

7
203



Universidad Nacional
Autónoma de México



DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO
Facultad de Derecho

“La Integración Comercial México, Estados Unidos,
Canada. Estudio de Derecho Administrativo
Comparado”

T E S I S
Que para Obtener el Titulo de
DOCTOR EN DERECHO
P r e s e n t a
Gustavo A. Mireles Quintanilla

México, D. F

1993

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Gustavo A. Mireles Quintanilla
Doctorate in Law
File Number: 010544

DOCTORATE THESIS' SUMMARY

Subject: "The Commercial Integration Mexico - Estados Unidos
- Canada. Compared Administrative Law Study"

The thesis is formed with an introduction and four chapters.

In the introduction, the objectives of the research are set. The importance of the juridical comparison studies is pointed out when; in the North American Free Trade Agreement the foreign trade legislation homogenization is advisable.

Subsequently in the first chapter the theories of international trade and the free exchange and the protectionism systems are analyzed. At the same time the actual new liberalism is studied which practice is reflected in the globalization tendency in the actual international economic order, including the economic arguments that allow to value this tendency.

The second chapter refers specifically to mexican trade seen through its history with emphasis in the change of the trade policy at the beginning of the 80's and formulating considerations about its future in front of the mexican perspective about its inclusion in the North American Free Trade Agreement.

Posteriorly in the third chapter the foreign trade law in the northamerican free trade zone is described and analyzed, identifying the constitution and the administrative foreign trade legislation of the three countries involved; formulating finally the chapter conclusions concerning their comparisons themselves.

In the fourth chapter, and the last one, it is formulated the study that allows to identify the legislation in the area of unfair practices of international trade of the three countries which comparison results a fundamental matter in front of the northamerican trilateral free trade agreement; elaborating considerations about the importance that currently involves the creation of a special jurisdiction for the international trade in Mexico.

Finally, the general conclusions are formulated in which the results of the research are shown including some proposals of interest for the juridic reforms in front of the occasion that the foreign trade presents.

Gustavo A. Mireles Q.

Vo.Bo.
Jorge Witter V.

I N D I C E

Pág

INTRODUCCION.....	1
-------------------	---

C A P I T U L O I

COMERCIO INTERNACIONAL

PARTE I: TEORIA DEL VALOR DEL COMERCIO INTERNACIONAL.....	10
---	----

1. Teoría Clásica	
1.1.- Adam Smith. Ventaja absoluta	
1.2.- David Ricardo. Ventaja comparativa	
1.3.- John Stuart Mill. Demanda recíproca y equilibrio general	
1.4.- Crítica a la Teoría Clásica	
2.- Teoría Moderna.....	19
2.1.- Costos comparativos. Costo de oportunidad y su significación social	
2.2.- Determinación de los precios. Equilibrio general	
2.3.- Relación de intercambio	
2.4.- Beneficios	
2.5.- Modelo de Heckcher-Ohlin	
3.- Desarrollos teóricos contemporáneos.....	37
3.1.- Prueba de Leontief	
3.2.- Pluralidad de países y de mercados	

PARTE II: TEORIA MONETARIA INTERNACIONAL.....	44
---	----

1.- Balanza de Pagos.....	45
1.1.- Estructura de la Balanza de Pagos	
- Transacciones de cuenta corriente	
. Balanza comercial	
. Balanza de servicios	
. Balanza de transferencias unilaterales	
- Transacciones de capital	
. Balanza de capital	

1.2.- Equilibrio de la Balanza de Pagos	
2.- Sistemas de Tipo de Cambio.....	51
3.- Proceso de ajuste de pagos.....	52
3.1.- Desequilibrio y el principio fundamental de la balanza de pagos: ajuste precio y ajuste ingreso	
3.2.- Ajuste precio. Teoría Clásica	
3.3.- Ajuste ingreso. Teoría de Keynes	
3.4.- Teoría Moderna del ajuste ingreso. Multiplicador del comercio internacional	
3.4.1.- Teorías del ajuste ingreso. Sistemas de equilibrio-desequilibrio	
- Teoría de Madsen	
- Teoría Mundell	
- Teoría de las elasticidades y los tipos de cambio	
3.5.- Análisis contemporáneos	
- Desarrollo de la teoría Marshall-Lender	
- Estudios sobre la relación elasticidades-política económica	
- Teoría de la inversión internacional ajuste ingreso	
- Teoría de la política económica ajuste ingreso	
4.- Liquidez internacional.....	61
4.1.- Definición de liquidez	
4.2.- Costos del ajuste	
5.- Confianza en el sistema monetario.....	64
PARTE III: SISTEMAS DE POLÍTICA DE COMERCIO INTERNACIONAL. INTEGRACIÓN ECONOMICA Y ORDEN ECONOMICO INTERNACIONAL.....	66
1.- Sistema de política comercial proteccionista.....	66
1.1.- Argumentos no económicos	
1.2.- Argumentos económicos. Correctos	
1.3.- Argumentos económicos. Incorrectos	
1.4.- Barreras no arancelarias	
2.- Sistema de política de libre comercio.....	72
3.- Integración económica.....	73
3.1.- Concepto de integración económica	
3.2.- Naturaleza de las uniones arancelarias	
3.3.- Efectos de los sistemas discriminatorios	
3.4.- Problemas de la integración económica	
3.5.- Estructuras para la liberalización del comercio	
3.5.1.- Zona preferencial	
3.5.2.- Zona de libre comercio	
3.5.3.- Unión aduanera	
3.5.4.- Mercado común	
3.5.5.- Unión económica	
3.5.6.- Integración total	
4.- Orden Económico Internacional. Valor real del Sistema Monetario Internacional.....	83

- 4.1.- Valor real del Sistema Monetario Internacional
 - Criterio del ajuste
 - Criterio de la liquidez
 - Criterio de la confianza

C A P I T U L O I I

COMERCIO MEXICANO. HISTORIA Y PERSPECTIVA

- 1.- Epoca de la Independencia hasta el Porfiriato.....87
 - 1.1.- Comercio interno
 - 1.2.- Comercio exterior
 - 1.3.- Relaciones comerciales México-Estados Unidos. Proteccionismo y liberalismo. Tratado Mc Lane-Ocampo de 1859
- 2.- Epoca del Porfiriato hasta la Revolución.....91
 - 2.1.- Comercio interno
 - 2.2.- Comercio exterior
 - 2.3.- Relaciones comerciales México-Estados Unidos. Proteccionismo y liberalismo. Convenio de libre comercio de 1883
- 3.- Epoca de la Revolución hasta la actualidad.....97
 - 3.1.- Período de la revolución 1910-1921
 - 3.2.- Período post- revolucionario 1921-1925
 - 3.2.1.- Relaciones comerciales México-Estados Unidos. Tratado de Amistad y Comercio que no se aprobó
 - 3.3.- Período 1925-1940
 - 3.3.1.- Relaciones comerciales México-Estados Unidos
 - 3.4.- Período 1940-1960
 - 3.4.1.- Relaciones comerciales México-Estados Unidos
 - 3.5.- Período 1960-1980
 - 3.5.1.- Comercio interior
 - 3.5.2.- Comercio exterior
 - 3.5.3.- Relaciones comerciales México-Estados Unidos
 - 3.6.- Período 1980-1992
 - 3.6.1.- Inflación y política de estabilidad
 - 3.6.2.- Comercio exterior
 - 3.6.3.- Relaciones comerciales México-Estados Unidos
- 4.- Consideraciones sobre la política exterior y el comercio exterior de México a partir de la post-guerra.....111
 - 4.1.- Coordinación política exterior-comercio exterior
- 5.- México y el actual Orden Económico Internacional. Su condición de país en desarrollo y su perspectiva ante el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (North American Free Trade Agreement).....112
 - 5.1.- Antecedente de intercambio básicos- manufacturas
 - 5.2.- Medios de estabilización. Importancia de los acuerdos de integración
 - 5.3.- Integración económica y la influencia de la cooperación
 - Preferencias

- Protección y ajuste de los países en desarrollo
5.4.- Interdependencia internacional. Posición de los países en desarrollo
5.5.- México y el desarrollo. Su incorporación al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (North American Free Trade Agreement)

Conclusiones del Capítulo.....119

C A P I T U L O I I I

DERECHO DEL COMERCIO EXTERIOR DE MEXICO, ESTADOS UNIDOS Y CANADA. CONSTITUCION Y LEGISLACION ADMINISTRATIVA

PARTE I: DERECHO DEL COMERCIO EXTERIOR DE MEXICO. CONSTITUCION
Y LEGISLACION ADMINISTRATIVA.....123

1.- Constitución y Comercio Exterior.....124

1.1.- Facultades tributarias del Congreso de la Unión. Artículo 73 fracciones VI, XXIX a) y XXX. Antecedentes

1.2.- Facultades exclusivas de la Federación para regular el comercio. Artículos 73 fracción IX, 118 fracción I, y 131 fracción I.

1.3.- Facultades del Ejecutivo Federal. Artículos 89 fracciones I y XIII y 131 párrafo II.

1.3.1.- Facultad reglamentaria y facultad para establecer aduanas

1.3.2.- Facultades legislativas delegadas. Artículo 131 párrafo II

1.3.2.1.- Reforma de 1950. Debate de los Diputados de la XLII Legislatura del Congreso de la Unión

2.- Constitución y relaciones internacionales de comercio.....129

2.1.- Facultades del Ejecutivo para dirigir la política exterior. Principios del Estado Mexicano. Artículo 89 fracción X

2.2.- Facultades del Ejecutivo para celebrar tratados. La " Ley Suprema ". Artículo 133 y la reforma de 1934

3.- Legislación administrativa sobre comercio exterior. Importaciones y exportaciones.....132

3.1.- Legislación sobre importaciones

3.1.1.- Ley Orgánica de la Administración Pública. Atribuciones en materia de comercio exterior

3.1.2.- Ley Aduanera publicada en el D.O. del 30 de Diciembre de 1981 y su Reglamento publicado en el D.O. del 18 de Junio de 1982. Reforma de 1992 a la Ley

3.1.2.1.- Régimen definitivo

3.1.2.2.- Régimen temporal

3.1.2.3.- Reforma sobre " valor de transacción " de 1992 a la Ley, y el Código de Valoración Aduanera del GATT

3.1.3.- Ley del Impuesto General de Importación publicada en el D.O. de 12 de Febrero de 1988. Clasificación tarifaria e impuesto "ad valorem ". Código de Valoración Aduanera del GATT de publicación de D.O. del 25 de abril de de 1988

- 1 - Sistema Armonizado
- 3.1.3.2.- Código de Valoración Aduanera
 - Procedimiento de valoración aduanera
 - Valor Aduana en moneda
 - Información confidencial
 - Derecho de recurso sin penalización del importador
 - Demora en la determinación del valor en aduana y garantía
 - Incorporación de los Anexos al Acuerdo
- 3.1.4.- Ley de Comercio Exterior Reglamentaria del Artículo 131 de la Constitución publicada en el D.O. del 17 de enero de 1986 y el Código de Licencias del GATT publicado en el D.O. del 21 de Abril de 1988
 - 3.1.4.1.- Facultades delegadas por el Congreso al Ejecutivo
 - 3.1.4.2.- Ejercicio de las facultades delegadas. Restricciones arancelarias y regulaciones al comercio. Restricciones no arancelarias
 - 3.1.4.2.1.- Regulaciones. Licencias de importación. Aplicación del Código del GATT
 - Licencias automáticas
 - Licencias no automáticas
 - Comité de Licencias de Importación. Consulta y solución de controversias
 - Aplicación del Código
 - 3.1.4.2.2.- Restricciones no arancelarias. Decreto sobre Codificación y Clasificación de mercancías de importación sujeta a regulaciones sanitarias y fitozoosanitarias y ecológicas publicado en el D.O. del 9 de noviembre de 1985
 - Ley Federal sobre Metrología y Normalización publicada en el D.O. del 1° de Julio de 1992
 - Acuerdo diversos
- 3.1.5.- Programa de apoyo a las importaciones
- 3.2.- Legislación sobre exportaciones.....146
 - 3.2.1.- Ley Aduanera y su Reglamento
 - 3.2.2.- Ley del Impuesto General a la Exportación publicada en el D.O. del 8 de Febrero de 1988
 - 3.2.3.- Ley Reglamentaria del Artículo 131 de la Constitución
 - 3.2.4.- Ley para la Protección del Comercio Exterior publicada en el D.O. del 31 de Diciembre de 1956 y su reforma publicada en el D.O. del 31 de Diciembre de 1959
 - 3.2.5.- Decreto que establece la devolución de impuestos de importación a los exportadores de publicación de D.O. del 24 de Abril de 1985 y 29 de Julio de 1987
 - 3.2.6.- Ley de Metrología y Normalización publicada en el D.O. del 1° de Julio de 1992 y el Código de Obstáculos Técnicos al Comercio Internacional del GATT
 - 3.2.7.- Programa de Importación Temporal para producir artículos de exportación
 - 3.2.8.- Decreto que regula el establecimiento de empresas de comercio exterior publicado en D.O. del 3 de Mayo de 1990
 - 3.2.9.- Decreto sobre fomento y operación de Altex de D.O. de 3 de Mayo de 1990
 - 3.2.10.- Programa de Apoyo Financiero para la Exportación de manufacturas y Servicios
 - 3.2.11.- Programa para la Modernización y Desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Industria 1991 - 1994
 - 3.2.12.- Decreto que crea la Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones

PARTE II: DERECHO DEL COMERCIO EXTERIOR DE ESTADOS UNIDOS. CONSTITU -
CION Y LEGISLACION ADMINISTRATIVA.....153

- 1.- Constitución y Comercio Exterior.....153
 - 1.1.- Facultades del Congreso de los Estados Unidos. Artículo I de la Constitución, Sección 8
 - 1.1.1.- Facultades legislativas. Artículo I de la Constitución, Sección 8, cláusulas 1 y 3
 - A) Facultad general para establecer contribuciones
 - B) "Cláusula de comercio". Comercio exterior
 - 1.1.2.- Exclusividad de las facultades del Congreso. Cláusula de comercio y cláusula de las importaciones y exportaciones del Artículo I, Sección 10
 - 1.2.- Facultades del Ejecutivo Federal. Artículo II y Artículo I, Sección 8, cláusula 18
 - 1.2.1.- Facultades reglamentarias
 - 1.2.2.- Facultades legislativas delegadas al Ejecutivo
 - A) Casos de tiempos normales
 - B) Casos de emergencia nacional
- 2.- Constitución y relaciones internacionales de comercio.....163
 - 2.1.- Tratados (Treatys)
 - 2.1.1.- Tratados y Constitución
 - 2.1.2.- Tratados y Leyes
 - 2.2.- Acuerdos internacionales (International Agreements). Supremacía del Congreso y la "cláusula del abuelo".....165
 - 2.2.1.- Acuerdo Ejecutivo (Executive Agreement). Acuerdo Congresional via " fast track " en materia comercial
 - 2.2.2.- Acuerdo del Ejecutivo (" Sole " Executive Agreement)
 - 2.2.3.- Caso de la suscripción del Protocolo de Aplicación Provisional del GATT por Estados Unidos en 1947
 - 2.4.- Acuerdos Estatales
- 3.- Legislación administrativa sobre comercio exterior. Importaciones y Exportaciones.....170
 - 3.1.- Legislación sobre importaciones
 - 3.1.1.- Ley de Importaciones de 1930 (Tariff Act of 1930). Antecedentes legislativos hasta 1967
 - 3.1.1.1.- Leyes delegatorias expedidas de 1934 a 1967
 - 3.1.1.2.- Leyes sobre expansión de Comercio expedidas entre 1962 y 1967. Posición del Congreso respecto al GATT
 - 3.1.2.- Ley de Acuerdos Comerciales de 1974 (Foreign Trade Act of 1974)
 - 3.1.3.- Ley de Acuerdos Comerciales de 1979 (The Trade Agreement Act)
 - 3.1.4.- Ley de Comercio y Tarifas de 1984 (The Trade and Tariff Act of 1984)
 - 3.1.5.- Ley Omnibus de Comercio y Competitividad de 1988 (Omnibus Trade and Competitiveness of 1988)
 - 3.1.6.- Legislación de comercio y "la cláusula del abuelo"
 - 3.1.7.- Procedimientos aduanales
 - 3.1.8.- Clasificación aduanal
 - 3.1.9.- Valoración aduanal y reglas de origen
 - 3.1.10.- Reglas de origen. Sistema Generalizado de Preferencias

3.1.11.- Restricciones a las importaciones	
- Barreras técnicas (standards code). Ley de 1979	
- Cuotas (import quotas) y licencias (import licence).	
Ley de 1979	
- Salvaguardas (imports ajustement). Ley de 1974 y reforma	
de 1988	
3.2.- Legislación sobre exportaciones.....	182
3.2.1.- Ley de Administración de la Exportación de 1979	
- Licencias	
3.2.2.- Ley de Sociedades de Exportación de 1982 (Export Trading	
Company Act)	
3.2.3.- Ley Omnibus de Comercio y Competitividad de 1983	

PARTE III: DERECHO DEL COMERCIO EXTERIOR DE CANADA. CONSTITUCION Y
 LEGISLACION ADMINISTRATIVA.....184

1.- Constitución y Comercio Exterior.....	184
1.1.- Poderes Federales	
1.1.1.- Facultades legislativas. Parlamento	
1.1.2.- Facultades administrativas. Poder Ejecutivo Federal.	
Facultades delegadas	
1.2.- Poderes de las Provincias. Participación	
2.- Constitución y relaciones internacionales de comercio	
3.- Legislación administrativa sobre importaciones.....	187
3.1.- Ley Aduanera de 1986 (Customs Act of 1986)	
- Declaración (report)	
- Inspección y embargo	
- Decomiso (forfiture)	
- Bienes prohibidos	
- Procedimiento de importación	
3.1.1.- Valoración aduanera. Reforma a la Ley Aduanera de 1979 que	
incorpora reglas del GATT	
3.2.- Ley de Sisas (EXise Tax Act)	
- Impuesto sobre bienes y servicios	
- Impuesto sisa	
- Impuesto aduanal sisa	
3.3.- Ley de Tarifas Aduaneras (Customs Tariff)	
- Modificación de tarifas	
- Modificación de impuestos	
- Devolución de pagos (drawback)	
3.3.1.- Clasificación tarifaria. Comercio Canadá - Estados Unidos	
- Definición	
- Número tarifario	
- Acuerdo de Libre Comercio Canadá - Estados Unidos	
3.4.- Impuestos compensatorios	
3.5.- Comisión de Tarifas (Tariff Board)	
3.6.- Ley de Permisos de Exportación e Importación. Cuotas y	
salvaguardas. Lista de Control	
- Lista de Control de Importaciones	
- Legislación especial sobre control de importaciones. Licencias	
3.7.- Ley sobre Medidas Especiales de Importación (Special Import	
Measures Act, SIMA)	

4.- Legislación administrativa sobre exportaciones.....	202
4.1.- Ley Aduanera. Formalidades de la exportación	
4.2.- Ley de Permisos de Exportación e Importación	
4.3.- Ley de la Comisión Nacional de Energía. Licencias	
4.4.- Ley para el Control de la Energía Atómica	
4.5.- Ley sobre Mercado de Productos Agrícolas (Agricultural Products Marketing Act)	
4.6.- Ley del Fomento a la Exportación (Export Development Act)	
4.7.- Programa para el Desarrollo del Mercado de Exportación (Program for Export Market Development)	
4.8.- Misiones Comerciales (Trade Commissioners)	
4.9.- Programa de los Gobiernos de las Provincias (Provincial Government Programs)	
Conclusiones del Capítulo.....	206

CAPITULO IV

LEGISLACION ADMINSTRATIVA SOBRE PRACTICAS DESLEALES DE COMERCIO INTERNACIONAL DE MEXICO, ESTADOS UNIDOS Y CANADA. SOLUCION DE CONTROVERSIAS EN EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMERICA DEL NORTE Y PERSPECTIVA MEXICANA

1.- Legislación de Mexico.....	213
1.1.- Legislación Antidumping. Ley Reglamentaria del Artículo 131 Constitucional en materia de Comercio Exterior y su Reglamento....	214
1.1.1.- Procedimiento administrativo antidumping	
- Recepción de la denuncia	
- Investigación administrativa inicial	
- Resolución provisional. Continuación de la investigación administrativa	
- Revisión de la resolución provisional	
- Resolución definitiva	
- Revisión de la resolución definitiva	
- Recursos administrativos contra la resolución definitiva	
1.1.2.- Proceso contencioso administrativo sobre prácticas desleales. Tribunal Fiscal de la Federación. Revisión fiscal (judicial) y Amparo. Recurso final ante el GATT	
1.2.- Legislación sobre subvenciones . Ley Reglamentaria del Artículo 131 de la Constitución de 1986 y su Reglamento.....	220
- Procedimiento administrativo	
- Código del GATT	
2.- Legislación de Estados Unidos.....	222
2.1.- Legislación antidumping. Ley de Acuerdos Comerciales de 1979 (Trade Agreement Act of 1979).....	222
2.2.- Ley Omnibus sobre Comercio y Competitividad de 1988.	
2.2.1.- Procedimiento administrativo antidumping	
- Iniciación	
- Resolución preliminar. Agencia de Comercio Internacional	

- (International Trade Agency)	
- Resolución preliminar. Comisión de Comercio Internacional (International Trade Commission)	
2.2.2.- Reforma de 1988	
2.3.- Legislación sobre subsidios e impuestos compensatorios.....	224
2.3.1.- Procedimiento administrativo. Impuestos compensatorios	
- Resoluciones preliminares y resoluciones definitivas respectivas	
2.4.- Contencioso administrativo judicial sobre prácticas desleales de comercio internacional. Corte de Comercio Internacional (Trade International Court).	
2.4.1.- Apelación ante la Corte Federal de Apelaciones (Court of Appeals) y ante la Suprema Corte de Estados Unidos (United States Supreme Court) contra las resoluciones de la Corte de Comercio Internacional.	
3.- Legislación de Canadá.....	228
3.1.- Legislación antidumping. Ley de Medidas Especiales sobre Importación (Special Measures Imports Act, SIMA)	
3.1.1.- Procedimiento administrativo. Conceptos	
- Valor Normal (Normal Value)	
- Ajustes sobre valor normal. Bienes importados sin valor de mercado doméstico. Métodos para determinar el valor normal	
- Etapas del procedimiento administrativo	
- Acuerdo aduanal (Compliant)	
- Investigación	
- Resolución administrativa preliminar. Subministro (Deputy Minister)	
- Resolución administrativa preliminar. Tribunal Canadiense de Comercio Internacional	
- Resolución administrativa final. Ministerio de Finanzas	
- Resolución administrativa final. Tribunal Canadiense de Comercio internacional	
3.2.- Sistema de derechos compensatorios. Ley sobre Medidas Especiales de Importación.....	234
3.2.1.- Procedimiento administrativo. Resoluciones	
3.3.- Revisión administrativa de las resoluciones finales del Tribunal Canadiense de Comercio internacional. Modificabilidad	
3.4.- Contencioso administrativo judicial sobre prácticas desleales	
3.4.1.- Revisión judicial sobre dumping y subsidios	
3.4.2.- Revisión judicial de las resoluciones sobre daño serio o retardo en la producción	
3.4.3.- Apelación ante la Suprema Corte de Justicia de Canadá	
3.5.- Importaciones de Estados Unidos. Acuerdo de Libre Comercio de Estados Unidos y Canadá	
4.- Solución de controversias en materia antidumping y de derechos compensatorios y la perspectiva de México ante el Tratado de Libre Comercio de América del Norte	238
4.1.- Antecedentes. Capítulo XIX del Acuerdo de Libre Comercio de Estados Unidos y Canadá de 1989: Período para un " nuevo régimen"	
4.2.- Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Solución de controversias antidumping e impuestos compensatorios	
4.2.1.- Revisión de las reformas a la legislación antidumping y de derechos compensatorios	

4.2.2.- Revisión de las resoluciones definitivas de impuestos compensatorios por el panel (tribunal) binacional. Substitución de la revisión judicial

4.2.2.1.- Criterios de revisión judicial (standards review) y principios generales de derecho (general legal principles)

- Criterio de revisión en la legislación de Canadá
- Criterio de revisión en la legislación de Estados Unidos
- Criterio de revisión en la legislación de México

4.2.2.2.- Procedimiento. Solicitud de instalación del panel (tribunal) binacional y revisión

4.2.2.3.- Procedimientos de impugnación extraordinaria. Comité especial

4.2.2.4.- Alternativa de consultas y comité especial para los casos de rebeldía de parte

4.3.- El tratado trilateral y la reforma a la legislación mexicana antidumping y de cuotas compensatorias

4.3.1.- Aplicación a futuro. Reforma administrativa y el tribunal mexicano para asuntos de comercio internacional

Conclusiones del Capítulo.....249

CONCLUSIONES GENERALES.....253

BIBLIOGRAFIA.....262

I N T R O D U C C I O N

La universalización del comercio es un rasgo distintivo del Siglo XIX. Si durante la primera mitad de ese siglo, el Estado se muestra proteccionista de la economía nacional, ya para la segunda mitad, permite el libre cambio, sobre todo, en el caso de países de desarrollo capitalista como Inglaterra y Francia, pues los conocidos como "tardíos", como Alemania y Estados Unidos, optaron por mantener sus barreras.

El intercambio se practicaba teniendo como base monetaria el oro, en tanto que éste era entendido como moneda universal. Es por eso, que, los importadores de la época, cambiaban su moneda nacional por este metal. Asimismo, el excedente comercial de los países, se expresaba, normalmente, en entradas de oro.

Esta práctica, daba lugar a la elevación de precios y, consecuentemente, a que las exportaciones disminuyesen. El sistema, sin embargo, operaba con autocorrectivos, pues en la medida que las importaciones aumentaban, se producían "salidas de oro" que neutralizaban los precios, pero sin que tampoco hicieran que la tasa de cambio se modificase. Este sistema, era conocido como "patrón oro", y se caracterizaba por la misma docilidad de los precios.

Para el período de entre-guerras sobreviene lo que se conoce como la "crisis de 1929", cuya causa principal se atribuye al proteccionismo de la época, que llegó a degenerar en guerras económicas atroces, incluyendo el tráfico de moneda. El comercio de mercancías es objeto de mecanismos tarifarios y, en el orden monetario, desaparece el patrón oro. Surge un nuevo sistema denominado "Gold Exchange Standard" adoptado en la conferencia de Gene, Bélgica de 1922, teniendo como patrón de cambio el dólar estadounidense y la libra inglesa que permanecían referidos al oro.

A partir de los años 1930, sin embargo, ciertos países logran allegarse un volumen importante de divisas, pero otros, actuando en consecuencia, optaron por proteger su producción contra las importaciones, originando devaluaciones. Esta situación de entre-guerra derivó que los países adoptaran políticas de control de cambios que, algunos de éstos, suavizaban mediante zonas de "clearing bilateral", pero que, en general, ocasionaron una contracción considerable en el volumen del comercio internacional.

La época de Post- Guerra iniciada en 1945, se caracteriza por la fuerte hegemonía económica que ejerce Estados Unidos. Vencedor con los Aliados, y sin que su territorio hubiese sido tocado, este país tuvo clara ventaja frente a los demás países. Consciente, sin embargo, de que la debilidad interior de un país podía despertar la codicia de otros países, promovió un orden internacional que

permitiese el fortalecimiento del orden económico interno, sobre la base de la solidaridad entre los países.

En respuesta al planteamiento estadounidense, se optó por formar un "nuevo sistema internacional" sostenido en el principio de la cooperación con sentido de respeto a la soberanía de los Estados, donde la posición de los países variaba según se tratase de un país favorecido o bien de un país en dificultades, pero estando todos interesados en aquella especie de seguridad colectiva que el mismo ofrecía. Sin embargo, el propósito de fondo de la organización, era el de la expansión al máximo de los intercambios comerciales que, para conveniencia misma de los países poderosos, se acompañaban de la convertibilidad de las monedas, pues además del comercio de mercancías, también tenía lugar el comercio monetario. Surgieron entonces estos dos sub-sistemas que se conjuntaron y se fortalecieron con el Acuerdo de Bretton Woods y que ya no se entenderían como diversos, sino hasta la construcción del GATT (General Agreement on Tariff and Trade) en 1948.

Si bien se acepta que para los años 1950 y 1960 hubo un orden económico internacional, éste no aseguraba la equidad internacional, pues no respondía plenamente a las necesidades de los países en desarrollo, aun cuando se reconoce ofrecía reglas y mecanismos que, de alguna manera, permitían la adaptación a nuevas necesidades de comercio.

En la década de los años 1970, el orden edificado desde 1945 habrá de perder confiabilidad, significando primero la caída de un sistema y segundo el estado de lucha y de investigación por alcanzar uno nuevo. La crisis del sistema de la Post-Guerra, ha sido entendido como la crisis del sistema monetario de Bretton Woods (sostenido enteramente en el dólar estadounidense), en razón de la misma susceptibilidad del sistema ante la especulación y la inconsistencia de los recursos monetarios. Después de la guerra hubo quienes lograron allegarse un volumen importante de dólares, pero al perder confianza en que Estados Unidos se los pagara en oro, originó la fuga de capitales privados que luego trajo por consecuencia una descompensación en este país; pues hubo un momento en que las existencias de dólar de fuera llegaron a ser más elevadas que su propio stock de oro. En consecuencia, los países abandonaron el "patrón oro" dejando, por tanto, de tener una tasa de cambio realista.

Es en esa misma década que por primera vez aparece un déficit en la balanza comercial de Estados Unidos; desencadenándose una ostensible especulación internacional manifiesta en la venta masiva de dólares en países industrializados y en general en el desplazamiento de capitales flotantes. En consecuencia, este país, en 1971 decide no aceptar la conversión de dólares en oro que se demandase por los bancos centrales de los otros países. El dólar deja entonces de ser tan bueno como el oro y deviene una moneda como cualquiera, cuyo valor se determinaría por su misma aceptación y que, por tanto, sería ajustable. Todo lo que resultaba contrario a las reglas de Bretton Woods y del "Gold Exchange Standard."

Para el año 1975 el mundo entra en un período de crisis económica. El producto nacional bruto disminuye derivando una franca inflación superior a la entonces conocida del 10 % y que aún fue más superior en los países en desarrollo. El orden económico de la Post-Guerra no resultó suficiente para enfrentar la crisis, que, se sabe, se agudiza en la década de los años 1980. Circunstancia ésta que ha influido para que Estados Unidos asuma una nueva posición, en el sentido de reorientar sus relaciones económicas internacionales con los países del continente. A fines de esta década, este país hubo de concertar con Canadá un acuerdo de integración económica en la modalidad del acuerdo de zona libre.

El actual orden económico internacional se sustenta en la doctrina del neoliberalismo de tendencia a la globalización, donde ha tenido lugar la formación de bloques regionales cuya principal finalidad es la de mejor aprovechar las ventajas comparativas de comercio entre los países. México no escapa a esta tendencia, teniendo como alternativa la integración comercial con Estados Unidos y Canadá mediante su incorporación al acuerdo de libre comercio suscrito por estos dos países en 1988.

Se estima que nuestro país ya ha dado el primer paso para lograr su inserción en el actual orden económico cuando en 1986 ingresó al GATT. Se interesa principalmente en los mecanismos de apoyo que le puedan permitir encontrar una solución justa a sus problemas comerciales derivados de las mismas "diferencias entre países desarrollados y países no desarrollados."

Se advierte entonces la importancia que en un proceso de integración económica adopta la armonización de las asimetrías entre los países miembros de un acuerdo de zona de libre comercio. En ese sentido, desde la hipótesis misma de la presente investigación, se previene el interés del sustentante por desarrollar el tema de la integración comercial de México, Estados Unidos y Canadá utilizando los métodos del derecho comparado y recurriendo aun al auxilio de la economía y de la historia para asegurar el seguimiento adecuado del mismo.

Es el caso de que la implementación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, en materia de comercio de mercancías, requiere de la aplicación de la legislación doméstica: tanto de la legislación de tarifas como de la legislación de solución de controversias por prácticas desleales de comercio internacional. Esta previsto, sin embargo, que esta legislación debe modificarse hasta que la misma llegue a ser concordante para beneficio mismo del desarrollo del intercambio de los países miembros. Resultando, por tanto, de sumo interés para el desarrollo de la ciencia del derecho responder al planteamiento neoliberal sobre armonización jurídica inherente al Tratado, mediante la realización de estudios de derecho comparado que oportunamente permitan ilustrar sobre las analogías y diferencias entre la legislación de los países miembros.

Establecer analogías y diferencias entre instituciones jurídicas no resulta sencillo y, menos aun, cuando éstas corresponden

a sistemas jurídicos diferentes y, además, están referidas a una actividad económica cuyo estudio corresponde a una disciplina económica autónoma de la teoría económica general, como lo es el comercio internacional. No obstante, se ha confiado en poder superar el problema metodológico de análisis recurriendo al estudio previo de la teoría del comercio internacional y al de la historia económica y política de México. Asimismo, se estima que la tarea de comparación ha de resultar menos abrumadora si se considera el supuesto de que los tres países guardan similitud en su forma de Estado por la influencia del federalismo estadounidense del Siglo XVIII, así como también, si se considera que la semántica jurídica de comercio exterior de los tres países, tiende a uniformarse en razón de su afán por darse una legislación consistente con las conductas del GATT.

La extensión que en la presente tesis se dedica a cada país no es arbitraria, sino que obedece a la naturaleza misma del objeto que se estudia. Se sabe que la práctica política y la interpretación jurídica que se sucede en cada país, influyen en la mayor o menor complementación del texto normativo y, en ese supuesto, por tanto, he tratado de seguir un análisis respetuoso de la realidad institucional de cada país.

Encontrando que los conceptos jurídicos sobre comercio internacional, no resultarían suficientemente explicables sin referirlos a la doctrina económica de que provienen, en un Primer Capítulo me permito ofrecer un resumen de las teorías y los sistemas comerciales que integran la disciplina del Comercio Internacional que, para su mejor exposición, lo he dividido en tres Partes. La Parte I concierne a los principios económicos del intercambio que conforman la Teoría del Valor del Comercio Internacional, la Parte II está referida a la Teoría Monetaria del Comercio Internacional que explica el mecanismo de ajuste del desequilibrio comercial, y la Parte III a los dos sistemas que se dan en política de comercio, tales el proteccionismo y el libre cambio. Asimismo, en esta última parte se comprende el estudio de aquellos elementos de la integración económica y del orden económico internacional, que apuntan hacia una respuesta a las necesidades de ajuste al desequilibrio comercial.

El comercio de un país, sin embargo, responde a una realidad histórica, por lo que en un Segundo Capítulo he de referirme a la manera de ser del comercio mexicano en las diferentes etapas de su historia: Epoca de la Independencia al Porfiriato, siguiendo luego con la Epoca del Porfiriato a la Revolución, y finalizando con la Epoca de la Revolución hasta la Actualidad. Se destacan en el análisis aquellos hechos económicos y políticos que se consideran relevantes por su influencia en la política comercial, especialmente las relaciones comerciales México - Estados Unidos. Igualmente, para explicar la perspectiva de México ante la apertura comercial, adicionalmente se incluye algunas consideraciones sobre la situación de nuestro país y la tendencia a la globalización que observa el actual orden económico internacional, que se aparta del orden de la reconstrucción de la post-guerra considerado ya insuficiente para resolver la crisis de pagos. Que, por lo mismo, es que Estados Unidos

plantea ahora una nueva política de comercio que sustenta a través de la " Iniciativa para las Américas."

La integración comercial de México, Estados Unidos y Canadá comporta, como aspecto relevante de estudio, el de la estructura jurídica del comercio exterior de cada país, pues es a través de la misma que se regula el tráfico de mercancías, considerando los términos mismos del acuerdo comercial. Por lo que en un Tercer Capítulo habré de referirme al derecho del comercio exterior de cada país que comprende tanto el estudio del sustento constitucional del poder para legislar y celebrar tratados, como el estudio de su legislación administrativa en materia de comercio exterior. El capítulo se divide en tres Partes y en cada una de las mismas se analiza respectivamente el derecho del comercio exterior de cada país, en consideración misma a los propósitos de comparación que animan la presente investigación de tesis.

En un Cuarto Capítulo se analiza la legislación administrativa antidumping y de impuestos compensatorios de los tres países, cuya comparación se considera de especial interés cuando el mismo Tratado de Libre Comercio de América del Norte previene el derecho que tiene cada país miembro a aplicar su propia legislación. Asimismo, se incluye la comparación del contencioso administrativo de solución de controversias en esta materia, cuando el Tratado previene la aplicación de la legislación interna en la determinación del criterio de revisión judicial a utilizar por el panel o tribunal que se crea por el propio acuerdo. El análisis se termina advirtiendo la importancia de la reforma jurídica mexicana en esta materia que, estimo, debe comprender aun la creación de la jurisdicción especializada del comercio internacional.

Finalmente, se tiran las Conclusiones Generales, presentando los resultados del trabajo de Tesis que, incluyen aun, algunas consideraciones sobre la perspectiva jurídica de México ante el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

CAPITULO I

COMERCIO INTERNACIONAL

El origen del comercio internacional tiene como sustento teórico el concepto de "economía aislada" o de "nación aislada", entendida ésta como una comunidad económica de intereses. Lo que equivale a decir que el comercio internacional surge en razón misma de la existencia de comunidades económicas independientes, pero con necesidades de intercambio entre las mismas.

La vocación de los países modernos de Estado-Nación por el comercio internacional, se gesta en el seno mismo de las sociedades feudales, cuando se reconoce por las mismas la importancia de su interdependencia económica, a grado tal de recurrir aun a la violencia para conseguir el abastecimiento. El economista sueco Gustavo Cassel, explica que el Estado-Nación hereda de las sociedades medievales tres tendencias sobre comercio que aún subsisten: 1) asegurar un aprovisionamiento económico; 2) procurar una salida segura para los productos internos; y 3) el fomento del comercio como actividad profesional que permitía el tráfico de mercancías con sociedades extranjeras. Advierte este autor, sin embargo, que esto se lograba en cuanto unas sociedades imponían su comercio a otras, en un estado de guerra permanente. * (Cassel, Gustavo. Economía Social Teórica, Aguilar, México, 1960, pág. 523)

El Estado-Nación, sin embargo, hubo de requerir apartarse de los particularismos medioevales para alcanzar su condición de economía abierta. Lograrlo no fue sencillo, el cambio fue paulatino y primero hubo de darse en su interior, al transformarse en comunidad económica de libre cambio. Como principales factores que influyeron en esta transformación, pueden señalarse la eliminación de obstáculos feudales, la realización de obras de comunicación que permitían más fluidez al comercio, la división del trabajo, la concentración industrial y la producción profesional manufacturera.

Cabe advertir, sin embargo, que la evolución hacia el Estado-Nación no significó una ruptura con la condición de "economía aislada" de la comunidad de intereses, pues en realidad lo que sucedió fue que la comunidad cerrada feudal fue substituida por la de economía abierta de "unidad territorial aduanera". Observa Cassel, que el límite aduanero efectivo es algo esencial al comercio

internacional, siendo éste un comercio entre " territorios aduaneros unitarios e independientes".

En un principio, el comercio internacional comporta reminiscencias del mercantilismo feudalista. Se pretendía el aprovisionamiento de bajo precio pero sin descuidar la producción nacional. Sosteniéndose en el fortalecimiento militar se practicaba la expansión del tráfico internacional a otros Estados, con el propósito de acaparar el comercio mundial. El volumen de comercio de un Estado se daba en proporción misma a la disminución del tráfico de la nación vecina (política de empobrecimiento al vecino). La política de comercio exterior se acompañaba de la política interior de desarrollo militar. También la política monetaria era de carácter mercantilista, pues ésta tenía por objeto la obtención de un amplio aprovisionamiento de moneda metálica.

En la medida que el comercio con otros países hubo de representar más ingresos nacionales, surgió la idea de una "balanza comercial". Interpretada aun con criterio mercantilista, la balanza era favorable para la economía nacional si registraba saldo monetario positivo y era desfavorable si éste aparecía como negativo. En la concepción económica de la época, la actividad que más generaba riqueza era el comercio. Todavía no existían los medios financieros capaces de permitir una adecuada circulación de moneda y la posibilidad de transferir capitales de país a país. Si la pretensión era la del enriquecimiento, un país debía incrementar sus exportaciones y disminuir sus compras a los otros países.

El Estado-Nación abandonó la concepción mercantilista de la economía, en consideración a la idea liberal moderna de que la existencia de dinero en un país no era decisiva para su riqueza. Actualmente, un país puede llegar a crear capital nacional mediante la obtención de empréstitos o por la colocación de títulos en el mercado internacional de valores.

El comercio moderno cobra impulso en razón de los niveles de especialización alcanzados en el presente siglo. Sin embargo su lógica sigue siendo la misma que la de tiempos antiguos: la cooperación o división en el uso de los recursos escasos permite producir más bienes. * (Chacholiades, Miltiades, Economía Internacional, Mc Graw-Hill, México, 1991).

La importancia del comercio internacional se desprende del análisis de las cifras del ingreso nacional, las cuales revelan que un porcentaje considerable de éste corresponde a importaciones y exportaciones, aun y cuando se trate de países de economía desarrollada; pues éstos tienen que importar lo que de por sí no producen, o lo que de su producción les resulta de costos elevados. Asimismo, se sabe que el crecimiento de un país tiene relación con su comercio exterior, tanto por la expansión de sus ventas como por requerir de más compras.

En la actualidad los países requieren de la división internacional del trabajo, pues es la única vía para consumir más y mejores bienes y servicios. Cada país tiende a especializarse en la

producción de los bienes que le resultan de costos más baratos en comparación con otros países. La rapidez con la que se ha extendido el comercio nos lleva preguntarnos sobre las causas del mismo. ¿Porqué México importa alimentos y exporta materias primas y porqué Japón exporta productos electrónicos e importa materias primas ?

Las ventajas de la especialización nacional son universalmente reconocidas, pues la eficiencia para producir varía de región a región y de país a país. Esta diferencia puede deberse a la influencia de los factores siguientes: * (Bach, George, L., Tratado de Economía, T. II, F.C.E., México, 1962) la geografía; aptitudes derivadas del mismo medio en el que se vive; acumulación de capital; recursos naturales; y los políticos y sociales considerados como no económicos.

El estudio sistematizado de las ventajas del comercio internacional, su beneficio social, la balanza de pagos internacionales y su proceso de ajuste, corresponden a la Teoría del Comercio Internacional. Cabe preguntarse, sin embargo, si ésta corresponde a la Teoría Económica General, o si bien constituye una teoría aparte, es decir, independiente de ésta.

Los tratadistas de la teoría económica comulgan con la idea de que el comercio internacional debe ser objeto de una construcción teórica especial, separada de la Teoría Económica General. Los argumentos en los que se sostiene esta idea se reducen a dos hipótesis: a) la que sostiene que el comercio internacional se debe a la existencia de unidades económicas independientes; y b) la que previene que la transferencia del capital y el trabajo no resulta sencilla cuando se trata de comercio externo. Sin embargo, es ésta última a la que le corresponde la primacía, pues se sabe que las unidades económicas independientes o colectividades autosuficientes actualmente no existen.

La práctica ha demostrado que las dificultades del traslado de capitales y del trabajo de país a país son mayores que las que se dan en el caso del mercado interno. Una economía cerrada supone un desplazamiento libre de capital y de trabajo de un lugar a otro y de una actividad a otra dentro del territorio de la misma, y que su flujo habrá de orientarse hacia donde se dan las mejores condiciones para su explotación; lo cual no sucede tan fácilmente en los casos de economía abierta, de país a país.

Las dificultades del comercio externo se explican en razón misma de las diferencias de idiomas, costumbres, historia nacional, tradiciones culturales, instituciones políticas y jurídicas, así como de perspectiva económica de país a país. La experiencia de la post-guerra es la de que los países adoptaron medidas tendientes a frenar la inmigración y la transferencia de capitales, observándose que "la mayor parte de los capitales permanecían en ellos". * (Bresciani-Turroni, C., Curso de Economía Política, Problemas de Política Económica, F.C.E., México, 1961, pág. 313)

Como causa por la cual se ha creado una teoría del comercio internacional, otros economistas como Frederic Bentham, se refieren

específicamente a las dificultades de transferencia de capital y trabajo, derivadas de la misma diferencia de monedas de país a país. Señala este autor que ha habido la necesidad de crear esta teoría, en cuanto que, en cada país, se tiene moneda y sistema monetario propios, obligando al estudio de aspectos monetarios como las tasas de cambio y sus controles y sus repercusiones en la balanza de pagos; en vista de que el principal problema económico internacional concierne al mejor empleo de esos factores entre los países. * (Bentham, Frederic, Curso Superior de Economía, F.C.E., México, 1966, pág. 578)

De esta guisa, por Teoría del Comercio Internacional se entiende la rama de la teoría económica que se ocupa del estudio de las relaciones económicas entre los diversos países. Desde el punto de vista económico, la nación tiene como característica distintiva el hecho de que dentro de la misma se combina la movilidad interior de los factores y la inmovilidad de éstos hacia el exterior.

Políticamente, una nación se distingue por su soberanía, por lo que a los residentes nacionales del territorio estatal se les reconoce un lugar especial. Asimismo, la soberanía implica la existencia de una moneda nacional cuyo valor y cantidad se sujetan al régimen monetario nacional.

El estudio de estas consideraciones permite observar que no existe contradicción entre la definición política y la definición económica de nación, lo cual sugiere que los escollos para determinar el ámbito de la teoría del comercio internacional son superables.

Sin embargo, algunos economistas opinan que la teoría del comercio internacional adolece de deficiencias tales como la falta de sistematicidad y especificidad. Advierten que no se le ha concedido la debida importancia al análisis de unidades económicas tan vastas como la nación y la comunidad internacional, además de que el desarrollo de la teoría económica se ha dejado llevar, más bien, por el solo interés nacional para resolver problemas que son del orden económico internacional.

Con el mero propósito de señalar los conceptos básicos del comercio internacional, en apoyo del análisis de derecho comparado objeto de la presente tesis, en seguida me permito ofrecer una exposición breve de la diferentes concepciones teóricas acerca del comercio internacional, cuyo orden es el siguiente:

- A) Teoría Pura del Comercio Internacional o Teoría del Valor del Comercio Internacional, subdividida en Teoría Clásica, Teoría Moderna, y Desarrollos Teóricos Recientes; y
- B) Teoría Monetaria del Comercio Internacional.

Igualmente, en una Parte III habré de referirme a la posición que han adoptado los Estados respecto al seguimiento de estas teorías, al desplegar políticas comerciales cuya formación se ve influida por su misma relación con el GATT. Tema cuya exposición me permito sujetarla al siguiente orden:

- A) Sistema de política comercial proteccionista;
- B) Sistema de política de libre comercio;
- C) Integración económica; y
- D) Orden económico Internacional.

PARTE I: TEORÍA DEL VALOR DEL COMERCIO INTERNACIONAL

Conocida también con el nombre de Teoría Pura del Valor del Comercio Internacional, es la que tiene por objeto explicar las causas del comercio internacional y la determinación de los precios y cantidades de bienes de intercambio, considerando los efectos o repercusiones del mismo en el bienestar económico.

Se le ha denominado teoría pura o del valor para significar que está referida a los factores económicos reales que determinan la especialización y el comercio, como lo son los recursos, las técnicas de producción y aun los gustos de consumo, cuyo conocimiento puede influir en el logro del bienestar mundial y que resultan diferentes de otros factores como los financieros de naturaleza formal. * (Chacholiades, op. cit., pág. 16)

Esta teoría se integra con las concepciones de los economistas clásicos o de la Teoría Clásica como Adam Smith, David Ricardo y John Stuart Mill; de la Teoría Moderna sobre los beneficios del comercio y que se aparta del valor trabajo como concepto básico comprendiendo los principios de costos de oportunidad crecientes y decrecientes y la determinación de precios en la relación de intercambio, y aun el modelo sobre dotación de factores y la movilidad de éstos de Heckscher y Ohlin; y de los desarrollos teóricos recientes, tales como la prueba de Leontief y los modelos sobre pluralidad de mercancías y de países.

1.- Teoría Clásica.- Surge esta teoría para oponerse a las ideas del "mercantilismo", cuyo postulado se sustentaba en la idea de que una nación sólo alcanzaría la riqueza, hasta en tanto no se mantuviese con saldo favorable en la balanza de comercio externo. Su rasgo político característico era el proteccionismo de exportación de productos manufacturados a precios elevados y de importación de materias primas a precios bajos; siguiendo la práctica del subsidio a las primeras e imposición de tarifas a las segundas, así como la de la prohibición para exportar materias primas propias y del establecimiento de monopolios por parte de las metrópolis.

El mercantilismo fue considerado como un pensamiento equivocado, pues la idea de que un país sólo ganaba cuando otro perdía, no advertía la importancia de la especialización cuando ésta suponía más ventajas que la autosuficiencia, en términos de producción total. * (Snider, Introducción a la Economía Internacional, U.T.E.H.A., México, 1963)

1.1.- Adam Smith. Ventaja absoluta.- La teoría clásica del comercio internacional fue expuesta por primera vez por el economista inglés Adam Smith en su obra "La Riqueza de las Naciones," publicada en 1776. Preconizaba éste, la idea de la libertad en el comercio internacional, por lo que los países sólo debían dedicarse a la producción de las mercancías cuyo precio resultase menor que en el extranjero, sustentando el principio de la "ventaja absoluta" del comercio internacional.

Argumentaba Smith, que lo que sucedía con la familia artesanal ocurría también entre las naciones. Era así, que se refería al jefe de familia que nunca habría de producir en su casa, aquello que le resultaba más barato obtener por compra. Según este economista, un país debería especializarse en la producción de aquellas mercancías para las que frente a otros países tuviese menos costos en términos de trabajo, pues esta era la manera en que podía ser más eficiente en el comercio internacional, siguiendo el principio de la división del trabajo. Ya advertía, sin embargo, la importancia del factor trabajo para determinar el valor de los bienes de intercambio, que acertadamente explica a través del ejemplo del intercambio de castores por ciervos, donde suponía que la caza de los primeros cesaría al igualarse los precios de ambos productos, pues los segundos resultaban siempre más fácil de cazar.

El principio de la ventaja absoluta de Adam Smith, corresponde a una primera fase en el estudio del comercio internacional. Tiene normalmente como presupuesto lógico la diversidad geográfica entre los países, explicando cómo se da el comercio no obstante la diversidad existente en las condiciones de producción. La teoría clásica tiene como corolario el que cada país debe especializarse en la producción de los bienes de menos costos y en ese sentido la división internacional del trabajo habría de conducir a una mayor producción mundial. Si cada país se especializa en la producción de aquel bien para el que tiene una ventaja absoluta, el producto mundial de todos los bienes aumentaría.

Refiriéndose a los beneficios de la especialización, Campbell R. Mc Connell señala que la autosuficiencia engendra la ineficiencia, y aquél que todo lo hace puede ser que destaque sobre los demás, pero no es eficiente * (Mc Connell, Campbell R., Curso Básico de Economía. Aguilar, S. A. Editores, Madrid, 1973) .Conforme a esta idea, cada quien obtendrá el mejor beneficio si se dedica a aquella tarea para la que tiene más habilidad y capacidad, amén de que por el tiempo que le dedique a la misma, llegue a desarrollar y aun descubrir mejores técnicas de realización.

Comenta Chacholiades que los clásicos se referían a la cooperación o división en el uso de los recursos, como algo inherente al comercio desde tiempos antiguos y que, precisamente, porque se ha observado esa lógica, es que el comercio moderno ha logrado cobrar el impulso con el que se le caracteriza en la actualidad. Según este autor, "la especialización necesariamente implica comercio y no puede ocurrir sin él", que se explica por la necesidad social misma de racionalizar el consumo, pues como lo advierte el propio Adam Smith, el productor deberá procurar tener aquellos excedentes que permitan

el cambio por los excedentes de otros productores. * (Chacholiades, op. cit., pág. 4)

Las diferencias absolutas - de país a país - en los costos de una mercancía, tiene mucha importancia actualmente. Es el caso de los países agrícolas que observan una industrialización creciente, cuando se plantean la conveniencia de seguir importando artículos industriales que podrían fabricar en su propio territorio * (Bresciani-Turroni, op. cit., pág. 324)

Un ejemplo muy socorrido en la doctrina, utilizado para la ilustración sobre las ventajas absolutas del comercio internacional, es el del intercambio de un país A que produce alimentos y otro país B que produce textiles, cuyos precios tendrían como base el del valor trabajo de las mercancías. Es el caso de que el país A produce una unidad de alimento con ocho unidades de trabajo y una unidad de tela con cuatro de estas unidades, mientras que el país B requiere de diez unidades de trabajo para producir una unidad de alimento y de dos unidades de trabajo para producir una unidad de tela, con lo cual se da una situación en la que el país A tiene una ventaja absoluta en la producción de alimento y el país B la tiene en lo que respecta a la producción de textiles.

No obstante la magnitud teórica del principio de la ventaja absoluta, éste ha sido considerado como insuficiente para explicar el comercio internacional. Habría de corresponder a David Ricardo salvar la teoría del comercio internacional de las dificultades que ofrece la teoría de las ventajas absolutas, introduciendo sus concepciones acerca de la ventaja comparativa. Paso en seguida a referirme a los principales rasgos que ofrece la teoría de la ventaja comparativa.

1.2.- David Ricardo. Ventaja comparativa.- En 1817 el economista inglés David Ricardo replanteó la teoría de su antecesor Adam Smith. En su investigación llegó a conclusiones diversas de las de éste último acerca de las ventajas del comercio internacional, fundando la " Teoría de las Ventajas Comparativas" sostenida en el principio de los costos comparativos de producción de los países que realizan el comercio internacional. Conforme a este principio, el intercambio no dependería de las ventajas absolutas.

Los clásicos como David Ricardo llegaron a la teoría de la ventaja comparativa, cuando se preguntaron sobre la forma en que el precio de una mercancía debería quedar igualada con su valor-trabajo, considerando el factor trabajo como sólo desplazable en el interior de un país y por tanto sin movilidad hacia el exterior. Acerca de esta consideración, Kindleberger señala: * (Kindleberger, CH. P., Economía Internacional, Aguilar, Madrid, 1972, págs. 20-21) " No puede regirse el comercio en estas condiciones por el principio de la ventaja absoluta y se hace necesario un nuevo principio que venga a ocupar su puesto, ese principio fue desarrollado por David Ricardo, hace 150 años, con la ley de la ventaja comparativa."

Obsevaba Ricardo, que no obstante la superioridad absoluta de Estados Unidos sobre Inglaterra en la producción de trigo y de paño, el primer país comportaba una ventaja mayor en el trigo que en el

paño; llegando a concluir con su análisis, que un país exportaría la mercancía en la que tuviera una mayor ventaja e importaría aquélla en la que tuviera una menor ventaja, y lo cual denominó como la ventaja comparativa.

Aunque clara, la teoría de la ventaja absoluta no era muy profunda, pues sin fundamentario suponía que el comercio internacional correspondía sólo a los productores que, con una cantidad determinada de capital y de trabajo, produjesen más que cualquier competidor, es decir, que tuviesen una ventaja absoluta. Pero qué sucedería entonces con aquel país que no fuese superior en ninguna rama respecto de otros países. Samuelson, reitera que fue Ricardo quien ofreció una respuesta a esta pregunta, refiriéndose a la importancia de la especialización internacional, a través de estudios que lo llevaron a concluir sobre un ley de la ventaja competitiva o teoría del costo comparativo. * (Samuelson, P.A. y otro, Economía, Mc. Graw-Hill, España , 1979)

Por su parte Chacholiades, parafraseando a Ricardo, apunta que no es indispensable que el comercio internacional se sostenga en las ventajas absolutas para que resulte beneficios, pues de lo contrario esto conllevaría a que sólo tuviese lugar entre países que ostentasen estas ventajas.

Las ideas de Ricardo constituyeron una continuación de las de Adam Smith, modificando el concepto de ventaja comercial de éste al advertir la importancia de la especialización, considerando que ésta no siempre depende de las condiciones de ventaja absoluta en el comercio. Sobre esta evolución Ellsworth señala: " Básicamente esto no es más que una ampliación del principio de la división de trabajo. En términos generales, aplicables tanto a las naciones como a los individuos, la competencia debe concentrarse donde la competencia cuenta más, y la incompetencia donde la competencia cuenta menos". * (Ellsworth, P. T. Comercio internacional, F.C.E., México, 1975) Es evidente que se trata de un progreso en la doctrina sobre el comercio internacional, pues el principio preconizado por Smith tenía restringida su aplicación a los casos en los que un país tuviese costos relativos que coincidiesen con su ventaja absoluta.

Ricardo ofrece una teoría más cercana a la realidad del comercio internacional que Adam Smith, con su pretensión de que la misma resultase una teoría de aplicación general. Para esto se sirve de la teoría del valor-trabajo, en tanto que ésta permite mejor establecer el valor relativo o comparativo, al que un país produce una mercancía frente a los demás países.

Conforme al principio de la ventaja comparativa el intercambio no dependería de las ventajas absolutas sino de los costos comparativos de producción y estos habrán de expresarse en términos de unidades de trabajo. En la teoría clásica los precios de los bienes se determinan por su contenido en trabajo. El intercambio de bienes depende de las " cantidades relativas de trabajo" que en ellos se incorporan.* (Chacholiades, op. cit., pág. 15)

Según la teoría de las ventajas comparativas, cada país tiende a especializarse en la producción de mercancías que le reporte menos costos relativos o costos en trabajo relativamente más bajos. La producción no se realizará siempre en donde los costos son absolutamente más bajos, debido a que la misma inmovilidad del trabajo y el capital y aun de la iniciativa, tiende a retenerlos en el país de origen. * (Ellsworth, op. cit., págs. 58-59)

La ventaja relativa difiere claramente de la ventaja absoluta. Esta diferencia se advierte al examinar los costos que obran detrás de los precios de comercio internacional, estando determinada por la productividad del trabajo. Según esta hipótesis, un país tiene ventajas absolutas si se dedica a producir el bien o los bienes para los que posea más productividad que otros países, pues esta misma circunstancia le permite producir a más bajos costos, y es mismo país tiene ventajas comparativas si dentro de esos mismos bienes se dedicara a producir aquéllos para los que se especializa, pues competitivamente con otros países resulta ser un productor más eficiente. * (Bentham, F. op. cit.) .

Según Wonnacott, se tiene una ventaja absoluta cuando un factor de un país es más eficiente que el de otro y por lo cual no se renuncia a especializarse en su utilización. La ventaja comparativa resultaría, precisamente, de renunciar a la producción de bienes de ese factor importándolos de otro país, porque estaría buscando especializarse en la producción de bienes que comparativamente le reporte más ganancia. * (Wonnacott, Paul y otro, Economía. Mc. Graw-Hill, Madrid, pág. 625)

Cabe aclarar, sin embargo, el sentido en que Ricardo entendía la influencia del factor trabajo en la determinación de los precios de los bienes de comercio internacional, pues hay autores que parafrasean la teoría ricardiana en el sentido de que ésta consideraba al trabajo como su único factor determinante. G. Stigler, citado por Ffrench-Davis, sostiene que Ricardo no consideraba el trabajo como el único factor determinante del valor relativo de los bienes, sino por el contrario, analizó los efectos derivados de los cambios en el precio relativo de los factores de producción.

Con sentido empirista, Stigler admite que las horas-trabajo de la teoría ricardiana constituyan indicadores de los costos, pero siempre y cuando que se den los supuestos siguientes: a) proporciones fijas del trabajo y los demás factores, con rendimientos que tendrían que ser constantes; b) trabajo homogéneo o de unidades homogéneas, donde mano de obra de diferente calidad pero constante, es equivalente en toda actividad; c) movilidad y competencia entre trabajadores; y d) precios de los productos ofrecidos, en proporción a sus costos valor-trabajo. * (Ffrench, op. cit., pág. 27)

Al principio de la ventaja comparativa se le conoce también con el nombre de "ley de la ventaja comparativa". Es un principio importante en la economía y se explica en razón de que los países tienden a producir las mercancías cuya eficiencia productiva es relativamente mayor, o su ineficiencia es menor, con el propósito de comerciar entre sí. Dice Fischer Stanley: " La ley de la ventaja

comparativa afirma que los países se especializan en la producción de los bienes que pueden fabricar con un costo relativamente más bajo." (Stanley, Fischer y otro, Economía, Mc. Graw-Hill, México, 1985, pág. 85.) En ese sentido, cuando un país es más productivo que otro se estima tiene ventajas absolutas, pero si se especializa en los bienes para los que resulta más productivo, tiene ventajas relativas.

Para la teoría clásica son incuestionables los beneficios de la especialización, pero a la determinación de los mismos no se llega si no se conocen los costos comparativos. Por costo comparativo se entiende aquel cuyo monto se determina, cuando de producirse un artículo se deja de producir otro u otros artículos. Así, si dos países producen artículos análogos, lo frecuente es que entre los mismos se den costos comparativos diferentes, pero mismos que les servirán de base para establecer la relación de intercambio que más les convenga.

Un país tendrá sobre otro una ventaja de costos comparativos en la producción de un artículo, en la medida que lo produzca con costos comparativos menores, es decir, en tanto que la alternativa de producirlo, le implique dejar de producir otros artículos cuyo costo relativo le resultaría mayor. En el modelo de Ricardo, aunque un país tenga ventajas absolutas sobre los dos artículos a los que el mismo se refiere, deberá especializarse en la producción de aquél para el que tenga un costo comparativo menor.

Un ejemplo que ilustra muy bien sobre el significado de la ventaja comparativa, es el del "abogado y la secretaria" donde el primero es el mejor en su profesión de litigante y también es mejor mecanógrafo que su secretaria, pero que, sin embargo, no deja de contratar los servicios de ésta. Lo que quiere decir, que el abogado no renuncia a dedicarse exclusivamente a su profesión, pues comparativamente le representa una ventaja, cuando al dedicarse a escribir en máquina no obtendría los mismos beneficios. Igualmente tratándose de países, cuando un país es más eficiente que otro en términos absolutos; pero donde ambos obtendrían claramente una ventaja comparativa en la producción de unos bienes y servicios y, en ese sentido, una desventaja en la de otros.

La especialización en la producción permite beneficios tanto al país de las ventajas absolutas como para el que no las tiene, pues de esa manera utilizarán mejor sus recursos, no los distraerán del producto para el que tiene mayor eficiencia. El principio de la ventaja comparativa postula la idea de que un país es más productivo si sostiene intercambio con otros países, no obstante sus ventajas o desventajas absolutas frente a éstos.

Así por ejemplo, si ambos el país A y el país B producen trigo y textiles, y mientras A produce más barato los dos artículos, pues para 1 unidad de trigo requiere de 10 horas-trabajo y para 1 unidad de textiles 5 horas-trabajo, B por su parte requiere 12 horas-trabajo para 1 unidad de trigo y 6 horas-trabajo para 1 unidad de textiles, a A le conviene especializarse en trigo utilizando todas sus horas-trabajo para obtener $1\frac{1}{2}$ unidades y a B emplear todo su trabajo en textiles pues así obtiene 3 unidades de este producto. De

esta manera A obtiene de B la 1 1/2 unidad de textiles que requiere además de la que produce y sin distraer recursos del trigo que es en lo que es más eficiente, y B obtiene de A la 1/2 unidad de trigo que necesita además de la que tiene, también sin perder eficiencia productiva; siendo el corolario de esta relación que ambos países deciden su intercambio en razón de la comparación de sus costos.

Por su parte Samuelson indica que los países tienden a especializarse en la rama de la producción de las mercancías en los que son más productivos, pues aunque un país fuese más eficiente que los demás en todo, el comercio le será más beneficioso si se especializa en aquellos productos que relativamente produce con más eficiencia, ya que los recursos son limitados. * (Samuelson y otro, op. cit. pág. 1017)

La tendencia hacia la especialización es inherente a la vida social, pues se sabe que aun en épocas primitivas la división del trabajo era instituida para producir mejor. Explica ese mismo autor que en las sociedades primitivas la misma naturaleza indicaba quienes debían dedicarse a la pesca por su paciencia, a la cacería por su aptitud motora y a la tarea artística o educativa por su inteligencia. * (Ibidem, pág. 66)

La experiencia ha demostrado que el nivel de vida de un país puede elevarse si éste se especializa en el ramo o ramas en las que resulta tener más productividad; por lo que la especialización se entiende como un supuesto en el que se basa la modernidad para alcanzar niveles superiores de progreso, tanto nacional como mundialmente hablando. Sobre la práctica de éste principio Mc.Connel observa: " El punto crucial es que la distribución de recursos ha mejorado a través de la especialización realizada de acuerdo con la ventaja comparativa. " * (Mc. Connel, op. cit., pág 58)

Es de esperarse que en una economía abierta la especialización contribuya al bienestar. Un país exportará el producto sobre el que tiene una ventaja comparativa e importará aquel para el que resulta con menos eficiencia productiva. Indirectamente, el intercambio es una forma de producir, pues con los mismos réditos de las exportaciones se puede obtener lo que no se produce en el país. En ese sentido, la teoría clásica entendía que el comercio internacional beneficiaba a todos; si bien no todos ganaban - dependiendo de sus diferencias en costos comparativos - en condiciones de equilibrio nadie perdía. Según el modelo de Ricardo, de menos un país tendría que ganar, pero los demás, si no ganaban tampoco perdían.

El profesor Fisher Stanley, del Instituto Tecnológico de Massachusetts, refiriéndose al comercio contemporáneo señala que no todo mundo gana con el mismo y que puede haber sectores de la economía que aun lleguen a perder. Advierte que pueden presentarse circunstancias adversas a esos sectores que lleven a un país a imponer restricciones al comercio internacional, y cita tres supuestos: a) una mejora en la tecnología; b) aumentos desmedidos en las importaciones; y c) razones estratégicas. * (Stanley, F. y otro, op. cit. págs. 903-904)

Comenta ese mismo autor que cuando Argentina conoció de la refrigeración para la conservación de carne de res, incrementó sus exportaciones y el uso de recursos destinados a la cría de ganado, beneficiándose los productores pero no así los consumidores nacionales ni los usuarios de los terrenos, pues éstos últimos hubieron de pagar más por la compra o alquiler de los mismos. Cita también el caso de Estados Unidos, cuando por razones estratégicas suspendió la exportación de computadoras a Rusia y a Cuba.

1.3.- John Stuart Mill. Demanda recíproca y equilibrio general. No obstante los avances teóricos de David Ricardo, sus aportaciones no fueron suficientes para explicar los beneficios del comercio internacional y la determinación del intercambio, pues sólo consideraba la oferta y en este sentido su teoría resultaba limitada. Kindleberger observa: " A las preguntas de qué mercancías serían exportadas e importadas Ricardo respondió a través de la ley de los costos comparativos y a la pregunta de qué precios rigen el comercio internacional, John Stuart Mill respondió que esto se determinaba por la ley de la demanda recíproca". * (Kindleberger, op. cit., pág. 50)

Correspondió a este economista reformular la teoría de Ricardo sobre los costos comparativos y examinar además la cuestión de las proporciones en que las mercancías se intercambian. Su análisis concluía en el sentido de que la producción de un país no dependía de sus costos de trabajo sino de la eficacia de éste, así como también de las mismas cantidades de producción que podía ofrecer a cambio de importaciones y a lo que llamó "demanda recíproca".

La teoría clásica tuvo como su último desarrollo, las ideas de Stuart Mill sobre la determinación de los precios internacionales. Kindleberger se refiere a éste como el economista del Siglo, considerando que a él se debe el mérito de haber postulado el principio de que, ante la fuerza de la oferta, existía también la fuerza de la demanda para determinar el precio de una mercancía, y que, en razón de que la economía del comercio internacional incluía a más de un país, prevenía que el precio de la relación se determinaba en virtud de una demanda recíproca. * (Ibidem, pág. 39)

Stuart Mill , advertía, sin embargo, que las condiciones de intercambio tenían como limitantes las condiciones internas de cada país. Aludía en su teoría a que los "índices internacionales" de intercambio estaban determinados por los propios "índices interiores" establecidos por la eficacia relativa de trabajo de cada país".

Otro aspecto interesante de su teoría es el de las condiciones reales de intercambio. El índice real del intercambio dependería de "la extensión y la elasticidad de la demanda" de cada país por las mercancías del otro país, donde el concepto de demanda no es el habitual, sino el que corresponde a la cantidad de exportaciones que un país ofrecería a cambio de las importaciones de otro. Según Ellsworth, * (Ellsworth, op. cit., pág 61) las ideas sobre la demanda recíproca de Stuart Mill se pueden resumir como sigue: a) las relaciones de intercambio dependen de las relaciones de

cambio internas y de la demanda recíproca; y b) solo serían estables las relaciones en las que las exportaciones fuesen suficientes para pagar las importaciones que se desean.

La versión moderna que responde a la pregunta de los clásicos, sobre qué mercancías y a qué precios debe exportarse e importarse, se refiere a la afirmación de que las mercancías y los precios del comercio se determinan por la oferta y la demanda y que éstas a su vez se determinan por la oferta y la demanda de los factores de producción y en este sentido, el equilibrio del comercio, se explicaría como un sistema.

El sistema del equilibrio general del comercio internacional, como lo entendían los clásicos se explica a través de un mecanismo de ajustes. * (Guthrie, John A., U.T.E.H.A., México, 1963, pág. 548) Se trata de un mecanismo automático de interacciones inherente al mismo intercambio. Por ejemplo, si dos países A y B producen trigo y textiles, y si A produce más barato que B ambos artículos, B tendría que adquirir ante A generándole a éste más ingresos. Esto daría lugar a que los precios y salarios subieran en A y disminuyeran en B. Luego este aumento de costos en A, derivaría que a largo plazo los artículos de cuenta resultasen más caros ahí que en B, con la consecuencia de que este último, se dedicaría a especializarse, si no en los dos artículos, si en producir uno de los dos, dando lugar a ajustes. Sobre los efectos del comercio internacional en la redistribución de los recursos, Snider explica: " La razón de esta redistribución de factores es, naturalmente, el desplazamiento de la demanda, que acompaña a la apertura del cambio ". * (Snider, Delbert A., op. cit.)

El concepto de determinación de precios de la teoría clásica de la demanda recíproca, implicó también un avance en la explicación acerca de del beneficio del comercio internacional, específicamente, a través de la noción de " precios autárquicos ". Por éstos precios se entiende aquellos que tendrían que pagarse en el interior de un país de no recurrirse al comercio internacional para aprovechar sus ventajas.

1.4.- La crítica a la Teoría Clásica.- La teoría de la ventaja absoluta de Adam Smith ha sido estimada como insuficiente para explicar el comercio internacional, pues por una parte la base real para determinar los costos de producción eran las existencias de oro de los países (o su caso el vellón plata), pues se trataba de la época del patrón oro internacional. También adolecía de la parcialidad, pues era además la época en la que Inglaterra era la nación más poderosa y por tanto la que podía verse más favorecida con las ideas de Smith. * (French, Davis R., Economía Internacional, F.C.E. México, 1985)

Asimismo, la teoría de la ventaja absoluta ha sido objetada en el sentido de que su práctica deviene un inconveniente, pues conforme a la misma, solo los países que tienen esta ventaja serían los encargados de producir, y los que no la tuviesen, no producirían.

Por otra parte, la teoría clásica de David Ricardo denota, en principio, tres imperfecciones: * (Ellsworth, op. cit., pág. 66) a) el supuesto básico que explicaba el comercio internacional era el valor-trabajo, estimando que los otros factores eran secundarios; b) no respondía a un patrón real de cambio, no obstante lo convincente de sus argumentos en contra del proteccionismo; y c) no explica los supuestos inherentes a la eficacia del trabajo y que difieren de país a país, tales como las técnicas y procesos de producción, considerados como condicionantes del comercio.

Sin embargo, no todo lo que significa teoría sobre ventaja comparativa acontece en la práctica, ni tampoco la posición de equilibrio por interacción de intercambio se da siempre en forma automática. Sucede luego que los países no optan por esperar el largo plazo para el funcionamiento del juego automático de las fuerzas económicas, vía contracción del volumen del circulante y baja en precios, sino que deciden eliminar la causa de su inferioridad mediante el aumento - a corto y a mediano plazo - en la productividad del trabajo.

Debe observarse también, que el principio de la ventaja comparativa no ha sido aceptado del todo, pues se dice que " sobre simplifica la realidad", presuponiendo que el único factor determinante en el intercambio es el trabajo y que éste es homogéneo y se rige por la competencia perfecta. La realidad es que el desplazamiento del trabajo (y con esto su oferta) se ve perturbado por factores sociológicos y culturales, los monopolios y monopsonios, los actos de intervención, y aun por la existencia de lo que se ha denominado "grupos no competitivos", al decir, trabajadores no sustituibles (al menos en el corto plazo).

Puede decirse, finalmente, que las críticas que se han enderezado en contra de la especialización, son imputables a la propia teoría de las ventajas comparativas. Se considera que la especialización soporta como carga la monotonía, pues se sabe que un mismo operativo termina por ser aburrido. Luego, en cuanto reduce la diversidad de ocupaciones, forma una dependencia que puede ser hasta de consecuencias graves, luego que uno de los factores de la cadena deja de producir, como en los casos de huelgas y siniestros. Igualmente, la especialización soporta los inconvenientes que acarrea el dinero, cuando se sabe que la misma condujo a la sustitución del trueque por este medio.

2. - Teoría Moderna. - Debe reconocerse que la teoría clásica dejó un legado de importantes aportaciones a la teoría del bienestar, pues por primera vez se trata de ofrecer una explicación acerca de las ganancias que se derivan del comercio internacional. No obstante los avances de la teoría clásica, los economistas del presente siglo consideran que sus supuestos adolecen de falta de realismo. * (Ffrench, op. cit., pág. 29)

La teoría clásica no explica las causas de las diferencias de costos comparativos en las que finca sus postulados, principalmente porque persistió en la idea de que esos costos estaban referidos únicamente al factor trabajo. En ese sentido, no ofrece una respuesta

suficiente al planteamiento sobre las diferencias en las funciones de producción de país a país, incluyendo sólo razones geográficas tales como las diferencias de clima (cuando por función de producción se entiende la relación que se da entre la máxima cantidad de producto de explotación y la cantidad aplicada de trabajo y tierra).

Habrà de corresponder a la teoría moderna el ofrecer una explicación convincente acerca del comercio internacional. * (Chacholiades, op. cit., pág. 35) La teoría moderna se aparta de la teoría simple del valor trabajo introduciendo el concepto de "costo real", que a su vez hubo de conducir a la noción de los "efectos diferentes de los beneficios" diversa de la noción del "equilibrio automático" de la teoría clásica. Estos efectos dependerán de las barreras arancelarias, la alteración de los valores relativos de los bienes, así como de las alteraciones de los precios relativos de los factores de producción ostensibles en los ingresos y precios de los consumidores y los productores.

No obstante el afán realista de la teoría moderna del valor, no reconocía en el libre comercio una política que maximizara el bienestar económico de un país, principalmente en casos de ausencia de compensación internacional. Se pensaba que lo más conveniente en estos casos era la restricción al libre comercio, pero al tiempo se prevenía que la práctica de restricciones daba lugar a la formación de monopolios, en perjuicio del mismo interés nacional.

Se advierte, sin embargo, que la teoría moderna admite el libre comercio internacional siempre y cuando se den las siguientes condiciones: * (Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, Aguilar S.A. Editores) a) mantenimiento de la estabilidad monetaria internacional; b) costos de oportunidad (sociales) reflejados fielmente en los costos y precios monetarios en dinero nacional, y c) consenso nacional para la distribución de la renta.

El pivote de la teoría moderna corresponde al concepto de costo real o "costo de oportunidad", formulado por Haberler en 1936 siguiendo al Vinner. Según este economista, el valor de un bien es el que corresponde a su equivalente, medido por el valor de lo que se sacrifica o deja de producir a consecuencia de producir ese mismo bien. Asegura Haberler que no hay contradicción entre la teoría del comercio internacional y la teoría del costo real: "...es una práctica actual aplicar el concepto de costo de oportunidad a la teoría moderna del equilibrio general respecto a problemas de comercio internacional." * (Haberler, G., A Survey of International Trade Theory, Princeton University Press, Princeton, N.J., pág. 15)

Apunta Chacholiades, que por descartada la teoría del valor-trabajo como válida para explicar las ventajas comparativas del comercio internacional, había que responder, sin embargo, sobre la validez de las conclusiones de la misma acerca de la división internacional del trabajo, y que fue precisamente a Haberler a quien hubo de corresponder el mérito de ponerlas a salvo mediante el desarrollo de la teoría del "costo de oportunidad", liberando a la teoría clásica de las restricciones que le imponía la teoría del valor trabajo

Aun y cuando el esquema de Haberler sigue siendo estático, implica un avance respecto del análisis clásico, pues en él se revelan elementos que aproximan más la teoría a la realidad económica y tal es el caso cuando se refiere a las condiciones óptimas de producción: * (French-Bass, op. cit., pág. 29) a) tanto empresarios como consumidores maximizan su producción; b) siempre pleno empleo; c) competencia perfecta; d) sin economías o deseconomías de escala; e) la distribución del ingreso es constante o en su defecto, todos los consumidores tienen idénticas propensiones marginales a consumir cada producto en el rango dentro del cual varía el ingreso de cada persona. "

2.1.- Costos comparativos. Costo de oportunidad y su significación social.- La noción de "costo real" sólo se obtiene a través del conocimiento del costo comparativo, que observa un carácter social en cuanto que su valor depende del valor de los bienes sacrificados para poder producir una unidad de un bien, y es en ese sentido que se le ha denominado "costo de oportunidad social" y por lo que se ha concluido que los costos comparativos deben considerarse como indispensables para el análisis del efecto social del intercambio. * (Snider, op. cit., págs. 26-28)

La ventaja comparativa se establece sobre la base de un costo de oportunidad en la producción de un bien o servicio. El costo de oportunidad de un producto es " la opción que deberá abandonarse para poder producir dicho producto. " La perspectiva de esta ventaja conduce a la especialización, que resulta importante en la medida de que los recursos no son ilimitados, sino escasos. * (Wonnacott, op. cit., pág. 27)

Al adoptar una decisión económica se descartan otras alternativas de acción, por lo que se entiende que esta decisión ha de ser la mejor alternativa y en este sentido al costo de oportunidad le corresponde "el valor de la mejor alternativa existente". Advirtiendo el significado social del concepto, Samuelson se refiere a la importancia del costo de oportunidad en el mercado, pues a través del mismo podemos establecer el costo correcto o " valor correcto social " de un bien al momento de una transacción. Cita este autor el caso de la puja por la que se remata un bien a un precio determinado, donde el costo de oportunidad no propiamente correspondió al del valor mayor al que haya quedado vendido, sino al del valor de la "similante oferta más alta". Teóricamente, entre más competitivo resulte un mercado, el valor de las ofertas habrá de estar más próximo del costo de oportunidad. * (Samuelson, op. cit., págs. 568-569)

Samuelson comenta que el concepto de costo de oportunidad también ha sido utilizado por los economistas para referirse al costo económico y no al costo monetario y en este sentido por costo de oportunidad se entiende " una decisión que consiste en las cosas que se renuncian cuando se toma esa decisión en lugar de otra". Cita el ejemplo del socio mayoritario de la empresa que trabaja sin remuneración, que para el economista - a diferencia del contador -

implica un costo en cuanto que por ese trabajo dejó de considerar otras alternativas de rédito.

Los costos de producción se han clasificado desde dos puntos de vista: a) del gasto; y b) de su perspectiva.

Desde el punto de vista del gasto, se clasifican en costos nominales, costo de factores y costo de sustitución. Los costos nominales son aquéllos que son inherentes al precio mismo de la mercancía; los costos de factores constituyen el gasto requerido para el pago de los factores utilizados en la producción; y los costos de sustitución corresponden a aquéllos que implica la producción misma de una mercancía, pero representados por el importe del bien "mejor substituto" producible con los mismos factores. Según Bentham, este tipo de costos son los que explican el comercio internacional, en cuanto son diferentes de país a país. * (Bentham, op. cit., pág. 589)

Conforme al punto de vista de la perspectiva misma de costos, éstos se clasifican en costos constantes, costos crecientes y costos decrecientes. Esta clasificación ha sido la más aceptada para referirla a los costos de oportunidad, pues es la que se sustenta en que existen posibilidades diversas de combinación de factores de producción (alternativas de producción)

Por costos constantes se entiende la situación en la que las alternativas de producción, admiten que los recursos destinados a un producto igualmente sean susceptibles de ser destinados a otro u otros. Los costos de oportunidad serán crecientes en la medida que la sustitución de un recurso por otro supone que su utilización ya no sería la más apropiada o completamente adaptable, en consideración al principio de los rendimientos decrecientes.* (Wonnacott, op. cit., pág. 27) Hay costos decrecientes cuando se dan rendimientos crecientes, es decir que al destinar más recursos a un producto derivará aumentos en la producción adicional, por lo cual se entiende como la contra-tendencia de los costos crecientes; siendo el caso de las economías resultantes de la producción en gran escala, mediante la división del trabajo y la especialización.

Sin embargo, advierte Kindleberger, que la especialización no es completa en la práctica, pues normalmente un país tiene costes crecientes en sus mercancías de comercio exterior o bien tiene rendimientos decrecientes, y cita un ejemplo: " A medida que ciertos factores de la producción de paño son atraídos hacia esta industria, los costos de producción por yarda se elevan. A medida que resultan menos adecuados para la producción de trigo y son expulsados de las empresas agrícolas, los costos por bushel de trigo descienden."

La idea de costos comparativos que se aproxima más a la realidad, corresponde al esquema propuesto por algunos economistas, en el sentido de analizar también los costos variables. Al aumentar la demanda de un país para un producto de otro país, es de suponerse que este último aumenta su producción y por tanto sus costos aumentarán; por el contrario, al reducir su producción aquel país (menos escala), sus costos disminuirán. * (Ibidem, pág. 334)

Como es de observarse, la situación de costos constantes es diferente de la de costos crecientes. En el caso de los costos constantes cesa la producción de mercancías que se producen a costos superiores a los que se producen en otro país, y en el de costos crecientes la especialización debe limitarse, pues de no ser así no disminuirían los costos y el país no estaría en condiciones de soportar la competencia del extranjero.

En el caso de los costos crecientes, se encuentra que la posición de equilibrio en los precios depende de la demanda recíproca. No obstante, resulta erróneo concluir que sólo de ésta depende la relación de intercambio, pues se advierte que las variaciones de esta relación están también vinculadas a las variaciones en las escalas de los costos de trabajo.

En lo que concierne a la situación de costos y la determinación de la tasa de cambio (precio de la moneda), puede decirse que a costos constantes se determina por la demanda y no influye la oferta, pero tratándose de un país con costos crecientes, el cambio de equilibrio se determina tanto en función de la demanda como de la oferta. * (Ibidem, pág. 405)

Se considera importante el análisis de los costos comparativos, pues en razón de las diferencias productivas de país a país, es que se determina su relación de intercambio, base del comercio internacional. El alto interés por el estudio de los costos comparativos, desde el punto de vista del comercio internacional, se debe a lo siguiente: * (Garver, op. cit., 632) a) en el comercio internacional no hay movilidad de la población y por lo tanto la productividad del trabajo varía de un país a otro. No se da el acomodo de población que se presenta en el interior de un país, ya que de país a país hay barreras culturales como el lenguaje, institucionales como las de sanidad y protección ambiental; y b) la intensidad en la utilización de recursos es diferente en razón de la diversidad en la productividad y el volumen de población.

El aurore Garver, se refiere al caso de dos países que cuentan con las mismas ventajas naturales y de rendimientos de trabajo y donde uno de ellos habrá de dedicarse a la producción de artículos que requieren de más productividad, y el otro habrá de aplicarse a los artículos para los que se requiera de menos productividad, pues este último cuenta con más cantidad de población. Observa que la variable "productividad marginal" es un principio importante en comercio internacional: "Como los salarios dependen de la productividad marginal del trabajo, ésta es otra forma de decir que la intensidad de comercio entre dos naciones depende, en parte de los niveles relativos de salarios en ellas". * (Ibidem, pág. 632) Por lo que se considera que países de salarios elevados, no serán atractivos para la industria cuyos rendimientos tienen como la mejor opción ventajas naturales; como también el país de bajos salarios pero con pocas ventajas naturales, resultaría interesante para la industria con poca productividad y que no puede enfrentar costos excesivos.

Otro aspecto interesante de los costos comparativos es el de la especialización geográfica. Un país tiende a especializarse en determinados productos, en cuanto su producción reporte mejores ventajas que en otras regiones. Cada región habrá de especializarse en aquellos productos en los que cada unidad de trabajo sea más productiva. En la práctica, sin embargo, la continuidad de la especialización geográfica habrá de depender de la presencia de nuevos recursos o del crecimiento de la población. La misma diversificación de los recursos naturales que se derive de hallazgos minerales, da lugar al surgimiento de más especialidades; lo cual también puede suceder cuando por un aumento en la población aparecen nuevas ocupaciones.

El autor citado Garver, de la Universidad de Minnesota, estima que el grado de diversificación de especialidad geográfica se debe a dos factores: * (Ibidem, pág. 632) a) la variedad de sus recursos naturales y la volubilidad de la población; y b) el margen de productividad que, tratándose del factor humano, depende de la relación población-abundancia de recursos naturales y del capital y su rendimiento, así como también de la capacitación y eficacia técnica de la población.

Como corolario de las consideraciones anteriores sobre costos comparativos en el comercio internacional se puede concluir lo siguiente:

A) El capital y el trabajo de un país se destinan a aquellas actividades que ofrezcan las mejores posibilidades de ingresos máximos;

B) En consecuencia, las importaciones de un país no dependen necesariamente de su superioridad de recursos naturales en la producción de un artículo, pues la población habrá de dedicarse a la producción de lo que le reporte una mayor ventaja;

C) Un país de menos rango en recursos puede competir con otro de rango superior, en tanto que aquél hubiese de pagar salarios más bajos que éste; y

D) El que un país pague salarios bajos no debe representar un escollo para el país que pague salarios altos, pues el hecho de que éstos tengan un nivel de vida más elevado les permite vender a precios más baratos o competitivos.

2.2.- Determinación de los precios. Equilibrio general.- El precio internacional es el resultado de la relación de intercambio de mercancías cuando existe "demanda recíproca" y que tiende al equilibrio mediante la igualación de la oferta y la demanda de las mercancías. Fue John Stuart Mill quien por primera vez hubo de referirse a la "ecuación de la demanda internacional" complementando la teoría ricardiana. Bresciani-Turroni describe esta ecuación: "El producto de un país se cambia contra el producto de otros países conforme a la relación de intercambio necesaria para que las exportaciones de ese país paguen exactamente sus importaciones totales".

En la situación que antecede, la relación de comercio es la de una cierta desigualdad en los precios de las mercancías entre diferentes países, siempre y cuando esta circunstancia no se de en el grado de no poder cubrir los gastos de transporte. Dice Cassel: "La condición para el intercambio es que puedan vencerse los gastos del transporte". * (Cassel, op. cit., pág. 560) Además de éstos, habría también que considerar en su caso los del arancel, pues como señala Guthrie, de ser muy altos podrían producir el efecto contrario, haciendo incosteable una relación comercial.

Sobre el impacto de los costos del transporte, Kindleberger expresa: "La existencia de los costos del transporte afecta a la teoría del comercio internacional de dos formas. En primer lugar, nos exige modificar la respuesta dada a la pregunta acerca de qué mercancías se exportan y cuáles se importan. Las diferencias de precios en dos países deben de ser mayores que los costes de transferencia". De los costos del transporte puede llegar a depender una relación comercial y tan es así que la expansión comercial de época de la post-guerra en gran parte se debió a "la progresiva reducción" de los mismos.

Tal desigualdad inicial se debe a la diversidad de las condiciones económicas entre los países, sin embargo, es a su existencia misma a la que ha de deberse el impulso del comercio internacional. Luego es la especialización la que permite disminuir los costos de producción, y de ahí el interés entre regiones o países distintos por el intercambio.

El precio internacional que determina de igual manera que se determina cualquier precio en una economía de libre mercado, pero con la presencia de otro elemento más que debe considerarse: la demanda y la oferta exteriores. Elemento éste que resulta insoslayable, pues de su intervención puede depender el abaratamiento de mercancías en una economía. Se observa que los precios internos son más bajos después que antes del intercambio. * (Guthrie, op. cit.)

La tendencia del comercio internacional es la nivelación de los precios. Si bien es cierto que en la realidad no se logra esto plenamente, también es cierto que la interacción comercial implica un movimiento en busca del equilibrio. Por consumadas las relaciones comerciales internacionales, éstas derivan una revolución económica para los países.* (Cassel, op. cit., pág. 559)

Cada una de esos países desplazará sus propios recursos hacia la rama de la producción que más ventajas le represente, repercutiendo en la "formación de los precios", pues al parecer la división del trabajo habrá de generar el abaratamiento de las mercancías en las que el país se ha especializado. Así por ejemplo, si el país A y el país B llegan a coincidir en sus precios, en adelante habrán de enfrentar una nueva situación diferente de la anteriormente existente antes de sus relaciones, pues la misma nivelación ha de generar modificaciones en los precios de los demás productos, dando origen a todo un proceso de reajuste.

Sobre las características que ofrece la nivelación internacional de precios, Gustavo Cassel explica: * (Ibidem, pág. 562) "Esta nivelación en parte es directa y en parte es indirecta.....Una nivelación directa que incluye los gastos de transporte se producen en todas aquellas mercancías que pueden transportarse de un país a otro. La nivelación indirecta se realiza en dos direcciones contrarias: ya en la misma dirección que sigue el proceso de producción, es decir, de los productos que se encuentran en grado más adelantado, ya en la dirección contraria, es decir, desde los productos acabados hacia los medios que los han producido más o menos remotamente ". Observa este autor, que solo desde el punto de vista social es que se pueden apreciar las ventajas del comercio internacional; no así desde el punto de vista de la economía particular, donde cada quien opina según su experiencia de ganador o perdedor.

El movimiento de nivelación internacional de precios se rige en teoría por un principio que se conoce con el nombre de "principio de la uniformidad internacional de precios". Refiriéndose a éste, Bentham señala que, en tanto que cuentan con un mercado mundial, los precios de los productos de intercambio tienden a ser uniformes en cualquier lugar de introducción, deducidos tanto los costos del transporte como los impuestos de importación. * (Bentham, op cit.)

En teoría, los precios de las mercancías tienden a igualarse mundialmente, lo cual significa que el propio intercambio tiende a eliminar las diferencias. El precio común internacional tiende a estar al nivel en que la demanda mundial total es igual a la oferta mundial total, lo cual se debe a que las mercancías que produce un país corresponden a aquellas cuyo precio tiende a igualarse con su costo de producción. * (Snider, op. cit., pág. 45)

Visto a más profundidad, puede decirse que las variaciones en los precios internacionales dependería de la elasticidad ostensible de la demanda y de la oferta (sensibilidad a los precios). A mayor elasticidad en la oferta de una mercancía, más intenso será el desplazamiento en el precio. En cambio cuando se trata de una mercancía de demanda elástica, al aumentar ésta, el desplazamiento del precio será menor. La estabilidad de las relaciones de intercambio entre los diferentes países, será tanto mayor cuanto más intensa resulte la elasticidad de las diferentes demandas.

La elasticidad de la demanda será mayor según la mayor variabilidad de la producción de un país. Lo cual nos lleva a formular un interesante planteamiento acerca de la influencia que la dimensión económica de un país ejerce en el intercambio. ¿ Son los países ricos o son los países pobres los que obtienen mejor provecho del comercio internacional ?

Sobre esta cuestión, Brosciani-Turroni señala que el análisis apunta en el sentido de que al país con más demanda elástica internacional para su producción, le resulta más ventaja exportar y por contra, al país con poca intensidad de demanda internacional para sus productos, le resulta de más provecho importar * (Brosciani-Turroni, op. cit, pág. 320) De lo que se infiere que

un país pequeño, poca o ninguna influencia podría ejercer en el precio de las exportaciones provenientes de los países de elevada producción, menos aun en los casos en que éstos dejan de producir o producen menos, cuando tendrían que enfrentar alza de precios.

El principio de nivelación de precios responde a la circunstancia de mercado mundial, de que no debe venderse a precio por arriba o por debajo del costo de producción, pues se rompería con el supuesto equilibrio del precio derivado de la oferta y la demanda. Mismo que determina los límites a los que debe elevarse la producción, tanto por la que concierne a la de costos crecientes como a la de costos decrecientes.

A la situación de equilibrio general se llega en tanto la oferta internacional se iguala con la demanda internacional, lo cual significa que las exportaciones habrán de igualarse con las importaciones, a nivel de todos los mercados. La expresión gráfica del concepto fue del mérito de Alfred Marchal, quien formuló una curva de alternativas de intercambio a nivel internacional, indicando las exportaciones en las coordenadas y las importaciones en las abscisas, a la que nombró como " curva de oferta neta " * (Chacholiades, op. cit., pág. 85)

La utilidad de esta curva se significa en tanto que la misma permite detectar el nivel de bienestar de un país, pues se sabe la relación que existe entre éste y los movimientos en el intercambio: un aumento en el bienestar, puede derivarse de una mejora en el intercambio o viceversa.

En ese sentido, advierte Bresciani-Turroni * (Bresciani-Turroni, op. cit., pág. 323) que las variaciones en las relaciones de intercambio sirven de indicadores respecto a las ventajas que un país puede obtener del comercio internacional, pero siempre y cuando se de el supuesto de que la productividad de los factores de la producción, sea la misma, pues es en el país donde ésta aumenta que se registran las mejores ventajas.

Las características de la mercancía de comercio internacional se establecen en razón del estado-producto que ofrece la misma. Pueden consistir en producto elemental, producto terminado y producto no terminado. El producto elemental no es susceptible de transacción internacional, como la tierra; el producto terminado es aquí para el que el proceso de producción ya no tiene más que agregarle, como los domésticos de alimentación ; y los no terminados corresponden a los que aún cabe añadirseles producción, como los de consumo intermedio utilizados para maquila. Autores como Cassel, estiman que estos últimos son los que principalmente constituyen objeto de comercio internacional. * (Cassel, op. cit., pág. 560)

Sobre la relación: precios internacionales-factores de la producción, observa Bentham * (Bentham, op. cit.) que existe la posibilidad de que los factores nacionales se desplacen hacia la producción de exportación o a la inversa hacia la de importación. Es el caso, por ejemplo, de la mano de obra de producción para el interior. Esta no puede permanecer mucho con una remuneración por

debajo de la de la mano de obra de exportación - suponiendo una misma productividad -, sin más razón que la de que los precios internacionales están por arriba de los nacionales; lo mismo puede decirse para los demás factores de la producción.

Refiriéndose Ffrench-Davis a la doctrina neo-clásica, considera que una de las principales aportaciones de la misma es la "curva de posibilidades de producción", la cual se obtiene a través de una línea de eficiencia representativa del valor "iso-productivo" del capital y del trabajo, en términos marginales. En relación con esta línea existe la demanda de los consumidores, la cual se representa con otra curva, también de no poca importancia, que se le ha denominado "curva de indiferencia", cuyos rasgos habrán de variar dependiendo del lugar y de los gustos. * (Ffrench-Davis, op. cit., págs. 29-30)

En la práctica, sin embargo, se dan excepciones al principio de la igualación de precios internacionales derivadas de distorsiones que se pueden presentar. Estas excepciones son las siguientes:

A) El contrato de compra-venta a precio fijo. Consiste éste en la determinación por anticipado de los precios de una operación, que pueden llegar a ser diversos del precio corriente. El propósito de estos contratos es de índole extra comercial y presupone el beneficio de ciertos sectores de la población. Este tipo de contratos siempre implican un riesgo para el importador cuando bajan los precios y para el exportador cuando suben;

B) La venta monopólica de comercio interior. En este caso los precios de venta nacionales resultan más altos que aquéllos a los que se vende por exportación, por ejemplo cuando el acero se compra a un precio más alto que el que se exporta;

C) La venta monopólica de comercio exterior. Al igual que la excepción anterior, ésta constituye un caso de competencia imperfecta. La realidad del comercio internacional es la de que poderosas empresas llegan a ejercer un influjo notable sobre los precios. Una vez conseguido el control de precios en el mercado internacional surge una disminución de precios conocida como "dumping". Existen tres clases de "dumping": a) el esporádico; b) el depredatorio; y c) el persistente. Cuando el control de precios es en beneficio del vendedor se denomina "monopolio" y cuando es en el del comprador "monoposonio". Los "cárteles" son acuerdos internacionales entre empresas para discriminar precios;

D) La mano de obra barata.- En función de la misma diferencia de productividad, se encuentra que de un país a otro existen diferencias en el precio de la mano de obra. El problema se plantea a nivel de países que, sin tener mucha diferencia de productividad de mano de obra, difieren en cuanto al precio de la misma. Normalmente el país que se considera perjudicado por esa diferencia, acaba por prohibir las importaciones de mano de obra barata. Sin embargo, por algunos economistas como Bentham, se ha observado que tal medida no es tan efectiva, pues al bajar los salarios, en lugar de mejorar las condiciones económicas les causaría un deterioro. El mejor apoyo que se le puede brindar a los

trabajadores de bajo salario, es el de no discriminar la compra de sus productos;

E) El efecto del comercio sobre los precios de los factores abundantes. Al aumentarse la exportación de estos factores aumenta su precio. Un país donde la tierra es abundante, puede ver aumentado el precio de ésta, si aumenta la exportación de los productos agrícolas. Cabe aclarar, sin embargo, que la excepción sólo es válida para los países poco poblados;

F) Los bienes y servicios que no son del comercio internacional. Solo incumben al comercio interno, por ejemplo, la renta de los inmuebles y los servicios públicos, que varían según la ubicación y la política social en vigor

2.3.- Relación de intercambio.- Una vez que cada país ha determinado su especialidad internacional, establece un intercambio sobre las mercancías que le representan una ventaja comparativa. A esta relación se le conoce con el nombre de "relación de intercambio" y a la proporción en que ésta se da se le denomina "tasa de intercambio", o sea la cantidad de producto que un país pagaría a otro para obtener otro producto a cambio.

Este concepto se explica en términos de una curva de indiferencia, a la que someramente ya se hizo alusión en el punto anterior sobre determinación de precios. Chacholiades se refiere a la "relación real de intercambio", indicando que ésta es el resultado de aplicar al comercio internacional las curvas de indiferencia de la teoría de la demanda, observando que lo que para la producción es la "curva de posibilidades de producción", para el consumo es la "curva de indiferencia". * (Chacholiades, op. cit., pág. 48)

Por curva de indiferencia se entiende aquélla que expresa las decisiones de consumo respecto a dos mercancías, representando la combinación de las mismas, en atención a su misma utilidad de consumo y a sus respectivos precios. Existen las curvas de indiferencia individual y curvas de indiferencia social, según se trate de representar preferencias individuales o preferencias sociales.

Señala Chacholiades, que las alternativas de consumo consisten en una serie de combinaciones, como si se tratase de dietas, con las que se formula una curva convexa respecto a su punto de origen. A través de la curva se conoce el comportamiento de los consumidores en el mercado, siendo de mucha utilidad para determinar el nivel de bienestar, cuando han ocurrido cambios en el consumo. * (Ibidem, op. cit., pág. 60)

El concepto teórico de relación de intercambio al que se alude, se sustenta a partir del supuesto de que los dos países de que se trata, son países "sin comercio". Kindleberger alude a la "relación real de intercambio", explicando que ésta se deriva de las condiciones de equilibrio interno de cada país. En este sentido, son los precios del interior de cada país, los que determinan la pauta seguir en el comercio internacional.

A la relación de precios de exportación e importación se le conoce con el nombre de " términos de intercambio ". Actualmente,

cuando el comercio se ha extendido a un número considerable de mercancías, el concepto ha adquirido un sentido estadístico. Se le entiende como índice de precios de exportación y de precios de importación respectivamente, y que se expresa como medida porcentual.

El comercio es posible cuando los precios de equilibrio en los dos países, "sin comercio", son diferentes. No será hasta entonces que aparecerá un precio nuevo, supuestamente a beneficio de los dos países. Ante esta formación de precios, un país en desarrollo llegaría a obtener ventaja, aun respecto a un país desarrollado. Pudiese ser que la diferencia a favor entre los precios anteriores y los precios actuales resulte más amplia para el primero que para el segundo, pues se estima que la tendencia a crecer es más intensa en los países en desarrollo. * (Kindleberger, op. cit., pág 49)

Kindleberger hace alusión a la importancia de ser insignificante en el intercambio y expresa: " Si dos países son de distinta dimensión, el aspecto recíproco de la demanda puede no llegar entrar en juego en absoluto. Prevalecerá la relación de precios del país mayor y el país más pequeño podrá vender (su mercancía) al otro como desee al precio fijado...". Asimismo, comenta que esta situación no se da en forma aislada, sino que incluso se puede dar con más frecuencia de la sospechada por los propios economistas. * (Ibidem, op. cit., pág. 39)

Para la expresión de precios de las mercancías de comercio internacional y la comparación de éstos con los costos de producción, la teoría moderna recurre al concepto de " costo monetario internacional ", utilizando modelos de dos mercancías. En este sentido, se aparta de la teoría clásica en la que el costo de producción de comercio internacional se calcula despojando a las mercancías de los costos del capital y la tierra, dejando únicamente el costo del factor trabajo. Ya se advertía con anterioridad que esto era debido a que, en la época, se entendía que el único factor susceptible de comparación real, era el trabajo, por sus posibilidades de movilización. El costo dependería de la cantidad aplicada de trabajo a la producción, considerado como el único elemento objetivo que permitía llegar al cálculo del costo real.

No han sido pocos los intentos por despojar al comercio internacional del " ropaje monetario " con que se le ha cubierto, buscando elementos fundamentales que lo expliquen. Sin embargo, y así ha quedado demostrado en la práctica, aparte de los costos monetarios no se ha encontrado otra base más adecuada para referirse a la conveniencia o inconveniencia de exportar o importar, o simplemente para establecer diferencias de " costos objetivos ". * (Bresciani-Turroni, op. cit., pág. 324)

2.4.- Beneficios.- Una vez que la relación de intercambio ha quedado determinada, resulta importante pasar al estudio de los beneficios que se derivan del comercio internacional.

Es de esperarse que la especialización inherente al intercambio incremente la producción sobre la base de la eficiencia y

el incremento en la renta real. El establecimiento costos de oportunidad para una mercancía permiten que se produzca más y a menos precios. Como se sabe este efecto se debe a la ventaja comparativa que se logra por la movilización de factores de la producción de una actividad a otra.

Snider * (Snider, op. cit., pág. 50) se refiere al beneficio social del comercio internacional: "...los costos sociales de la producción se reducen, o dicho de otra forma, cada país tiene para sí un volumen mayor de bienes en disponibilidad como resultado del intercambio ". El razonamiento sobre el beneficio se sostiene en la idea de que las exportaciones representan el medio y las importaciones constituyen el fin.

Desde el punto de vista de la economía nacional, las exportaciones implican un sacrificio social, pues hay privación para los consumidores nacionales, pero por otra parte las importaciones comportan un valor social, pues la oferta de bienes aumenta en el país. Sobre ésta circunstancia, Cassel expresa: " La utilidad del comercio internacional hay que buscarla, ante todo, en el hecho de que la demanda se encuentra frente a un aprovisionamiento mucho más variado de factores elementales de producción. Dicha demanda no ha de ser restringida de una manera tan exclusiva y con una presión tan violenta de los precios como tenía que serlo en la situación de aislamiento ".* (Cassel, op. cit.)

Quando se veía la teoría de la ventaja comparativa, se pudo encontrar que la especialización con costos crecientes devenía una especialización incompleta, y se advertía la posibilidad de que un país pudiese destinar algunos de sus recursos para su propia producción, según los costos se mostrasen favorables a ésta circunstancia.

Resulta de interés preguntarse por lo sucedido cuando países que han sido importadores de una mercancía, se convierten en productores de la misma, dado su desarrollo industrial. Garver, se refiere al caso de Inglaterra cuando enfrentó el desarrollo de Australia, India, China y Rusia que abastecía con sus exportaciones, observando que aquel país no necesariamente hubo de perjudicarse, pues aun y cuando éstos han pasado a ser sus competidores, ha obtenido el beneficio global de que sus productos ahora son más cotizados que antes y de que la mayor producción ha derivado que aquéllos le compran más.* (Garver, op. cit.)

El comercio internacional es benéfico, aun cuando en un país se ha formado un mercado monopólico u oligopólico, pues tener que competir con productores extranjeros permite lograr mejores niveles de eficiencia y reducción de precios, y por tanto una mejor asignación de recursos. (Wonnacott, op. cit., pág. 623)

Quando la productividad de un país es inferior a la de su competidor, en bienes de la industria a la que más dedica capital y trabajo, es de esperarse que se perjudice con la competencia; por el contrario, si la productividad es menor en lo que respecta a bienes de consumo y no de producción, el país se beneficiaría, puesto que el

valor de cambio de su industria aumentaría. De lo que se infiere que, por el aumento de la productividad del vecino, no siempre se pierde, dependiendo según se sea consumidor o productor de los bienes objeto de competencia. Esta condición ha dado lugar a una doctrina denominada "la armonía de los intereses".

Las diferencias derivadas de la competencia extranjera tienden a nivelarse mediante el funcionamiento de un "mecanismo de ajuste automático". Este se explica en razón misma de las variaciones en los salarios a que da lugar la competencia. Los salarios suben y bajan en función de la productividad marginal del trabajo.

El país de salarios más bajos vendería a más bajos precios que el de salarios altos, pero esto a su vez, "pondría en movimiento fuerzas" cuya tendencia sería la del restablecimiento del nivel de salarios. Asimismo, el país de altos salarios buscaría el monopolio del mercado y la ampliación de la producción, a lo que se seguiría "escasez de trabajo" y el subsecuente aumento en los salarios.

El costo elevado del trabajo trae por consecuencia el desplazamiento de las empresas menos provistas de recursos. Es por eso que algunos países se interesan en que en los países competidores se eleven los salarios con aumentos en productividad. En la práctica, sin embargo, no siempre se busca elevar salarios a través de aumentos en la productividad, sino que los empresarios tratan de abatir sus salarios bajos mediante la eliminación de vicios administrativos. * (Garver, op.cit.)

El beneficio del comercio internacional resulta evidente, lo cual se explica en razón de la propia ventaja comparativa en que el mismo se sostiene. Es lógico que lo que no se produce en un país tenga que importarse, lo cual es válido para los bienes de consumo como para los bienes de producción. Igualmente el exportar representa una conveniencia para el país exportador, pues al tiempo que extiende sus ventas le permite mantener el nivel de sus precios.

En la teoría moderna, las ganancias y las pérdidas de los individuos y los sectores se obtienen como resultado de las comparaciones interpersonales, atendiendo a un criterio social sobre distribución de la renta. Los seguidores de esta teoría estiman que, de llegar a darse ciertos supuestos, nadie saldría perjudicado, pues finalmente habrían de obtenerse los beneficios indirectos o de transferencia de renta.

Se observa en la práctica, que no todos los efectos del comercio internacional derivan una ganancia global, pues hay quienes no se benefician. Puede citarse el caso de los consumidores nacionales que les afecta el aumento de las exportaciones, pues sucede que entre más se exporta un artículo más sube su precio en el mercado interno. En cambio, en la medida que se aumenta la importación de un producto, más se abarata, y el consumidor gana; asimismo, porque la oferta externa presiona sobre los precios, el productor tendrá que abaratar sus ventas en perjuicio de sus ingresos.

Bentham, se refiere a los perdedores de un país con el comercio internacional, y los clasifica en perdedores transitorios y perdedores en el largo plazo. Explica este autor, que los perdedores transitorios son aquéllos que la competencia de las importaciones los perjudica, pero procuran mantenerse ante la posibilidad de que en el corto plazo puedan desplazarse hacia otras actividades y en el largo plazo lleguen aun hasta obtener ganancias; y que, en cambio, los perdedores en el largo plazo son los que pierden en definitiva, como en el caso de los exportadores que reciben una fuerte competencia de tercer país, al grado de verse desplazados en el mercado. * (Bentham, op. cit.)

En economía internacional, ha surgido el planteamiento teórico sobre la medición de los beneficios del comercio internacional. Se admite que el método no resulta sencillo y las técnicas a seguir dependen del modelo que se adopte.

2.5.- Modelo Heckscher-Ohlin.- La teoría del valor-trabajo fue desechada por carecer de validez para explicar el comercio internacional. Su supuesto sobre la homogeneidad del trabajo no se aceptó aun tratándose de un solo país. La realidad es que ni dentro de una misma economía, trabajadores de diferentes sectores llegan a intercambiarse sin que se den variaciones en los salarios.

A la objeción anterior, habría que agregar que las mercancías no se producen únicamente con trabajo, sino mediante la combinación de los diversos factores de la producción: tierra, trabajo y capital. No obstante lo estilizada de la teoría del valor-trabajo no explicaba la variabilidad de los factores de la producción.

Kindleberger afirma: " Las proporciones variables de los factores en la producción de las distintas mercancías hacen imposible la utilización de la teoría del valor-trabajo por muy acabada que esté ". Comenta este autor, que es a Haberler a quien se debe el haber encontrado una solución a ese callejón sin salida, a través de la teoría del costo de oportunidad.

A través del estudio del costo de oportunidad es que se puede decidir la conveniencia de que en un país que tiene ventaja absoluta sobre otro, se especialice en la producción de aquél que le permita ganar más. Esta conveniencia se explica en razón de la diversidad en la disposición de recursos. Así, el país en donde existe una amplia disponibilidad de tierras productivas tenderá a especializarse en la agricultura y el país que tenga grandes cantidades de trabajadores no calificados, su mejor opción sería la producción que requiere de altos insumos de trabajo.

Estas ideas no dejaron de resultar interesantes para los países en desarrollo. La teoría clásica de la ventaja comparativa resultaba de muy dudosa aplicación al caso de estos países, pues sólo suponía validez para economías de grado de flexibilidad productiva y competencia de mercado de la que ellos no conocen. El profesor del Instituto de Massachusetts Charles P. Kindleberger refiere: "el caso de los países menos desarrollados, a los que

la teoría clásica de la ventaja comparativa no puede aplicarse, porque su situación se aparta de los supuestos clásicos en toda una serie de detalles, especialmente en lo que se refiere a su capacidad para desplazarse de una manera suave y no costosa a lo largo de la curva de posibilidades de producción, y a su falta de competencia perfecta en los mercados de bienes y factores. " (Stanley, op. cit., pág. 397)

La diferencia de productividad no es esencialmente la base del comercio internacional, tal como lo entendía David Ricardo, pues son las diferencias en los costos relativos lo que determina las ventajas del mismo, los cuales están en función de las diferencias relativas de los factores de producción. * (Stanley, op. cit., pág. 397)

Los países productores de petróleo que lo poseen ostensiblemente, como los países árabes, lo exportan barato, por la ventaja misma que les representa el gran volumen de su dotación. Se entiende que para cuando se decidan a exportarlo, su producción ha de ser rentable.

Es importante distinguir entre la cantidad en la dotación de factores y la combinación requerida de los mismos para producir una mercancía. Preguntándose por las causas determinantes de las diferencias de precios entre los países de intercambio comercial, Snider explica: " Fundamentalmente la respuesta está en la desigualdad de las cantidades y las calidades relativas de los factores productivos en los dos países, junto con el hecho de que, tecnológicamente diferentes mercancías requieren diferentes proporciones de factores de producción". * (Snider, op. cit., pág. 34)

Un país, por ejemplo, donde existe una amplia disponibilidad de tierras productivas tiende a especializarse en agricultura y el país que tenga una gran cantidad de trabajadores no calificados, su mejor opción ha de ser la producción que requiera de " altos insumos de trabajo ".

Sobre las causas de las diferencias de costos comparativos, Kindleberger citando a Bertil Ohlin, señala que la respuesta está en la diferencia en la proporción de los factores: " Mercancías diferentes requieren diferentes proporciones de factores; y países diferentes están diferentemente dotados de factores ".

Los tratadistas de Economía Internacional coinciden en que la explicación teórica moderna del comercio internacional predominantemente se debe a las aportaciones de los economistas suecos Eli Heckscher y su alumno y continuador Bertil Ohlin, cuyo modelo se entiende como una teoría neoclásica del comercio internacional.

Heckscher y Ohlin, respectivamente en 1919 y 1933 se aplicaron al estudio de las determinantes de las diferencias de costos comparativos entre los países. Su teoría ofrece la particularidad de explicar esas diferencias atendiendo a la "disponibilidad relativa de factores de producción", reincorporando

el factor trabajo como una función que influye en los términos del intercambio.

El modelo de Heckscher-Ohlin se explica en principio en función de sus dos teoremas, en los términos siguientes:

- a) El teorema Heckscher-Ohlin propiamente dicho, según el cual un país tiene ventaja comparativa respecto al producto para el cual se utiliza el factor que le resulta más abundante; y
- b) El teorema de la igualación de precios de los factores, donde el flujo de mercancías equivale a la movilización internacional de factores y con el que se pretende establecer, que es por el libre comercio, que se logra tal igualación.

Como supuestos teóricos del modelo Heckscher-Ohlin pueden citarse los siguientes: * (French-Davis, op. cit., pág. 39)

- a) Funciones de producción homogéneas;
- b) Dos bienes, dos factores de producción (capital y trabajo) y dos países o grupos de países;
- c) Factores homogéneos en ambos países o expresables en unidades homogéneas;
- d) Funciones de producción iguales para cada producto en ambos países; y
- e) Competencia perfecta, pleno empleo, ausencia de costos de transporte, y movilidad de factores.

A los supuestos anteriores faltaría agregar el de que uno de los bienes o mercancías del modelo requiere de ser " intensivo en trabajo ". Apunta Chacholiades que la validez del modelo depende de que uno de los bienes producido sea " intensivo en trabajo " respecto a otro bien, cuando por esta supuesto se entiende la proporción (no la cantidad) en la que el factor trabajo se usa, para producir una unidad de un bien, comparativamente con la proporción menor en que se usa, para producir otro bien. * (Chacholiades, op. cit., pág. 105)

Consideraban Heckscher y Ohlin que un país exportaba aquellos bienes cuya producción fuese de costos monetarios inferiores a los que tienen los demás países. Estos costos estaban en función de los precios relativos de los factores disponibles de producción, de tal guisa que un país, habría de exportar aquel producto que tuviese incorporado en " forma intensiva " un factor relativamente abundante, e importaría otro en cuya producción emplease con intensidad factores relativamente escasos. La abundancia o escasez del factor estaría determinado por la oferta y la demanda del mismo. Se sabe que de la elasticidad de la demanda puede depender el grado de escasez de un factor.

Dependiendo de su grado de escasez, los factores de la producción suelen combinarse en proporciones diferentes, lo cual varía de un país a otro. Según su abundancia o su escasez, los factores serán más baratos o más caros, influyendo en las características de la economía internacional. Y precisamente, a

través del comercio internacional es que se puede llegar a atenuar los desequilibrios en la distribución de factores de producción entre diferentes países. * (Bresciani-Turroni, op. cit., pág. 337)

Es de advertirse, sin embargo, que la determinación de la proporción de factores de producción ofrece dificultades- aun cuando se trate de producir solo dos mercancías- cuando las tecnologías no son definidas. Tal es el caso, por ejemplo, de la producción de huevo, cuya proporción de factores resulta diferente según se trate de la unidad tradicional que requiere de extensión de tierra y de la unidad de granja equipada, más bien requerida de capital.

La diferencia de precios entre los factores de la producción, deriva de la misma diferencia en su eficiencia. No obstante, existe en el comercio internacional una tendencia a la igualación del precio de los mismos. Debido al aumento mismo de la demanda de su explotación, el factor abundante tiende a hacerse menos abundante cuando se aumenta la exportación de su mercancía, y por contra, el factor escaso se hace menos escaso al disminuir su demanda de explotación, debido a que la mercancía de su producción se obtiene por importación.

Sobre la significación del principio sobre igualación del precio de los factores de producción en comercio internacional, Kindleberger observa: * (Kindleberger, op. cit., pág. 32) " El comercio tiende a elevar el precio del factor abundante y debilita el del factor escaso, y cuando el comercio se basa en las diferencias en la dotación de factores, la repercusión del comercio sobre el precio de éstos es considerablemente importante, tanto política como económicamente."

Uno de los principales objetivos de la teoría H - O era la predicción del patrón de comercio atendiendo a las características que ofrecen los países de intercambio. Conforme al modelo H - O el libre comercio conduce hacia una situación tal en la que los trabajadores de dos países obtendrían el mismo salario real y la tierra ganaría la misma renta real, teniendo como su efecto indirecto el igualar la proporción en la que ambos factores se dan, a través del flujo mismo de bienes entre los países. * (Chacholiades, op. cit., págs. 115 - 116)

En condiciones de libre comercio, las remuneraciones a los factores de la producción tienden a igualarse en todas partes. Por igualación de precio de factores, se entiende el que éstos sean solventados en la misma proporción, por ejemplo, el trabajo que ha de pagarse por hora - hombre. Destaca French - Davis que esta condición solo resulta factible cuando se dan los supuestos mismos del modelo: competencia igual en los mismos países para productos y factores; rendimientos constantes a escala; disponibilidad fija de trabajo y capital y de nivel tecnológico; ingresos y gustos constantes; especialidad incompleta; y que no existan costos de transporte ni obstáculos al intercambio comercial.

En contra del modelo H-O se han formulado diversas objeciones que se pueden resumir en la forma siguiente:

- a) Sobre el supuesto de la homogeneidad de factores, cabe indicar que éste no coincide necesariamente con la realidad, pues se da el caso de que, trabajadores potencialmente iguales, tienen eficacia diferente, debido a factores culturales sobre mística de trabajo;
- b) Tampoco coincide con la realidad el supuesto de competencia perfecta, pues se sabe que los costos no siempre son constantes. Los costos decrecientes de las economías de escala devienen en monopolios;
- c) El supuesto de la igualación en el precio de los factores de producción, se ha visto desvirtuado por el mismo principio de las "funciones de producción". Según éste, la sustitución de factores no es igual de simple para todos los bienes; por ejemplo, puede suceder que la elevación del precio de la mano de obra de un bien intensivo en la misma, se interrumpa por que se opte por utilizar el capital en lugar de aquélla;
- d) El estímulo ahorro-inversión difiere de país a país, repercutiendo por tanto en forma diversa en el proceso de igualación de precios de los factores de producción; y
- e) No contempla el hecho de que los factores evolucionan en sus precios de manera diferente de un país a otro, pues el teorema no considera que cada cual puede ser un caso diverso de avance tecnológico. Este tiende a concentrarse en los países desarrollados y, contrariamente a la idea neoclásica, se observa que el capital no fluye de éstos a los países en desarrollo, sino sólo entre los mismos países desarrollados.

De darse en la práctica los supuestos teóricos del modelo, los países en desarrollo mejorarían a través del libre comercio, pues sería el caso de que con la igualación de precios de factores entre los países, los trabajadores latinoamericanos ganarían lo mismo que los americanos o los canadienses.

Pero cabe preguntarse hasta dónde el modelo es realista. El libre comercio entre países desarrollados y países en desarrollo aún no se ha dado en las relaciones Norte-Sur. Pero de llegar a darse, permitiría disminuir las marcadas diferencias entre esos países? En qué medida y bajo qué condiciones, el capital de los países desarrollados fluiría hacia los países en desarrollo donde resulta escaso?

Cuán cierto es que a mayores diferencias en la proporción de factores el comercio entre países se da en más volumen? Observa French-Davis que la realidad es la de que el comercio internacional ha observado la tendencia a concentrarse entre los países de altos niveles internos y tales son los casos del comercio de la Europa Occidental, Estados Unidos y Japón. * (French-Davis, op. cit., pág. 42 y sigs.)

3.- Deseos teóricos contemporáneos.- Mismo el profesor Haberler, precursor de la teoría moderna del comercio internacional, se refiere a la susceptibilidad de ésta. Observa como la teoría ofrece un dilema frecuente en la investigación científica; pues en

tanto sus premisas son realistas, no lo son así sus resultados: estos no son fácilmente comprobables, o bien, simplemente, son inaplicables.

En el modelo H-O hay precisión, pero se observa adolece de simplicidad cuando trata de explicar el comercio internacional sobre la base de una determinada dotación de factores entre los países. Es omiso en varios elementos que influyen en los costos relativos y en los términos del intercambio. Estos elementos se han venido explorando recientemente por los economistas, dando lugar a lo que podría denominarse: progresos o desarrollos teóricos contemporáneos

Entre los desarrollos teóricos más connotados pueden incluirse los siguientes:

- a) La prueba de Leontief; y
- b) Los desarrollos sobre pluralidad de países y de mercancías;

3.1.- Prueba de Leontief.- Pasaba el tiempo y el modelo H-O se mantenía sin cuestionarse. El primer intento serio de comprobar empíricamente ese modelo corresponde a Wassily W. Leontief en 1953. A su teoría también se le conoce con el nombre de la "paradoja de Leontief", pues a través del estudio de la estructura económica de Estados Unidos encontró que en las exportaciones de este país predominaban productos de mano de obra intensiva y en sus importaciones el de uso intensivo de capital, lo cual resultaba contrario a los postulados de la teoría convencional, que presumía que un país exportaría e importaría aquellos productos en los que respectivamente se utilizan el factor abundante y el factor escaso.

Explica Ellsworth * (Ellsworth, op. cit., págs 142 - 143) que el primer examen profundo y detallado de la teoría de las proporciones de factores fue el emprendido por Leontief, sometiendo a prueba el principio de que una nación con capital relativamente abundante exportara artículos relativamente intensivos en capital, e importara aquéllos cuya producción requiere de cantidades relativamente grandes de su factor relativamente escaso, el trabajo.

Manifestaba Leontief: " La participación de los Estados Unidos en la división internacional del trabajo se basa en su especialización en las líneas de producción intensivas en trabajo, más que intensivas en capital. En otras palabras el país recurre al comercio exterior con el objeto de economizar su capital y disponer de su trabajo excedente y no a la inversa ".* (Tomado por Ellsworth, op. cit, del artículo de Leontief " Domestic production and foreign trade: the american capital position re-examined", en Proceeding of the American Philosophical Society, No. 97, Sept. 1953)

Leontief utilizó el método insumo-producto en su examen sobre la producción doméstica de los Estados Unidos, habiendo llegado a resultados opuestos a la idea que se tenía de que este país exportaba en su mayor parte productos en los que predominaba la aplicación de capital intensivo e importaba aquéllos para los que se utilizaba

predominantemente trabajo intensivo, pues se sabía que Estados Unidos era abundante en capital comparativamente con mano de obra.

La comprobación de Leontief vía insumo-producto agrupaba 50 sectores de la industria estadounidense, de los cuales 38 correspondían al comercio internacional, seleccionando dos factores: capital y trabajo. Luego estimó los requerimientos de éstos factores, primero en relación con una canasta de 1 millón de dólares de bienes de exportación y luego con otra por ese mismo valor de bienes de importación. Comenta Chacholiades * (Chacholiades, op. cit., págs. 31 - 132) que el resultado fue sorprendente, pues había encontrado que las importaciones no se podían substituir sino con un 30 % más de capital por trabajador, que la exportaciones; lo cual significaba un resultado en contradicción con el modelo H-O.

Las críticas que se enderezaron en contra de la prueba de Leontief, se contraen fundamentalmente a dos aspectos: el metodológico y el estadístico.* (Ibidem, pág. 131) Dentro de los propósitos y limitaciones del presente trabajo considero pertinente referirme a ésta crítica, que tiene como su principal exponente a Ellsworth en 1954.

La paradoja de Leontief no ha sido bien aclarada, no obstante los datos empíricos acumulados. Es así que han surgido explicaciones tendientes a reconciliar el modelo H-O con aquélla, o bien a aportar nuevas teorías. Se estima que los resultados de la prueba de Leontief, no tan solo estimularon el estudio de su modelo, sino que despertaron inquietud por tratar aspectos que Leontief no había tomado en cuenta.* (Ibidem, pág. 148)

Uno aspecto de sumo interés es del " ciclo producto ". Su investigación inicial hubo de corresponder a Raymond Vernon. Su pretensión fue la de encontrar la explicación de la ventaja tecnológica que un país puede tener en relación con un producto determinado y según la época. Partía de la idea de que un producto terminado pasa siempre por un proceso histórico hasta su venta final en el mercado: a) desarrollo del producto; b) colocación en el mercado; c) los materiales y los factores primarios. Habiendo detectado que la ventaja relativa del insumo en cada etapa del proceso es diferente de un país a otro.

La idea central de la tesis de Vernon, es la de que el insumo adquiere significación relativa diferente en el tiempo, dependiendo de la ventaja relativa de los insumos particulares de cada país. De guisa tal que esta ventaja cambia en el proceso histórico del producto, pero dependiendo del cambio de los insumos particulares.* (Ibidem, pág. 149)

Parafraseando a Vernon, Ellsworth * (Ibidem, pág. 149) refiere: " Los escritos sobre ciclo del producto sugieren tres etapas para el mismo: producto nuevo; producto en maduración ; y producto estandarizado. En la etapa del producto nuevo, la tendencia todavía no está definida y los gastos del desarrollo del producto dominan la estructura de los costos. Un país con una ventaja relativa en tales actividades es probable que sea exportador del producto. A medida que

madura el producto y se selecciona la tecnología, la colocación en el mercado y los costos de capital (por obsolescencia rápida del equipo) se convierte en los costos dominantes. Luego, a medida que se uniforma el producto y se estabiliza la tecnología y los costos de producción, principalmente materiales, capital y trabajo no calificado, se convierten en esenciales en la determinación de la ventaja comparativa". Advierte Ellsworth, sin embargo, que se trata de un trabajo que no ha sido sometido a pruebas empíricas.

Escéptico ante la antítesis del modelo neoclásico, Ellsworth termina por señalar que la prueba de Leontief no puede considerarse estadísticamente consistente, pues el modelo de éste solo concierne a Estados Unidos y solo por un lapso de un año. Asimismo, logra advertir que no todas las pruebas han resultado incongruentes con el modelo H-O.

Entre otras pruebas que guardan relación con la comprobación del modelo H - O pueden citarse las siguientes: a) estudio de W. Stopler y K. Roskamp en 1961, sobre el comercio de Alemania Oriental, con el que se pudo observar que sus exportaciones eran congruentes con el principio del modelo, pues éstas se debían al uso intensivo del capital; b) estudio de M. Tatemoto y S. Ichimura en 1959, sobre el caso de proporción de factores y comercio internacional en Japón, el que solo revela una congruencia parcial con el modelo de los suecos; c) exposición del D. F. Wahl en 1961, sobre el capital y el trabajo en el comercio internacional de Canadá, de conclusiones incongruentes con el modelo, pues pudo encontrar que ese país estaba exportando más productos de uso intensivo de capital que las cantidades que importaba, contrariamente a la que se esperaba; y d) la investigación de R. Bardwaj en 1962, respecto a la estructura del comercio India-Estados Unidos con la que se detectó que la India exportaba más de productos de uso de capital e importaba más de uso de mano de obra, en contradicción con el multicitado modelo.* (Ibidem, págs. 143-144)

Leontief no permaneció indiferente a las críticas. Tratando de desvirtuarlas, sometió nuevamente a prueba el modelo H-O en 1956, pero esta vez comprendiendo en el análisis el comercio exterior de Estados Unidos desde 1951 y el total de 192 sectores de grupos de bienes. Al examinar los " coeficientes insumo-producto " encontró de nuevo que la substitución de importaciones correspondían a relaciones de proceso productivo más intensas en capital que en trabajo, demostrando que en las importaciones era más intensivo en capital que en las exportaciones, confirmando sus conclusiones anteriores. * (Chacholiades, op. cit., pág. 132)

Se estima, sin embargo, que los trabajos de Leontief son omisos en el estudio de lo que ha resultado una "complicación fundamental". Consiste ésta en que una apertura comercial puede implicar un cambio substancial en la distribución del ingreso en una comunidad, pues ésta se entiende determinada por la propiedad de los factores de producción que, en virtud de la misma apertura, suponen una modificación estructural al verse impactados.

Por sobre las críticas vertidas en su contra, la prueba de Leontief ha sido reconocida como un modelo de valiosas aportaciones, principalmente por la luz que rinde en materia de posibilidades reales de intercambio. El estudio del modelo nos permite especular sobre ciertas circunstancias que pudiesen influir en los términos del intercambio: * (French-Davis, op. cit., pág. 32 y sigs.)

- a) Las disponibilidades naturales de recursos de cada país;
- b) La diversidad en la composición de la población de países a país, relativa al trabajo;
- c) Los acontecimientos histórico-sociales de repercusión en la estructura económica de cada país; y
- d) Las diferencias entre países en las preferencias de consumo.

Debe decirse, finalmente, que el modelo de Leontief ha significado un avance en la teoría del comercio internacional, incorporando a la Teoría del comercio internacional variables complementarias del modelo Heckscher-Ohlin.

3.2.- Pluralidad de países y de mercancías.- Tanto el modelo clásico como el modelo neoclásico están referidos al comercio de dos países y de dos mercancías. Actualmente, la doctrina ha desarrollado modelos que comprende una diversidad de mercancías y de países, distinguiéndose de aquéllos por su estructura técnica diferente, pero sin apartarse del principio de la ventaja comparativa como sustento teórico del intercambio.

Se estima que la aplicación del principio de la ventaja comparativa al comercio de varios países no altera el modelo teórico convencional de análisis, pues sería cuestión de referirlo, por un lado, al país de que se trate, y por otro, al " resto del mundo ". La ventaja comparativa no es un principio que concierne a los acotamientos político-territoriales, pues supone aplicación a los distintos grupos de países, como también a diferentes regiones de un mismo país.* (Samuelson, op. cit.)

El principio no se suspende aunque se trate del comercio multilateral o del comercio de países en desarrollo y países en desarrollo. La experiencia ha demostrado que la pluralidad resulta de la conveniencia general, pues mientras unos países exportan productos electrónicos, éstos adquieren minerales de otros y estos últimos, a su vez, habrán de adquirir insumos de aquellos, dentro de una relación triangular de comercio. Explica Samuelson * (Samuelson op. cit.) que la práctica del bilateralismo hace disminuir el comercio y que " la imposición de un equilibrio bilateral ", más bien, redundaría en perjuicio de la eficiencia económica.

Comenta este mismo autor, que la ventaja comparativa no deja de observarse aunque el comercio internacional afecte a miles de mercancías, pues es cuestión de que en la práctica se recurra a formas que simplifiquen los datos del comercio. Sugiere la división de mercancías por especialidades en razón de los costos comparativos de cada país.

Los desarrollos sobre pluralidad en el comercio internacional pueden dividirse como sigue:

- a) Pluralidad de mercancías y dos países;
- b) Pluralidad de países y dos mercancías; y
- c) Pluralidad de países y de mercancías.

Sobre el sustento teórico de la ventaja comparativa, los análisis respectivos agregan los elementos teórico monetarios sin los cuales el desarrollo no resultaría posible. La pluralidad en el comercio internacional requiere del establecimiento de un " tipo de cambio ", pues de éste habrá de depender que un país importe y exporte mercancías respecto de otro u otros países, con lo cual adquiere relevancia la noción de precios monetarios internacionales. Sin éstos no se podría tener la base para la comparación inherente a la propia relación intercambio.

El comercio de la pluralidad de mercancías y dos países, concierne a un modelo en el que la relación real de intercambio sigue estando determinado por la proporción de los costos crecientes de oportunidad y la misma demanda recíproca. En este sentido, por cada mercancía habrá una escala relativa de precios (para dos países) en donde el país cuya mercancía observa el costo relativo más bajo habrá de exportarla al país cuyo costo comparativo sea proporcionalmente más alto. Desde este modelo, comienza ya a significarse la importancia del tipo de cambio para la relación real de intercambio.* (Snider, op cit., págs. 56-58)

Sobre éste modelo, Bresciani-Turroni señala que la relación de intercambio se determina por el desplazamiento que tenga el "cambio" a favor del país cuya moneda comporte el valor monetario mayor, en el sentido de que induzca a éste a importar del país de moneda fuerte más mercancías. La situación de equilibrio sobrevendría en la medida que este último país tenga demanda recíproca. * (Ibidem, pág. 405)

El siguiente modelo corresponde al del comercio de una pluralidad de países y dos mercancías. Al igual que en el caso anterior, el tipo de intercambio depende de la demanda recíproca. La casuística de la relación de comercio entre más de dos países recibe su primer impulso con los trabajos de Taussin, quien dedicó parte de los mismos al estudio de las uniones aduaneras en la tercera década del siglo.

El modelo de este economista deviene interesante en tanto que supone que la base del cambio es la propia moneda nacional y no el oro, prometiendo por ende una mejor garantía de equilibrio monetario. De presentarse un deterioro en el cambio de cualquiera de los países, se vería subsanado por el aumento en la demanda de sus productos por parte de los otros países, lo cual no se da en el modelo bilateral de cambio oro.

El desarrollo sobre pluralidad de países y pluralidad de mercancías, puede verse a través de dos casos: a) el caso de tres

países y tres mercancías; y b) el caso de comercio multilateral de más de tres países y más de tres mercancías.

El caso de tres países y tres mercancía, se caracteriza porque su relación de intercambio no encuentra equilibrio hasta en tanto uno de los tres países y solo uno, actúa en relación trilateral, mientras que las relaciones de los otros dos, sólo son entre sí. Se ha criticado este modelo porque la práctica ha demostrado que aquel país privilegia en la relación sobre los demás.

Sin embargo, no deja de ser interesante el modelo tri-mercantil, pues nos explica cómo se suceden los arbitrajes que originan "cambios provisionales" que pueden dar lugar a especulaciones positivas de divisas y por tanto a un equilibrio monetario. Además introduce el concepto de balanza global, pues el que hasta entonces se conocía, era el de balanza bilateral.* (Ibidem, págs. 411-412.)

El caso de más de tres países y tres mercancías se distingue por su mismo grado de complejidad respecto a los casos anteriores. De inicio plantea el problema de que su actuación requiere de resolver tres incógnitas: a) los cambios entre las diferentes monedas; b) las cantidades de exportación e importación; y c) los precios. Advierte Bresciani-Turroni* (Bresciani-Turroni, op. cit. págs. 412-413.) que el caso es interesante, pero siempre y cuando los países del modelo sean de los que produzcan con costos variables y se ostenten con moneda y política monetaria enteramente nacionales.

Los elementos que, para el logro del equilibrio, exige este último modelo y que en la práctica tendrían que ser objeto de estudio, son las siguientes: a) correspondencia en el valor total, cantidades de mercancías y precios (al tipo de cambio) de exportaciones-importaciones, en el conjunto de los países; b) condiciones para el equilibrio del tipo de cambio, así se trate de moneda de precio referido a la moneda de un tercer país del tipo patrón dominante o bien del tipo sujeto a las variaciones del intercambio con los demás países.

El conjunto de los países que integran este modelo se dividen en grupos, que en lo particular tienen una balanza comercial, pero que en el conjunto de los mismos forman una balanza comercial global. El propio Bresciani-Turroni, describe como un modelo matemático relativo al comercio internacional, plural, cuyo postulado es el de que la suma algebraica de sus incógnitas, ha de expresar el equilibrio de ese comercio. Resultan interesantes las conclusiones a las que llega el modelo que cita ese autor: "Los cambios entre las diversas monedas dependen, junto con los precios y las cantidades intercambiadas, de todas las condiciones que definen el equilibrio".* (Ibidem, págs. 413-414.)

Los seguidores del modelo global multilateral consideran que el sistema de relación bilateral es inoperante, en tanto que no es vehículo de equilibrio comercial. Sustentan su posición en argumentos obtenidos de la propia experiencia histórica mundial, refiriéndose por ejemplo, a la situación de crisis económica de la época posterior

a la primera guerra mundial, cuando en esta época se adoptó el sistema de compensación "clearing bilateral", concebido como una política orientada a enfrentar la escasez de divisas y por ende las dificultades para adquirir alimentos y bienes primarios. Se practicó por los países europeos y consistía en un acuerdo de compensación por el que los pagos internacionales se efectuaban vía "caja de compensación". El sistema ofrecía la ventaja de que los pagos no requerían de la obtención de divisas.

No obstante su funcionalidad, el sistema bilateral fue abandonado durante la guerra y la post-guerra, pues al aumentar su Cartera internacional, las operaciones de compensación se complicaron irresolublemente. La compleja relación de interacciones bilaterales que exigía el modelo terminaron por hacerlo inoperante. Observa Bresciani-Turroni que la misma bilateralidad del sistema conllevó a disparidades de cambio que dieron lugar a inevitables arbitrajes, contrarios a su propia lógica, y que por tanto, que acabaron por suprimirlo, sustituyéndolo por otro plurilateral.

PARTE II: TEORÍA MONETARIA INTERNACIONAL

Con esta teoría, se estudia el comercio internacional bajo el enfoque del equilibrio monetario en las relaciones de comercio internacional. Los postulados de la misma se sustentan en el principio del equilibrio automático y en su campo se comprenden fundamentalmente los análisis de los sistemas modernos de ajuste monetario.

En época posterior a la segunda guerra mundial aparecen los sistemas de tipo de cambio fluctuante, ante la necesidad de los países de adoptar políticas independientes que les permitiesen atender sus problemas de desempleo, inflación, y desarrollo en consideración a sus necesidades nacionales, replanteándose la teoría clásica del ajuste. Los gobiernos nacionales intervienen regulando el flujo internacional de bienes y servicios, adoptando medidas de control monetario diversas de las de control arancelario.

La transferencia de fondos de país a país resulta de más complicación que la transferencia a nivel doméstico, pues no existe una organización bancaria común que lleve a cabo esa actividad, al contrario el paso por las fronteras está sujeto a diversos controles gubernamentales.

La importancia de la teoría monetaria en el estudio del comercio internacional se deriva de la necesidad misma del uso de la moneda como medio idóneo de cambio para operaciones de intercambio entre los países, además de que ofrece la particularidad de que el intercambio solo resulta posible mediante la conversión de la moneda nacional a la de los otros países en cuestión.

Al igual que cualquier persona en lo particular, un país no debe ceder ante el problema del déficit. Tradicionalmente se ha

recomendado que éste sea financiado para que pueda salir del mismo. Deberá solicitar crédito o bien vender activos para lograr la liquidez requerida. Pero no siempre resulta conveniente allegarse créditos, pues esto podría derivar "problemas de balanza de pagos" cuando se trata de un déficit de los considerados como persistentes.* (Fisher, op. cit., pág 876) En este caso las medidas de política económica deberían de ser otras, como aumento en cantidad y eficacia de trabajo y la austeridad.

Quando la solución al problema del déficit no es oportuna éste se convierte en un problema grave, pues además de derivar desprestigio político para el gobierno, puede llegar a desembocar en una crisis de balanza de pagos. Esta se caracteriza por la ausencia de medios que permita financiar el déficit y es muy lamentable, en cuanto que tendría que seguirse de una medida de "ajuste radical" como sería la de proteccionismo severo al comercio exterior o la "modificación al tipo de cambio."

Las relaciones de pagos internacionales se dan dentro de un orden jurídico-administrativo de finanzas que se conoce con el nombre de "sistema monetario internacional". Han existido dos sistemas monetarios internacionales: el sistema "oro" y el sistema monetario independiente. Se reconoce, sin embargo, que el cambio de un sistema a otro en nada altera los principios fundamentales del comercio internacional.

Los principales temas de la teoría monetaria del comercio internacional corresponden a la balanza de pagos, los sistemas de tipo de cambio y el proceso de ajuste internacional, a los cuales habré de referirme en subsiguientes páginas.

En la "Iniciativa para las Américas" se contempla la posibilidad de un entendimiento diferente sobre balanza de pagos entre Estados Unidos y los países de Latinoamérica, para el ajuste al desequilibrio comercial entre los mismos. Razón por lo que me he permitido estudiar con especial detenimiento, en este Capítulo I el "proceso de ajuste internacional", considerando el aspecto relevante para ofrecer una respuesta al planteamiento actual sobre la incorporación de México al North American Free Trade Agreement.

I.- Balanza de Pagos.- Los tratadistas de comercio internacional coinciden en definir la balanza de pagos de un país como un registro sistemático de las transacciones económicas entre los residentes de éste y los residentes del resto del mundo, durante un período determinado generalmente de un año.

Las transacciones son los movimientos de comercio internacional que se realizan mediante dinero. * (Samuelson, op. cit., pág 1026) Chacholiades estima que son "intercambios de valores" y explica: "En general las transacciones económicas comprenden transferencias de propiedad de bienes, prestación de servicios y transferencias de dinero y otros activos (incluyendo todos los activos financieros, ya sea las participaciones o los créditos, y la propiedad inmueble)." * (Chacholiades, op. cit., pág 349)

Las transacciones pueden clasificarse en unilaterales y bilaterales. Son unilaterales cuando el objeto de las mismas es la transferencia de dinero simple y llanamente (préstamos cómodos a largo plazo y donaciones), y son bilaterales cuando su objeto es la transferencia de bienes o servicios a cambio de dinero.

El registro de la transacciones se explica como el conjunto de los asientos contables de las mismas, bajo la forma de "cargo" o bajo la forma de "débito", según se trate. Con el primero se registra el pago a favor de un residente nacional y con el segundo el pago a favor del extranjero. * (Snider, op. cit., págs. 145-146)

Es importante para la estadística económica de un país registrar las transacciones. Los asientos de las cuentas deben ser detallados, pues con base en las mismas es que se adoptan decisiones sobre política económica. De la información comparada de varios períodos de comercio exterior, puede depender la política comercial que se siga por un país. * (Ellsworth, op. cit., pág. 335)

Se ha estimado que los sujetos actores del comercio internacional no son otros que los residentes de los mismos. Por residentes de un país se entiende el grupo de personas e instituciones que viven o se localizan en el mismo.* (Chacholiades, op. cit., pág. 349) En ese sentido, puede hablarse de residentes del país nacional y residentes del país o países extranjeros.

Las instituciones residentes de un país son los gobiernos (central y locales, o bien federal y de las entidades federativas) las empresas, las economías domésticas y las asociaciones de beneficencia que se localizan en el mismo. No se consideran como residentes las instituciones internacionales, por ejemplo, representaciones del F.M.I. . B.I.D., O.N.U., etc.

La balanza de pagos internacionales es susceptible de dividirse en sub-balanzas atendiendo a dos puntos de vista: a) la finalidad; y b) el contenido.

Conforme a la finalidad de las transacciones, la balanza de pagos internacionales se subdivide en balanza de transacciones autónomas y balanza de transacciones oficiales. La primera se integra con las cuentas de las transacciones cuyo propósito es la ganancia comercial normalmente realizadas por residentes particulares, y la segunda con las cuentas de las transacciones llevadas a cabo por el sector gubernamental, caracterizándose porque su propósito no es meramente comercial sino de política económica, vía la corrección del desequilibrio de la propia balanza, actuando sobre la reserva monetaria.* (Ellsworth, op. cit., pág. 348) Pueden citarse como ejemplo, la venta de oro o de monedas extranjeras para cubrir la diferencia entre las obligaciones de pago y los ingresos.

Conforme a la extensión de la propia balanza de pagos, cabe distinguir entre balanza parcial y balanza total. La parcial es la que solo comprende las transacciones de un determinado número de países y la total es la que comprende las transacciones de la

totalidad de los mismos. * (Snider, op. cit., págs. 144-145) En ambos casos, la balanza es temporal, es decir, que está determinada en cuanto al tiempo; normalmente siguiendo el año presupuestal. Existe, sin embargo, otra balanza diversa de la balanza de pagos que no se acota en cuanto a tiempo y que también es importante por su información sobre la posición económica internacional de un país, se trata de la " balanza de obligaciones internacionales. "

Los pagos internacionales se hacen a través de instrumentos que reciben el nombre de divisas o cambio extranjero. Como cualquier mercancía las divisas se compran y se venden y en este sentido puede hablarse de un mercado de divisas. De estas operaciones se encargan agentes especialistas en la rama. Así, existen departamentos bancarios de divisas y " casas de cambio ". También los títulos de crédito se utilizan como instrumentos de cambio extranjero y los más comunes son la letra de cambio, la carta de crédito, el giro bancario y aun la tarjeta de crédito bancaria .

Las divisas se clasifican en " divisas duras " y " divisas blandas " . La primera se caracteriza por su fácil conversión a otras monedas como el dólar estadounidense y la segunda por su difícil conversión y cuanto más cuando no es canjeable por dólar. Cabe mencionar que la forma más común de efectuar los pagos internacionales es través de cuentas bancarias internacionales que bancos extranjeros corresponsales tienen en bancos nacionales.

1.1.- Estructura de la Balanza de Pagos. - La balanza de pagos se compone de tres categorías de cuentas, atendiendo al contenido de las transacciones. La clasificación más generalizada de éstas es la que las divide en balanza de cuenta corriente y balanza de cuenta de capital, donde las primeras corresponden a los flujos de bienes y servicios y las otras a los movimientos de créditos y débitos resultante de flujos de capital esencialmente financiero . Algunos países, entre ellos México, subdividen el registro de sus pagos de cuenta corriente, en balanza comercial y balanza de servicios.

La balanza de pagos internacionales más comunmente adoptada por los países responde a la siguiente estructura:

Transacciones de Cuenta Corriente

1.- Balanza comercial:

- 1.1.- Exportaciones.
- 1.2.- Importaciones

2.- Balanza de servicios:

- 2.1.- Turismo.
- 2.2.- Transporte.
- 2.3.- Seguros.
- 2.4.- Intereses por capital.
- 2.5.- Servicios públicos exteriores.

2.6.- Otros servicios.

3.- Balanza de transferencias.

Transacciones de Capital

4.- Balanza de capital:

- 4.1.- Inversiones patrimoniales
- 4.2.- Créditos a corto plazo
- 4.3.- Créditos a mediano y largo plazo
- 4.4.- Amortizaciones

Las Transacciones de cuenta corriente.- Se estima que la balanza de cuenta corriente es una de las más importantes, en tanto constituye la mejor expresión de la totalidad de los registros relacionados con las exportaciones y las importaciones de bienes y servicios, incluyendo también las regalías.* (Chacholiades, op. cit. pág. 366)

Esta balanza, sin embargo, no adquiere significación contable de por sí. Los datos aislados de la misma no nos lleva a una interpretación cabal respecto al equilibrio general de pagos, pues se sabe que los movimientos de transferencia que le acuden están en íntima relación con las transacciones que se suceden en la balanza de capital. Se trata de que entre las cuentas corrientes y las cuentas de capital se da una relación proporcional inversa, es decir, que lo que para unas signifique un saldo positivo para las otras implicará un saldo negativo. Cuando la balanza de cuenta corriente tenga déficit, la balanza de capital supone superávit y viceversa.

Balanza comercial.- Concierne a la balanza de exportaciones e importaciones de mercancías, y funciona en el sentido de que cuando aquéllas sobrepasen éstas el saldo resultante será positivo, y viceversa cuando las importaciones son más que las exportaciones ese saldo tendrá que ser negativo. Al saldo positivo se le conoce técnicamente con el nombre de " superávit " y al saldo negativo como " déficit ".

Balanza de servicio.- Corresponde al registro de las transferencias de servicios, tanto de exportación como de importación. Los países en desarrollo normalmente observan saldo deficitario en esta balanza.

Los servicios turísticos son aquéllos que se prestan a los extranjeros de corta estancia en el país. Para algunos países como México estos servicios representan una atractiva fuente de ingresos. Se asientan también las transferencias de servicios de transporte que a través de fletes internacionales se proporcionan a residentes de otros países y viceversa también se registra. Igualmente se incluyen los servicios de seguros mediante el pago de primas.

Los servicios de capital constituyen una cuenta importante dentro de la balanza de un país, comprendiéndose en la misma las cuentas sobre utilidades, intereses, y dividendos derivados de créditos e inversiones internacionales. Los países en desarrollo frecuentemente incurrir en déficit de pagos a causa de prolongados movimientos de capital que los gravan con un volumen considerable de intereses y salidas de dividendos a costa de la misma reserva monetaria.

Balanza de transferencias unilaterales. - Se compone de todos los movimientos unilaterales y sin retribución efectuados por residentes del país extranjero a favor del país nacional, mediante donaciones, así como también por las remesas que se reciben en el país provenientes de los emigrados al extranjero. Normalmente esta balanza ofrece superávit en los países en desarrollo.

Transacciones de capital.- Se le denomina balanza de capital, precisamente porque su objeto es el asiento de las cuentas derivadas de movimientos de capital en el comercio internacional.

Se compone de cuentas de inversiones de capital extranjero efectuadas en el país por residentes de país extranjero, deduciéndose los saldos o egresos correspondientes a inversiones del país nacional en el extranjero. La mayor parte de las primeras se efectúa por las empresas transnacionales cuando utilizan recursos extranjeros, observándose que son los países en desarrollo los que normalmente son de saldo positivo en esta balanza y no así los países desarrollados.

Otra cuenta de capital es la de "empréstitos internacionales" Estos se clasifican en empréstitos a corto plazo, a mediano plazo y a largo plazo. Los primeros conciernen a créditos para solventar eventuales desajustes. Los empréstitos a mediano y a largo plazo corresponden a financiamientos de proyectos de alto costo y de déficits en las cuentas corrientes.

Es de reconocerse, sin embargo, que su composición es diversa de país a país, lo cual se explica por la autonomía misma de sus cuentas. Para éstas no hay un modelo indefectible, sino que se determinan en función de la coyuntura que ofrece el mercado de capitales: perspectiva nacional de cambios en los stocks, en lo rendimientos y en los mismos precios. * (Ellsworth, op. cit., pág. 336)

Acercas de la mecánica contable, puede decirse que las exportaciones de capital se asientan en cuenta de "haber" y las importaciones de capital en cuenta de "debe" de la balanza de capital. La inversión de residentes del país en el extranjero, implica una entrada en el "debe" de las cuentas de capital, pero que se sabe tiene su contrapartida en el "haber" de cuenta corriente; que, como ya antes se indicó, esto opera bajo la forma de una relación proporcional inversa entre ambas cuentas.

Tanto exportaciones como importaciones indican la dirección del flujo del capital en dinero. Una exportación de capital aparecerá en el "haber" de la balanza de pagos del lado donde se registran

las exportaciones de mercancías y una importación de valores extranjeros se le dará entrada en el "debe" bajo el rubro de inversiones extranjeras. * (Ibidem, pág. 341)

Una cuenta interesante en esta balanza, observa Chacholiades, es la "cuenta de endeudamiento" con la que se puede conocer la posición nacional sobre inversión internacional. Se trata de una manifestación contable del total de activos extranjeros por un lado y de las obligaciones nacionales por otro, que permite verificar los flujos de capital internacional, así como las modificaciones en los tipos de cambio y en los precios de los activos financieros domésticos y extranjeros.* (Chacholiades, op. cit., pág. 371)

Otros conceptos de balanza.- Los economistas recurren a balanzas especiales que les permiten tener datos más adecuados para la preparación de las decisiones sobre política económica internacional. Así, se dan los casos de balanza básica, balanza de liquidez y balanza de transacciones oficiales.

La balanza básica se refiere al conjunto de elementos que, con el tiempo, logran influir en las decisiones sobre transacciones internacionales. Estos elementos comprenden el ingreso nacional y el de países extranjeros, tecnología, variaciones en los recursos, y las tendencias sobre precios de un país.* (Ellsworth, op. cit., pág. 347)

La balanza de liquidez se origina en Estados Unidos en 1955, cuando el Departamento de Comercio de este país observó que se pasaba por un aumento gradual de obligaciones con extranjeros y preocupado por esta situación estimó importante conocer la liquidez de la balanza de pagos. Por esta se puede conocer el estado de las reservas oficiales y tomar decisiones ante los casos de déficit y de superávit de la balanza de pagos.* (Chacholiades, op. cit., pág. 368)

En 1958 aparece en Estados Unidos la balanza de transacciones oficiales, pues hubo la necesidad de tener mejores datos para adoptar decisiones en época de gran déficit en la balanza de pagos y cuando cobraba importancia la "definición de liquidez" de pagos internacionales. Se trata en realidad de una variante de balanza de liquidez, que permite calibrar la capacidad de un gobierno nacional para defender el valor de cambio de su moneda, toda vez que se tienen los datos sobre las obligaciones oficiales con los extranjeros. A diferencia de aquélla, la balanza de transacciones oficiales coloca por encima de la línea los cambios en estas obligaciones. * (Ibidem, pág. 369)

1.2.- Equilibrio de la Balanza de Pagos.- El supuesto teórico del equilibrio es la existencia de un libre comercio que permite que oferta y demanda se igualen en el mercado internacional y donde éste no sólo comprende factores y productos, sino también cambio extranjero. * (Ibidem, págs. 378-379) Lo que explica que tanto el superávit como el déficit son compensados por los movimientos autónomos de capital, es decir, desplazándose sin el mero propósito de compensar desajustes. Según Snider * (Snider, op. cit., págs.

176-177) existe equilibrio en una balanza de pagos cuando el total de abonos es igualado por el total de cargos.

Por el contrario, existe desequilibrio cuando el total de abonos y el total de cargos son desiguales, es decir, que entre las mismas existen diferencias. Cuando los cargos resultan más elevados que los abonos se tendrá déficit, y a la inversa cuando éstos sean superiores a los cargos la balanza será superavitaria.

Se advertía con anterioridad al hacer referencia a las cuentas de capital, sobre la relación inversa que se da entre éstas y las cuentas corrientes. Debe aclararse, por tanto, que el equilibrio no debe darse en términos cuantitativos, sino bajo consideraciones cualitativas, pues puede ser que un saldo negativo de la cuenta corriente se vea compensado por otro positivo de las cuentas de capital. Asimismo, hay economistas que prefieren ser más cautelosos con los saldos de éstas que con los de cuentas corrientes. Como también existen los casos especiales de países de los denominados "países banqueros." * (Snider, op. cit., pág. 177)

En consecuencia, hay desequilibrio porque los desajustes por déficit y superávit no son anulados por movimientos autónomos de capital, siendo el caso de que se recurre a movimientos no autónomos de los conocidos como " movimientos compensatorios " o " movimientos inducidos ". Posteriormente, con más detenimiento habrá de referirme al " proceso de ajuste ", de tanta importancia en el estudio del actual orden económico internacional.

2.- Sistemas de Tipo de Cambio.- Han surgido en razón de la diferencia entre el funcionamiento del comercio interno y el del comercio externo, pues en aquél se utiliza moneda nacional y en este último se requiere de la conversión de monedas, siguiendo los términos de acuerdos internacionales. La transferencia de fondos a través de fronteras nacionales es más complicada que la del interior del país.

La solución a los problemas de balanza de pagos están estrechamente relacionados con éstos. El tipo de cambio constituye la tasa a la cual se compra la moneda extranjera mediante moneda nacional, que al igual que los demás precios se determina por la oferta y la demanda. En teoría, está definido por los mismos términos del libre cambio de país a país, sin que necesite de controles por parte de las autoridades monetarias, pues finalmente las cuentas corrientes acabarían por financiarse por las mismas cuentas de capital.

En la práctica, sin embargo, se adoptan medidas que no permiten que las tasas de cambio varíen libremente. A través del uso de la reserva monetaria se logra controlar el precio de la moneda. Muy debatida ha sido la cuestión del sistema que más conviene a un país, dejando fluctuar libremente el tipo de cambio, o bien sujetarlo a controles que permitan influir en su precio. De ahí entonces la importancia de conocer bien esos sistemas. Snider, advierte que es importante el estudio de los sistemas de tipo de cambio, pues es la

mejor base para llevar a cabo un análisis adecuado sobre las causas del desequilibrio de la balanza de pagos.

Por tipo de cambio se entiende como la relación entre el valor de dos unidades monetarias, estando el precio de una en función del precio de otra, pero indicándose en términos monetarios nacionales. Su cotización tiene por objeto la confrontación del valor de esas monedas, para determinar el valor de una mercancía respecto al precio mundial de la misma.* (Ibidem. pág. 187)

En tanto que una economía abierta está expuesta a los desplazamientos autónomos que experimentan las exportaciones y las importaciones, cabe preguntarse que régimen de tipo de cambio resulta el más adecuado, cuando tales desplazamientos pueden deberse a perturbaciones endógenas como a perturbaciones exógenas.* (Chacholiades, op. cit., pág. 600). Los sistemas pueden funcionar como estabilizadores según las perturbaciones de que se trate.

Los sistemas de tipo de cambio se pueden clasificar en sistemas de tipo de cambio fijo y sistemas de tipo de cambio flexibles.

Los sistemas de tipo de cambio fijo se subdividen a su vez en sistema "patrón oro" y sistema tipo de cambio fijo ajustable. E igualmente los sistemas de tipo de cambio flexible en sistema de tipo de cambio flexible fluctuante y sistema de tipo de cambio flexible controlado.

3.- Proceso de ajuste de pagos.- Concierno refiere éste a los diversos medios por los cuales un país ofrece una respuesta a una situación de desequilibrio en la balanza de pagos, a fin de situarse en el equilibrio.

La clasificación más común de los desequilibrios de la balanza de pagos es la que los divide en desequilibrios coyunturales y desequilibrios estructurales.

Por desequilibrios coyunturales se entiende aquellos que son propios de los regímenes de cambio flexible. No obstante que la finalidad de este tipo de cambio es la misma corrección del desequilibrio, si no es adecuadamente utilizado puede convertirse en una causa eventual del mismo. Sucede cuando, por ejemplo, no se valora correctamente la moneda y por lo tanto el tipo de cambio no resulta el adecuado.

A estos desequilibrios también se le conocen con el nombre desequilibrios efílicos. Se identifican porque su fuente corresponde a fluctuaciones en el corto plazo en las relaciones entre el ingreso monetario y los precios. Como causas de los mismos pueden mencionarse las fluctuaciones temporales en el ingreso y los desequilibrios monetarios. Chacholiades* (Chacholiades, op. cit., pág. 515) observa que los desequilibrios temporales surgen de perturbaciones exógenas que son, o bien de naturaleza puramente transitoria (huelgas y fracasos en el cultivo), o de naturaleza reversible (efílicas).

Las fluctuaciones cíclicas del ingreso se deben fundamentalmente a las variaciones en la "demanda agregada efectiva" y se presentan en épocas de acumulación y reducción de inventarios. Predominantemente, influyen en el estado de la balanza de pagos de los países cuyo caso es el de ser productores de materias primas, sobre todo en época de variaciones en los niveles de producción de los países industrializados. * (Snider, op. cit., pág. 230)

Los desequilibrios monetarios coyunturales provienen de cambios cíclicos en los niveles de ingresos y los precios. Las importaciones aumentan cuando los precios aumentan en el mercado interno, disminuyendo las exportaciones, con lo que resultarían "perturbaciones" en la balanza de pagos * (Ibidem, pág. 230)

Los desequilibrios estructurales no son transitorios, pues, más bien, responden al tipo de perturbaciones crónicas, es decir, que tienden a persistir, y sus causas obedecen a desequilibrios profundos en la economía internacional. * (Chacholiades, op. cit., pág. 515) Los desplazamiento en la oferta y la demanda internacional relativa a los recursos productivos o de bienes y servicios repercuten causando trastornos en las relaciones preexistentes.

Snider * (Ibidem, págs. 221 y sigs.) se refiere a las siguientes fuentes de desequilibrio estructural: a) la pérdida de capital; b) variaciones en la composición de factores de producción; c) variaciones en la demanda; y d) modificaciones en el orden de las relaciones económicas internacionales.

La pérdida de capital deriva reducciones en la productividad y en el ingreso "per cápita", resultando disminución en el comercio. Algunos autores como Kindleberger * (Kindleberger, op. cit., pág. 488) se refieren al desequilibrio "persistente" derivado de las "fugas de capitales" inadecuadas, es decir, movimientos excesivos o indefinidos de capitales hacia el exterior.

Las variaciones en la composición de factores de producción, transforman substancialmente las relaciones de intercambio por su influencia misma en las ventajas comparativas de país a país. Sucedió con Inglaterra cuando fue superada por Estados Unidos.

Las variaciones en la demanda como fuente de desequilibrio estructural se explica en razón de la influencia que en el destino del gasto ejercen el mismo ingreso real "per cápita" y los gustos de los consumidores; se sabe que entre más alto es aquél, mayor es la propensión al consumo de servicios y productos manufacturados. El mercado internacional de Japón, por ejemplo, está basado en esta tendencia.

Las variaciones en las relaciones económicas internacionales alteran las relaciones de intercambio entre los países. Como causas de estas variaciones pueden señalarse las guerras mundiales que transforman la interdependencia internacional como sucedió en la post-guerra (nueva división política internacional), e igualmente

las políticas comerciales proteccionistas de los países que discriminan la producción industrial extranjera.

Es importante la definición del desequilibrio estructural, pues se trata de que éste es el único supuesto por el cual se justifica un ajuste directo en el tipo de cambio de un país, según se desprende de los términos del Acuerdo de Bretton Woods de 1944. Existe, sin embargo, una dificultad en cuanto a la aplicación del Acuerdo y esta consiste, precisamente, en que éste no define el desequilibrio en ninguno de sus preceptos. * (Chacholiades, op. cit., págs. 517-518)

3.1.- Desequilibrio y el principio fundamental del equilibrio de la balanza de pagos: el ajuste precio y el ajuste ingreso. - El problema del desequilibrio de la balanza de pagos, no debe abordarse, sino a la luz de los supuestos básicos en que se sustenta el equilibrio de la misma.

El principio fundamental de la balanza de pagos es el de que en un país " el gasto agregado " en bienes es igual al " ingreso agregado ". * (Ibidem, págs. 376-378)

El desequilibrio ocurre cuando el volumen del ingreso global de una economía no se absorbe en el mismo volumen. Se entiende por absorción el gasto global de una economía. Esta puede revestir la forma de una " absorción deseada " y de una " absorción efectiva ". Explica Chacholiades * (Ibidem, pág. 378) que en las relaciones de comercio la " absorción deseada " del país exportador no siempre coincide con la " absorción efectiva " del país importador, de lo que se sigue que el primero no siempre logra mantenerse en equilibrio.

El estudio de las diferencias entre el ingreso y la absorción (ingreso \neq absorción) es el objeto de la teoría del ajuste de la balanza de pagos. Esta se divide en dos partes en consideración a la vía que se siga para restablecer el equilibrio: a) el ajuste precio; y b) el ajuste ingreso. La primera concierne a la tasa de cambio y los salarios monetarios, y la segunda al gasto agregado, la producción y el empleo.

3.2.- Ajuste-precio. Teoría Clásica.- La idea del ajuste de la balanza de pagos de los clásicos era la de que el sistema monetario y de precios, por sí mismo lograba equilibrarla, automáticamente. De llegar a presentarse un situación de déficit, éste se resolvía mediante transferencia de oro y las consiguientes modificaciones en los precios de intercambio, hasta que el equilibrio se restablecía. * (Clement M. O., Manual de Economía Internacional, Amorrortu, B. Aires, 1971)

Cuando un país entraba en estado de déficit, el oro fluía hacia el exterior, reduciéndose la demanda de moneda y en consecuencia bajando los precios. Según los clásicos, los factores gozaban de movilidad en el plano interno y los precios eran flexibles, por lo que la producción y el empleo no se afectaban y por lo que los precios disminuían, volviéndose más interesantes para los

extranjeros. Consideraban que las exportaciones aumentarían y las importaciones disminuirían, en tanto suponían que la demanda era elástica.

Según la teoría del ajuste-precio, la eficacia del mecanismo de precios puede utilizarse en comercio internacional, dependiendo de las elasticidades de la oferta y la demanda. Entre más altas sean las elasticidades (competencia perfecta), los desplazamientos de los factores podrán originar variaciones considerables en las exportaciones y las importaciones. Variaciones de poca monta en los precios, resultaría suficiente para corregir un déficit. * (Kindleberger, op. cit.)

Considerando un modelo parcial de ajuste-precio mediante variaciones en los precios, se puede decir que el desequilibrio tiende a resolverse en función de los parámetros que están detrás de la demanda: gustos, ingresos y diversidad de bienes; así como de aquellos otros que están detrás de la oferta doméstica: tecnología y precios de los factores. En todo caso, sólo se estaría en equilibrio comercial, cuando el precio del bien se derive de la circunstancia misma de que, el volumen de las importaciones de un país, es idéntico al volumen deseado del otro país. * (Chacholiades, op cit., pág. 438)

Sin embargo, durante la década de los veinte y los treinta, observaciones empíricas permitieron encontrar que los postulados de esta teoría no eran fáciles de aceptar, pues se había demostrado que las elasticidades de la demanda estaban " muy por debajo " de la unidad.

El estudio de las elasticidades resulta complicado en la práctica, pues además de su permanente variación en el largo plazo, los métodos de análisis no son muy eficientes. * (Kindleberger, op. cit.)

Los ajustes en los tipos de cambio, actualmente tienen efectos profundos en la economía internacional, por lo que teoría del ajuste precio tiende a complicarse en detrimento mismo de su aplicación. Una medida de tipo de cambio repercute en todos los mercados de bienes, y entre tanto los países se sujetan a un nuevo equilibrio, cada país experimenta notables cambios en su economía y por ende en sus términos de intercambio.* (Ibidem, pág. 405)

3.3.- Ajuste-ingreso. Teoría de Keynes.- Corresponde a Keynes en 1936, con su Teoría General del Empleo el Interés y el Dinero, el haber opuesto sistemáticamente y por primera vez a los postulados de la teoría clásica. Sin embargo, se sabe que los principios teóricos sobre ajuste-ingreso, más bien, constituyen una derivación de esta teoría, pues como refiere Chacholiades: el mismo Keynes poco tuvo que ver con ello, y fueron los keynesianos quienes dieron origen a la teoría del ajuste-ingreso."

Consiste esta teoría en una explicación del ajuste de la balanza de pagos, en razón del ingreso y sin ninguna consideración sobre lo que suceda en los precios ni tampoco sobre como se solvente el déficit. El supuesto básico de la misma, es el de que todos los

precios permanecen constantes, es decir, que los precios de los bienes y servicios, los salarios monetarios, el tipo de cambio y la tasa de interés no tienen desplazamiento. Los keynesianos desconfiaban de la política monetaria tradicional pues suponían que el ajuste de la balanza estaba más vinculado a la demanda global y la ocupación que a las tasas de interés o a las reservas bancarias.

Chacholiades resume los postulados de la teoría del ajuste - ingreso como sigue:

- 1 a) El comercio internacional resulta un campo favorable al multiplicador ingreso, pues la relación de intercambio resulta un vehículo susceptible a la transmisión de los ciclos entre países;
- b) Las perturbaciones de la balanza de pagos que interfieren en el flujo del ingreso, producen cambios en el ingreso nacional que van generando ajustes parciales en la propia balanza.

3.4.- Teoría moderna del ajuste-ingreso. Multiplicador del comercio internacional.- Esta teoría pone especial énfasis en la estabilidad interna y el desequilibrio internacional, al establecer la relación entre el déficit y el ingreso nacional bajo. Reconoce la importancia de obtener tasas óptimas de crecimiento como el punto medular de la política económica nacional y la vinculación de éstas a los pagos internacionales.

A diferencia de la tesis keynesiana, se ocupa relativamente de los precios. Reconoce en éstos un factor cuyas variaciones deben incluirse en el análisis para el ajuste; más cuando las mismas no se manifiestan acordes con una política nacional de estabilidad de precios.

Otra de las características de esta teoría, es la de que en la misma campea la perspectiva de que la política económica nacional se determina más por las necesidades y objetivos de economía interna, que por los desequilibrios en los pagos internacionales.

Esta teoría introduce el concepto del multiplicador del comercio exterior, en tanto se observó que el ingreso reaccionaba ya a favor o ya en contra del equilibrio en los pagos. A esta reacción se le denominó efecto " multiplicador del comercio exterior ". Cuando el multiplicador es utilizado por el gobierno de un país para incrementar el ingreso, y además adopta medidas proteccionistas "desviando el gasto" hacia los productos internos, se establece un mecanismo que los economistas han denominado " política de emboscamiento al vecino ".

Balassa, citado por Clement, ha criticado severamente esta teoría, pues por un lado, estima que los cambios en los ingresos monetarios no son suficientes para una compensación de equilibrio - que requiere de considerables recursos - y por otro lado, no le reconoce suficiente valor al considerar que el multiplicador keynesiano carece de significación, cuando se trata de una economía de pleno empleo. (Clement, op cit., pág. 241)

Igualmente, ha sido criticada por quienes consideran que no debe menospreciarse la importancia del efecto precio, en relación con el ajuste de la balanza de pagos, principalmente porque los gobiernos consideran la posibilidad de alterar los tipos de cambio, sin abandonar las metas de plena ocupación y " estabilidad interna de precios. "

3.4.1.- Teorías del ajuste-ingreso. Sistemas de equilibrio -desequilibrio.- Con estas teorías se pretende ofrecer una explicación sobre el ajuste profundizando en el estudio de los procesos de cambio, por el análisis de las fuerzas que conllevan al desequilibrio y al equilibrio en los pagos.

Sobre esta teoría Clement observa: " La teoría debe perseguir los cambios hasta que esas fuerzas se agoten. En ese punto es necesario efectuar una nueva valoración a fin de verificar la existencia de equilibrio y desequilibrio. "

Como teorías sobre sistemas equilibrio-desequilibrio existen las siguientes:

- a) Teoría de Made sobre la relación equilibrio interno-equilibrio externo;
- b) Teoría de Mundell del sistema o conjunto del desequilibrio; y
- c) Teoría de las de las elasticidades y los tipos de cambio flexibles.

Teoría de Made.- Fundamentalmente se refiere al déficit o superávit de la balanza de pagos en situaciones de desequilibrio, distinguiendo entre desequilibrio potencial y desequilibrio real. El desequilibrio real sería propio de las economías que disponían de un monto para su financiamiento. El desequilibrio potencial sería objeto de una diferenciación entre el desequilibrio permanente y el desequilibrio temporal.

En razón de que Made encontraba que la permanencia del desequilibrio era inconsecuente con la teoría de los sistemas, decidió buscar una solución conciliatoria en su teoría del equilibrio interno - equilibrio externo, aun cuando llegó a reconocer que ésta sólo significaba una solución parcial por su misma inconsecuencia.

Por equilibrio interno entendía aquel que se obtiene por la plena ocupación y la estabilidad de los precios, y por equilibrio externo aquel al que se llega a través de controles comerciales como el del tipo de cambio.

Se ha reconocido en esta teoría el pivote de los análisis contemporáneos de política económica en materia de ajuste internacional.* (Ibidem, pág. 245)

Teoría de Mundell.- Trata sobre los desequilibrios vistos a través de la teoría de los sistemas, habiendo sido de su mérito el haber encontrado que el desequilibrio era el común denominador del

sistema de comercio internacional. De ahí que haya llegado al concepto de " sistema internacional de desequilibrio. "

Según este economista citado por Clement, el modelo clásico sobre equilibrio automático no se cumple por la influencia de factores políticos internos, pues éstos evitan que los países superavitarios deflacionen y los deficitarios inflacionen, cuando por medidas administrativas se impide la entrada de oro a un país, así como también se influye en la oferta monetaria. El equilibrio no se alcanzaría entre tanto las exportaciones no generasen un aumento proporcional en las importaciones.

Señala Clement * (Ibidem, pág. 246) que para Mundell el equilibrio de una economía abierta está en relación con el equilibrio en todos los mercados, lo cual depende del nivel de ingreso monetario, la tasa de interés y el volumen de dinero; reconociendo la importancia de la oferta de este último para el equilibrio, pues al variar la tasa de interés en respuesta a la oferta monetaria, influye tanto en la demanda como en la balanza de pagos.

Se estima se trata de una valiosa teoría, pues con la misma se aspira a una explicación integral del desequilibrio, pues además de la economía interna el análisis incluye también la economía externa.

Teoría de las elasticidades y los tipos de cambio.- En relación con la influencia que el ingreso ejerce en el equilibrio, considerando la elasticidad de la demanda y los tipos de cambio, han surgido varias corrientes:

- a) La optimista o favorable a los tipos de cambio flexibles;
- b) Pesimista o desfavorable a los tipos de cambio flexibles.

La corriente optimista se basa en lo que los economistas han denominado la condición Marchal-Lender. Consiste ésta en la explicación que los autores de la misma ofrecen sobre la relación entre las elasticidades de la demanda y la depreciación del tipo de cambio flexible, para mejorar la balanza de pagos. Kindleberger * (Kindleberger, op cit., pág. 259) parafraseando esta tesis, indica: " en efecto, la depreciación mejoraría la balanza de pagos de un país y la revalorización la empeora si la suma de elasticidades de la demanda de exportaciones de un país y de la demanda de importaciones por parte del mismo es mayor que la unidad".

La tesis pesimista, contrariamente a la anterior, preconiza como postulado que la devaluación no es aconsejable para mejorar la balanza de pagos cuando un país tiene un tipo de cambio flexible, pues en este caso las elasticidades de la demanda no son suficientes para garantizar que la balanza de pagos hubiere de mejorar. Estas ideas influyeron en la aparición de políticas monetarias de tipo de cambio fijo.

3.5.- Análisis contemporáneos.- Entre los más destacados se encuentran los que han desarrollado la teoría de Marshal-Lender tales como los de Sohmen, Johnson y Bhagwati; los de la teoría de la inversión internacional; y los de la teoría de la política económica.

Desarrollo de la teoría Marshal-Lender por Sohmen, Johnson y Bhagwati.- Sohmen sostiene la validez de la condición Marshal-Lender al confirmar la importancia de los equilibrios estables, postulando que el equilibrio inestable debe limitarse por dos equilibrios estables. Por equilibrio inestable se entiende aquel que se deriva de la inelasticidad de la demanda externa.* (Ibidem)

Johnson y Bhagwati respectivamente formularon una concepción nueva sobre curvas de oferta. Estos economistas consideraron que el equilibrio inestable solo puede derivarse de estas curvas, basándose en el supuesto de que los deseos son "insaciables y finitos". La estabilidad de un tipo de cambio estaría determinada por la infinidad de la demanda. * (Clement, op. cit., pág. 247)

En el comercio exterior las elasticidades son mayores en el corto que en el largo plazo. El tipo de cambio tiende a ser más estable en el largo que en el corto plazo, debido a que en éste las bajas elasticidades (baja sensibilidad) tienden a dominar.

Estudios sobre la relación elasticidades-política económica.- Resulta interesante el estudio de la vinculación entre las elasticidades y la política económica. Las restricciones al comercio exterior deben determinarse en función de las elasticidades. Se ha admitido, sin embargo, la vulnerabilidad de estos análisis, pues la opinión doctrinal sobre la certidumbre de las reacciones no es unánime.

Teoría de la inversión internacional del ajuste ingreso.- Un aspecto interesante del efecto multiplicador del comercio exterior, relativo al proceso de ajuste, lo es el de la inversión internacional. Concierno al efecto que se deriva de la transferencia de fondos de país a país, a través de créditos y donaciones.

Más que un movimiento libre, las transferencias responden a desplazamientos controlados, siendo las más frecuentes las de las relaciones entre países desarrollados y países en desarrollo; donde la finalidad de los mismos responde a las necesidades de cooperación para ocupación, incremento de ingresos y aun para ajuste a disparidades.

Se trata de que estas transferencias corresponden a una modalidad de ajuste-ingreso pues se ha demostrado que los cambios en la demanda monetaria a consecuencia de la inversión extranjera, más que afectar los precios afectaba los niveles de producción, pero en lo que, de cualquier guisa, la estabilidad de equilibrio dependería de que la demanda agregada fuese de elasticidad menor a uno. El economista Mezler citado por Clement, considera que son pocos los países con propensión mayor a uno.

En relación con la teoría de la inversión, resulta interesante conocer la opinión de los economistas sobre el sistema de créditos a los países en desarrollo. Es de observarse que predomina el criterio de que las transferencias no sean tratadas con sujeción al sistema acumulativo de préstamos, y están a favor del ajuste y la renegociación de los adeudos, pues de otra índole no sería posible lograr los objetivos mismos de la cooperación.

Kindleberger advierte la importancia de conocer el efecto multiplicador del financiamiento al que se refiere Keynes, pues de otra manera no se podría predecir si una balanza de pagos mejoraría o empeoraría. No hay que olvidar, que en teoría clásica se previene que el país que realice la transferencia, vería revertidos en su contra los términos del intercambio.

Teoría de la política económica ajuste-ingreso.- Esta surge en 1936 a raíz de las ideas de Keynes, diversas de las del pleno empleo automático. El prominente economista inglés pudo encontrar que el pleno empleo automático era susceptible de alcanzarse, si para esto se conocía bien las relaciones entre el ingreso agregado y su absorción (gasto agregado).

La alternativa del ajuste automático fue discriminada en la década de los treinta cuando los países lograron reunir las reservas suficientes para financiar el déficit y las autoridades monetarias decidieron influir en la tasa de interés y en los ingresos.* (Ibidem, págs. 255 y sigs.)

El enfoque de política económica difiere del enfoque tradicional. Lo que para este último son efectos en los "cambios en los parámetros" tales como los registrados en el ingreso nacional, la inversión, la ocupación, los términos del intercambio, para aquél son los objetivos o "metas de la política."

Indica Chacholiades, * (Chacholiades, op. cit., pág. 513) que este nuevo enfoque se sostiene fundamentalmente en las ideas de Meade y de Tinbergen quienes abrieron el camino para la formulación de planteamientos sobre la influencia de la oferta monetaria, el gasto de gobierno, la tasa de cambio, en el logro del equilibrio externo.

En cuanto a las características de la política de ajuste, Chacholiades se refiere a la "regla de Tinbergen", para quien una buena política se caracteriza por su independencia y efectividad. La independencia concierne al sentido proyectivo de los objetivos, pues a un objetivo independiente de otro de equilibrio externo, deben corresponderles respectivamente instrumentos independientes entre sí, por ejemplo, la política de impuestos y la política de gasto público no se determinan entre sí, de tal manera que el efecto de equilibrio de uno esté en función del efecto de equilibrio de otro, si bien se admite que pueden llegar a ser instrumentos complementarios. Su independencia se entiende en relación con su efecto directo, y no en lo que corresponda su coexistencia ante objetivos de desarrollo económico nacional.* (Ibidem, págs. 515 y sigs.)

Los instrumentos son efectivos cuando logran afectar un objetivo - incremento en el empleo o aumento en el ingreso nacional - en el grado apropiado. Asimismo, observa Chacholiades que existe la posibilidad de coordinar instrumentos para obtener metas, citando el caso del logro simultáneo de equilibrio de la balanza de pagos y pleno empleo, mediante combinación de ajustes del tipo de cambio con cambios en el gasto de gobierno.

Desde este punto de vista, las políticas de ajuste son susceptibles de compatibilidad y simultaneidad. Chacholiades * (Ibidem, pág. 570) expresa: "...la economía puede alcanzar simultáneamente el equilibrio interno y externo por una combinación apropiada de políticas de ajuste de gasto (por ejemplo, políticas fiscales y monetarias) y políticas de cambio de gasto (por ejemplo, ajuste de tasa de cambio y controles directos)".

Refiriéndose a lo sucedido en la práctica, Clement distingue entre gasto deseado y gasto efectivo de un país, apuntando que la manera de corregir la diferencia deficitaria entre ambos concierne a las políticas de ajuste y divide esta a políticas de " reducción de gasto " y políticas de " creación de gasto ", las cuales a su vez, en función misma de su tendencia, corresponderían a una política nacional o a una política internacional.

Los instrumentos de ajuste que en política económica se utilizan en el plano nacional, son los siguientes: a) deflación; b) devaluación; c) controles a la importación y d) tipos de cambio flexibles. Entre los principales instrumentos de ajuste de política económica internacional de un país, pueden mencionarse los siguientes: a) políticas de expansión o de contracción; y b) políticas de coordinación entre autoridades monetarias. Con las primeras logra influirse en el volumen de liquidez internacional y las segundas se utilizan para homologar políticas monetarias entre países, como sucede en los casos de correlación de tasas de interés.* (Clement, op. cit., págs. 256 y sigs.)

4.- Liquidez internacional.- Se trata de un aspecto de la teoría del comercio internacional visto a través de la política económica internacional, relevante en el desarrollo de la presente Tesis, pues de su correcta dilucidación depende ahora abordar adecuadamente el tema sobre sistemas de política comercial internacional y posteriormente el tema del orden económico internacional y la alternativa de integración económica para México.

La liquidez está estrechamente relacionada con el problema del ajuste de la balanza de pagos. Los tratadistas de comercio internacional reducen el estudio del " valor del sistema monetario internacional " a tres aspectos: ajuste; liquidez; y confianza.

La liquidez concierne a la disponibilidad de medios de financiamiento del ajuste a través del sistema monetario internacional. Se sabe que, cuando el ajuste es adecuado, no se requiere de mucha liquidez, pero cuando su funcionamiento es

deficiente ante el desequilibrio: la liquidez y la confianza se convierten en un problema económico de dimensión global.

Con anterioridad, al hacer referencia a la teoría de la inversión internacional ajuste-ingreso, se destacaba la "transferencia" como una reminiscencia del sistema clásico de plena ocupación. Asimismo, en el sistema keynesiano, se advierte como un problema de "demanda efectiva global."

La liquidez de un país depende de sus reservas internacionales. La cantidad requerida de éstas depende funcionalmente del mecanismo de ajuste de que se trate. Un país con tipo de cambio flexible tiene menos necesidades de reservas que otro, de tipo de cambio no flexible. * (Kindleberger, op. cit., pág. 508)

La importancia de la liquidez es más marcada en un economía de desequilibrio temporal que en otra de desequilibrio estructural o fundamental. Observa Chacholiades que la principal implicación de la diferencia entre desequilibrio temporal y desequilibrio fundamental es que el primero puede y aun debe financiarse y el segundo requiere verdaderamente de un ajuste.

El por qué del financiamiento del desequilibrio temporal, se contesta en el mismo sentido que la pregunta del por qué de la demanda del dinero y de la preferencia de éste a los valores, en los negocios. Al decir, porque el dinero significa liquidez a través de sus cualidades de medio de pago universal y en ese sentido resulta idóneo para solventar las transacciones.* (Ibidem, pág. 516)

La financiación resulta el instrumento de ajuste más adecuado mientras el ajuste automático no funcione o no resulte oportuno, pues la espera puede hasta implicar un error y donde el autofinanciamiento es lo más conveniente. Kindleberger, * (Ibidem, pág. 499) advierte: " Es mejor financiar el desequilibrio a través del ciclo, acumulando divisas durante el " boom " exterior o en la depresión interior, y gastarlas en la depresión exterior o expansión interior respectivamente. "

Es importante que el financiamiento del déficit sea oportuno, ya que la política de ajuste se lleva tiempo considerable dependiendo de su misma eficacia. De no poca importancia también resulta el diagnóstico, pues de no ser acertado puede ser contraproducente.

La relación entre la liquidez y las reservas internacionales se explica a través del mismo mecanismo de liquidez. Un país al igual que cualquier unidad económica, trata de asegurar el cabal cumplimiento de sus pagos internacionales. De la misma manera que la unidad económica procura la formación de un stock de dinero para responder a las necesidades de compensación cuando los gastos sobrepasan los ingresos. Los países se interesan en la formación de un stock de reservas internacionales, tal que les permita enfrentar situaciones en las que se requiera financiar un déficit en su balanza de pagos o bien regular un superávit. En el caso de las primeras, disminuyendo esas reservas, y en el caso de las segundas, incrementando su stock de reservas.

4.1.- Definición de liquidez.- El equilibrio de la balanza de pagos y la liquidez de la misma, se explican a través del principio de la "definición de liquidez". Esta consiste en la determinación de la solvencia del país para responder ante los derechos de pago de extranjeros. Su utilización es importante ya que puede suceder que estas demandas de pago se susciten repentinamente.

La "definición de liquidez" se obtiene mediante el seguimiento de una balanza de adeudos con la que se trata de determinar el estado de derechos y obligaciones frente a extranjeros. A su vez esta balanza formaría parte integral de la balanza general de pagos. Señala Kindleberger * (Ibidem, pág. 459) que a este concepto también se le conoce como "definición del equilibrio."

4.2- Costos del ajuste.- De lo antes expuesto sobre el proceso de ajuste se colige que el desequilibrio tiene sus remedios, pero así también, que la ministración de éstos tiene sus costos. Estos corresponden a lo que en la doctrina se le ha denominado "costos del ajuste."

Estos costos se han clasificado en costos transitorios y costos persistentes o continuos. Por costos transitorios, se entiende aquéllos que sólo se generan durante el lapso marcado por el paso del desequilibrio al equilibrio, y por costos continuos, se significa aquellos otros que de constante expresan la ausencia de beneficios por parte del país deficitario a causa del mismo desequilibrio.

Los costos del ajuste también se han clasificado en razón del tipo de ajuste. Se distingue así, entre costos de ajuste financiero y costos de ajuste básico. Aquéllos se determinan mediante el equivalente en activos productivos que, a causa del financiamiento mismo del ajuste, dejaron de adquirirse por un país. Los costos de ajuste básico son los que se utilizan en los casos de desequilibrio estructural y su costo es equivalente al de la propia distorsión.* (Ibidem, pág. 502-503)

Existe en la doctrina lo que se ha denominado los costos del cuasi-ajuste. Este consiste en los costos que conlleva "la distorsión", precisamente al buscarle solución al desequilibrio. Acerca de la importancia del cuasi-ajuste se han vertido diversas opiniones, que Kindleberger * (Ibidem, pág. 503) ha agrupado en dos corrientes: la liberal y la estatista. Esta última se caracteriza porque su posición ante el desequilibrio es la de estar a favor de la intervención del Gobierno, considerando relevantes las medidas proteccionistas del empleo y la industria nacional, en el supuesto de que lo contrario sería de peores consecuencias. La primera, sin embargo, se puede identificar por su opinión adversa a esas medidas, pues las considera exageradas, confiando en la automaticidad del equilibrio.

Algunos autores incluyen también los costos políticos del ajuste. Significa que la obtención misma de los créditos para financiar el desequilibrio, implica compromisos de índole política por parte de los países deudores. Estos comprenden desde variaciones

en el tipo de cambio hasta la revisión abierta de sus políticas. Kindleberger parafrasea estos costos: " A los pequeños países el F.M.I. les exige promesas estrictas en cuanto a variaciones en el tipo de cambio y a las políticas monetaria y fiscal, antes de concederles los préstamos. Cuando los grandes países industriales piden préstamos cuantiosos, incluso a través del F.M.I., a menudo tienen que convenir en seguir determinadas prescripciones políticas sugeridas por los acreedores. Este proceso que tiene lugar entre los grandes países se ha formalizado en lo que se ha dado en llamar "vigilancia multilateral", en virtud de la cual altos cargos de diversos países se reúnen mensualmente para revisar y a menudo para criticar abiertamente sus respectivas políticas."

La adecuación de las reservas internacionales a las necesidades de liquidez internacional adopta la importancia con la que se le reconoce actualmente, hasta que los economistas seguidores de la teoría cuantitativa encontraron en 1958 que las reservas mundiales eran insuficientes en tanto que respaldo del sistema monetario internacional.

Por su parte el economista Robert Triffin realizó un estudio en el que concluyó que las reservas de un país deberían representar el 40 % de las importaciones anuales, sobretudo si se trataba de países comerciantes. En virtud de tal estudio proponía también que el sistema financiero internacional del déficit sostenido por algunos países banqueros debería substituirse por otro que ofreciese nuevas fórmulas con las que no se explotara el déficit.

La mediación financiera internacional no deja de ser importante, no obstante su contradicción respecto a la concepción original del sistema monetario internacional, que sustentaba el principio de la autosuficiencia financiera. Actualmente se admite la mediación financiera dentro del sistema monetario internacional, siguiéndose la técnica de préstamo al largo plazo a los países en crisis (contemplados como si fuesen del corto plazo), y por el contrario, la de préstamo al corto plazo a los países superavitarios comprometidos en el largo plazo (tratados como si fuesen del largo plazo), con el propósito de sólo mantener la liquidez indispensable.

5.- Confianza en el sistema monetario.- Otro aspecto de la teoría monetaria internacional que interesa al funcionamiento del sistema monetario internacional es el de la confianza.

Triffin, citado por Kindleberger, encontró que el patrón oro era inestable y que por la mismo muchos países decidieron abandonarlo ante la alternativa de acumular reservas en divisas de las denominadas " divisa dura ". Posteriormente se observó que ésta tendía a debilitarse debido a la gran cantidad de obligaciones a nivel mundial. En consecuencia esas mismas divisas habrían luego de ser convertidas en oro o en otra monedas más fuerte, pero con el resultado de que las reservas internacionales habrían de quedar reducidas.

Quando se consideró que las reservas internacionales no eran las suficientes para responder de las obligaciones contraídas,

consecuentemente la moneda de la reserva hubo de depreciarla originándose lo que se conoce como la "pérdida de la confianza."

Los economistas han tratado de ofrecer soluciones al problema de la confianza, para lo cual han formulado propuestas consistentes en modelos de confianza. Entre los más sobresalientes, según Kindleberger, * (Ibidem, pág. 521) se pueden mencionar Posthuma, Rueff, y Machlup y Depres.

Por el contenido de sus postulados estos modelos podían distinguirse como sigue:

- a) El que proponían que los bancos centrales fuesen los encargados de la reserva en oro y en divisas. No fue muy aceptada pues se pensaba que sólo iría a beneficiar a los bancos de más capacidad y en detrimento de los bancos centrales menores;
- b) El que no incluía a los bancos centrales de los países como encargados de las reservas, que tampoco fue aceptado, pues de no subirse el precio del oro y las divisas, las reservas terminarían por disminuir; y
- c) El que contemplaba la alternativa de sólo mantener reservas en divisas mediante la desmonetización, lo cual implicaba disminuir el precio para desalentar a los atesoradores del oro y dejar un solo patrón de cambio.

Planteado el problema de la confianza del sistema monetario internacional y declarados los inconvenientes de los modelos multilaterales de reservas, hubo de surgir la idea de internacionalizar las reservas de divisas. Fue Triffin quien preconizó esta idea sugiriéndola como remedio a la "debilidad del patrón de cambios oro" y también a la "inadecuación de las reservas mundiales".

Según Kindleberger, Triffin proponía que se creara una nueva organización internacional: el Fondo Monetario Internacional Ampliado. A éste se transferirían todos los dólares y libras como pasivo y en un activo correspondiente contra Estados Unidos y Gran Bretaña. El activo de la reserva internacional se integraría con la nueva moneda internacional: "el banco". Sería el caso de que ésta podría crearse por el Fondo mediante operaciones de mercado, intercambiándose por títulos nacionales a los países. El plan Triffin no fue aceptado pues se consideraba que el oro y las divisas se desestabilizarían entre ambos y por que los créditos a estos países implicarían un déficit contrario a la consistencia del propio sistema monetario internacional. * (Ibidem)

PARTE III: LOS SISTEMAS DE POLÍTICA DE COMERCIO INTERNACIONAL. INTEGRACION ECONOMICA Y ORDEN INTERNACIONAL

A diferencia del mercantilismo, la economía moderna se caracteriza porque las exportaciones dejan de ser preeminentes y las importaciones adquieren igual o más grado de importancia que

aquellas. Este tipo de economía se ve alentada por las mismas posibilidades de contar con un financiamiento, debido a que el capitalismo había arribado a las sociedades europeas con su tendencia hacia la acumulación de excedentes y con la cualidad de poderlos transferir.

Refiriéndose a la economía nacional moderna, Cassel apunta que ésta puede crear capital con los mismos excedentes de sus importaciones, aun pagados con préstamos del exterior; además de que puede colocar su dinero en el extranjero y con sus intereses adquirir un excedente de mercancías para consumo, "sin llegar a arruinarse por esto". * (Cassel, op. cit., pág. 527)

En la medida que un país encuentre en las ventajas de la especialización internacional una mejor forma de distribución de los factores de la producción en beneficio de la misma riqueza nacional, su gobierno ha de decidir entre adoptar una política comercial libre-cambista o bien una política comercial de protección nacional. El conjunto de reglas a las que respectivamente se sujetan la estructura y el funcionamiento de estas políticas, permiten distinguir entre dos sistemas que, precisamente, son el objeto del estudio de la presente sección: el sistema de política de libre comercio y el sistema de política proteccionista.

Las "guerras mundiales" influyeron para que los países adoptaran políticas predominante proteccionista. Esta tendencia sin embargo, se ha tratado de contrarrestar por una tendencia neoliberalista que dio por resultado la firma del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT). En éste se contemplan estructuras de política comercial que permiten pasar del regionalismo aislado a relaciones comerciales nuevas orientadas hacia la integración económica, sobre la base de los beneficios de la globalización. Estas estructuras varían dependiendo del mayor o menor grado de libertad comercial entre los países, lo que con toda intención será objeto de estudio al final de esta misma Parte III, al referirme a las formas de integración económica.

1.- Sistema de política comercial proteccionista.- El proteccionismo se origina en Norteamérica en el siglo XVIII, cuando los estados libres y soberanos americanos, siguiendo las ideas de Hamilton se pronunciaron a favor de un sistema federal con una administración capaz de hacer desaparecer la regulación del comercio. * (Hamilton y otros, El Federalista, F.C.E., México, 1957, pág. 126 y sigs.). Para entonces se entendía que esta circunstancia no permitía negociar adecuadamente con otros países.

Cuando las colonias norteamericanas se independizaron de Inglaterra, de inmediato trataron de liberarse del yugo económico de este país mediante la creación de su propia industria. En seguida adoptaron medidas de protección aduanal, pues encontraron que la única manera de prosperar, era aislando sus fuerzas productivas y creando su propia división de trabajo.

Los argumentos con los que se ha pretendido justificar el proteccionismo adoptan formas diferentes, caracterizados por su

encono contra las importaciones extranjeras. La clasificación más generalizada de los mismos es la que los divide en argumentos no económicos y argumentos económicos.

1.1.- Argumentos no económicos.- Como su denominación lo indica, se trata de aquéllos cuya justificación no comporta un objetivo económico, siendo los más frecuentes los siguientes:

- a) Seguridad nacional: industria militar e industria del petróleo;
- b) Política electoral: protección del empleo;
- c) Progreso nacional: avances en tecnológicos; y
- d) Estrategia social: agricultura

Según Ellsworth * (Ellsworth, op. cit.) el principal argumento no económico concierne a la defensa nacional, la cual supone una industria indispensable para la fuerza militar cuya protección debe mantenerse a toda costa mediante derechos aduanales.

La misma doctrina liberal admite la intervención del Estado en los asuntos del interés nacional. Adam Smith justificaba la intervención por razones de defensa nacional, pues aun cuando existiese la posibilidad de adquirir en otros países armamentos a más bajo precio, por estrategia militar deberían de producirse en el país que los requiriese. El preconizador del liberalismo clásico expresaba: " Como la defensa del territorio tiene más importancia que la riqueza, las actas de navegación son acaso las medidas de política comercial más sabias de Inglaterra ". * (Tomado de la obra citada de Cassel, pág. 529 y sigs).

Además de la industria militar, se señala el petróleo como otro caso de argumento de seguridad nacional. Samuelson * (Samuelson, op. cit., pág. 1055) considera que se trata de un caso típico, pues su aseguramiento es de alto interés nacional en la medida que países extranjeros lleguen a ejercer control sobre su producción.

Otro argumento no económico es el de la política de protección favorable al empleo por razones electorales. Wonnacott explica que esta política se debe a que las personas tienen más sentido de solidaridad con las causas de la producción en tanto que fuente de empleo, que con las causas del comercio, pues tienden a votar pensando más como productores que como consumidores, sobre todo si no tienen una seguridad de que se les emplee en actividades derivadas de la expansión. * (Wonnacott, op. cit., pág. 639)

Igualmente, la protección de los " recursos científicos " corresponde a medidas no económicas que aseguren el progreso nacional en materia tecnológica, tales como energía nuclear, aviones y electrónica. * (Samuelson, op. cit., pág. 1052)

Finalmente, cabe incluir también como caso de argumento no económico, las tarifas que protegen ciertas tradiciones en la producción, como la agricultura de ciertas capas sociales

consideradas, más bien, como medidas de " estrategia social ". Samuelson estima que los casos como estos, exigen preferiblemente de otro tipo de medidas como son los subsidios.* (Ibidem, pág. 1053)

1.2.- Argumentos económicos. Correctos.- Estos argumentos se han dividido en argumentos aceptables y argumentos no aceptables, desde el punto de vista del proteccionismo. Los primeros se caracterizan porque ofrecen un punto de vista razonable y según Samuelson * (Ibidem, pág. 1055) responden a la siguiente casuística:

- a) Modificación de la relación real de intercambio;
- b) Reducción del desempleo;
- c) Protección de la industria nacional; y
- d) Trastornos internacionales.

La modificación real de la relación del intercambio es considerada como un argumento aceptable a favor del proteccionismo, y es conocido también bajo la designación de " arancel óptimo ". Se caracteriza porque éste no se eleva en el grado de reducir a un país a la autarquía, pero tampoco disminuye al extremo de convertirlo en una zona de libre comercio. Ellsworth expresa: " En alguna parte, pues, entre el libre comercio y un arancel totalmente prohibido existe un punto en el cual hay un arancel óptimo, donde la ganancia marginal a parte de la relaciones de intercambio mejoradas solo compensan la pérdida marginal de la especialización decrementada. "

No resulta una medida muy frecuente la de la modificación de la relación de intercambio y solo se le considera válida cuando se trata de un país cuya demanda es de las que ejerce influencia en el mercado mundial. Este es el caso del petróleo cuya demanda disminuiría con el arancel y por tanto su precio * (Ibidem, pág. 1055)

La reducción del desempleo es uno de los argumentos más generalizados, al estimarse que la elevación del arancel a favor de la protección del empleo repercutiría en la demanda interna para incrementarla y en consecuencia para elevar su producción. Se sabe, sin embargo, que esto sólo es válido en el corto plazo, entre tanto los demás países no tomen represalias. Para economistas como Samuelson, resulta una medida de dudosa eficacia, pues la misma induce a que el trabajo se desplace hacia la industria que no ofrece ventaja comparativa. * (Ibidem, pág. 1057)

Ellsworth considera la protección por razones de empleo como poco recomendable y en este sentido previene: " En el extranjero se inicia un descenso en la ocupación; y a medida que se reduce allí la ocupación y los ingresos, gastan menos en las importaciones que representan las exportaciones de nuestro país ".

La protección a la industria incipiente es el otro argumento económico favorable a la intervención. Consiste en elevar el arancel en las ramas convenientes, a fin de que la misma esté en posibilidad de desarrollarse y, por ende, en aptitud de competir con la industria

extranjera. La experiencia, no obstante, ha demostrado que hay que ser cuidadosos con esta medida, pues como ha habido casos de acierto, también se han dado casos lamentables de industrias que no pueden superar su etapa inicial de "industria infantil."

La coyuntura que justifica la protección de la industria incipiente es la de que un país posee una ventaja relativa latente en la industria o grupo de industrias que van a protegerse, en el supuesto de que si no se protege haría inocua esa ventaja. * (Ellsworth, op. cit., págs 271-272)

Ellsworth * (Ibidem, pág. 272) destaca la importancia del argumento de la industria naciente desde el punto de vista social, cuando se trata de economías externas. Expresa este autor: "...si bien la tasa privada de rendimiento puede no justificar la inversión de una empresa en particular, la tasa social de rendimiento sí puede justificarla. Esto se debe a que la expansión de la industria protegida puede disminuir los costos para todas las empresas, al crear fuerza de trabajo capacitada al adquirir y divulgar el conocimiento de las técnicas de producción."

Por su parte Wonnacott * (Wonnacott, op. cit., pág. 646) se muestra muy suspicaz ante el argumento de la industria naciente, señalando que su protección puede generar problemas para el desarrollo: "La industria naciente típica que busca protección nunca parece crecer sino que se vuelve crónicamente dependiente de los aranceles. Estas industrias llegan a ser un problema real pues una vez establecidas tienen gran influencia electoral para mantener la protección frente a industria realmente naciente pero que no cuenta con el empleo de suficiente fuerza de trabajo que les de poder electoral."

El último argumento económico es el que concierne a la protección arancelaria contra las sacudidas internacionales, tales como las depresiones, cambios industriales importados, malas cosechas, al decir, todo aquello que pueda causar un daño grave en la economía nacional. Comenta Ellsworth * (Ellsworth, op. cit., pág. 278) que a diferencia de otros, estos casos son de los que tienen que enfrentarse con autosuficiencia nacional, siendo ésta la razón principal de que se adopten medidas arancelarias.

1.3.- Argumentos económicos. Incorrectos.- Aun cuando económicos, existen ciertos argumentos que han sido considerados como erróneos. Entre los principales se pueden citar los siguientes:

- a) Acumulación de dinero;
- b) Protección a grupos de inte. especiales;
- c) Contra bienes de trabajo extranjero barato;
- d) Represalias;
- e) Diversificación de la industria;
- f) La " cláusula del descuelgue "

Ya se apuntaba con antelación, que la antigua doctrina del mercantilismo de los siglos XVII y XVIII se sustentaba en un argumento incorrecto, cuando en esa época se estimaba que el país más

exportador era el que tenía más oro. Actualmente es sabido que la acumulación de dinero no equivale a mejorar una economía.

Explica Wonnacott * (Wonnacott, op. cit., pág. 642) que el argumento de que " nuestro dinero debe quedarse en el país " es una falacia, porque el comercio exterior no debe practicarse con el solo afán de hacer dinero, sino, más bien, para que las divisas obtenidas sirvan luego para adquirir otros bienes del exterior.

Igualmente Ellsworth, estima que " guardar el dinero " es una falacia burda y la más torpe manifestación de mercantilismo. En contra de este argumento expresa: "...en el comercio internacional los productos se pagan con productos, y la moneda nacional únicamente circula para desempeñar la función de reajustar las perturbaciones del intercambio. "

Asimismo es incorrecto el argumento de la protección de grupos especiales. Por experiencia se sabe que este tipo de medidas no redundan en un beneficio general, sino en el de los mismos grupos de trabajadores o patrones protegidos. Samuelson * (Samuelson, op cit., pág. 1053) refiere el caso de los grupos que se valen de las dádivas de los políticos para conseguir aranceles proteccionistas contrariamente a la tendencia libre-cambista que, aun cuando en poco, a todos beneficia y no solo a unos cuantos.

El argumento de la protección contra bienes provenientes de trabajo extranjero barato tampoco es acertado. Ese mismo autor comenta que este es el argumento que más llama la atención, en tanto que es el que puede llegar a cobrar más seguidores utilizando como lema " el mejoramiento del nivel de vida del trabajador nacional. "

A la luz de la teoría de la ventaja comparativa, el argumento de la protección contra la mano de obra extranjera barata resulta incorrecto, pues esta teoría desecha toda idea contraria al beneficio del intercambio, aun cuando el país produce todo y a menos costo. Se sabe además, que la mejor manera de ayudar al trabajador-consumidor del bien de intercambio, es consumiendo lo que éste produce.

En contra del argumento de la mano de obra barata, Ellsworth advierte que la práctica ha demostrado que los productos de mano de obra de alto salario compiten en el extranjero con artículos fabricados por obreros de bajo salario. * (Ellsworth, op. cit., pág. 279)

La represalia o arancel disuasivo, tampoco es un argumento económico correcto. Parafraseando al autor Samuelson, puede decirse que este argumento es el que se utiliza por un país que se muestra inconforme con otro porque éste último ha elevado los aranceles, pero que su aplicación no se estima como recomendable, pues la reacción de los países ante este tipo de medidas es muy diversa.

En todo caso, debe actuarse con cautela, pues la experiencia ha demostrado que la represalia lejos de inducir la concertación de intereses suscita la carrera proteccionista entre los países, ya que es obvia la respuesta a la elevación de aranceles, en tanto política

de " empobrecimiento al vecino ". Refiriéndose a esta política Ellsworth * (*Ibidem.*, pág. 269) observó: " Pero una política así es poco probable que se libere de una acción de represalia por parte del socio o socios perjudicados. "

La diversificación de la economía, también ha sido considerado como un argumento erróneo, pues tal y como lo explica Wonnacott, * (*Wonnacott, op.cit.*, pág 645) esto conduce a la situación opuesta a la especialización. Aunque este mismo autor admite que la diversificación es aceptable cuando la misma impide que un país se especialice en una o pocas producciones.

Por su parte Ellsworth, considera el argumento de la diversificación como " relativo ". Según este economista una nación industrializada no siempre tiene un alto ingreso real, cuando sucede que los recursos de la economía no estén adecuadamente distribuidos.

El último de los argumentos económicos erróneos es el que concierne a " la cláusula del descuelgue ". Así se le denomina en Estados Unidos al argumento proteccionista en apoyo a la industria americana nacional, cuando es el caso de intervenir debido a que la industria nacional es abatida y las importaciones continúan en aumento.

Su nombre de " cláusula de descuelgue ", deviene de que la protección se adopta en razón de la delegación de facultades que recibe el Ejecutivo Americano del Congreso de la Unión, a través de un acuerdo que expide la Comisión del Comercio en aplicación del Trade Act (Ley de Comercio). El Ejecutivo es facultado para actuar circunstancialmente a favor de la protección industrial.

Apunta Samuelson, * (*Samuelson, op. cit.*, pág. 1054) que el argumento de la " cláusula del descuelgue " tampoco es correcto, por los riesgos que su aplicación puede implicar para la industria nacional, pues se trata de una medida contraria a su desarrollo espontáneo. Sin embargo, observa que - en aplicación de la misma del Trade Act - se ha recurrido a lo que se conoce como " ayuda de ajuste al comercio ", es decir, al subsidio federal, pues se ha estimado que por " la repartición fiscal de la carga ", se logra la subsistencia de un capital susceptible de movilizarse hacia las actividades en expansión, a la vez que no es medida que se interponga al libre comercio.

En relación con la protección a la industria nacional, han surgido argumentos como el de la " ampliación del mercado nacional " y el de la " igualación de los costos de producción ", los que también son considerados como incorrectos.

El primero puede ser una falacia, pues la protección de las manufacturas inicialmente no implica una ventaja para los otros sectores como la agricultura, pues al substituirse el mercado exterior por el mercado interior el poder adquisitivo del consumidor extranjero reducirá las exportaciones de los agricultores, que acabarán por pagar un precio más elevado, por las manufacturas. En este mismo sentido, puede decirse que el segundo argumento resulta un

simple adorno de compaginación de la teoría pura y el proteccionismo, el que realmente no sería efectivo, pues el apoyo al sector de menos rendimiento afecta la demanda externa, a causa de la misma reducción de las importaciones. * (Ellsworth, op. cit., págs 282-283)

1.4.- Barreras no arancelarias.- No todas las restricciones al libre comercio tienen su origen en la protección aduanal. Las exportaciones e importaciones pueden quedar limitadas por otros medios que reciben el nombre de barreras no arancelarias.

Consisten estas barreras en regulaciones que obstaculizan la venta en el extranjero. A diferencia de las barreras arancelarias se caracterizan porque su práctica es informal y algunos economistas les llaman también "el arancel invisible". Su utilización no resulta significativa sino hasta la década de los ochentas, cuando por su aplicación hubieron de frustrarse varias iniciativas de negociación comercial internacional * (Samuelson, op. cit., pág. 1057)

Entre las barreras no arancelarias pueden mencionarse las de índole monetario como el control del tipo de cambio, y aquellas meramente administrativas como las de salubridad, higiene, obra pública, y servicios públicos

2.- Sistema de política de libre comercio.- A través de éste se pueden obtener mejores ventajas de la especialización entre los países, en tanto que los factores de producción no son susceptibles de traslado internacional.

Bresciani-Turroni describe las ventajas del libre cambio señalando que éste permite que cada país se dedique a la producción para la que resulte más apto, eliminando las empresas que operen con altos costos, y que igualmente al exponer la producción del país a la competencia del extranjero su eficiencia tendrá que verse aumentada, impidiéndose la formación de monopolios. Advierte este autor, que lo contrario no permite que la industria del país se supere y encuentre acomodo en las condiciones naturales que más la favorezcan.

Según la teoría clásica el libre comercio permite que cada país mejore la explotación de sus recursos, considerando sus ventajas naturales y las posibilidades de ampliar la división del trabajo, logrando así más crecimiento económico. En este sentido, los beneficios de la adquisición indirecta, se convierten en el argumento total del libre comercio.

La teoría de libre comercio implicó un avance importante en el desarrollo de la doctrina económica. Fue bien acogida al preconizar el principio del beneficio general del comercio internacional, bajo el supuesto de que la expansión, no se sustentaba en la política de empobrecimiento a otro país. Contrariamente a las ideas del mercantilismo, suponía el avance paralelo de las fuerzas productivas de los países. En este sentido, hubo de reconocerse en esta concepción un baluarte para el establecimiento de la paz. * (Cassel, op. cit., pág. 529)

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

El beneficio general del libre cambio se explica a través del mismo mecanismo de igualación de precios. Según Samuelson, * (Samuelson, op. cit., pág. 1047) para que un producto y su sustituto puedan venderse en un país, se requiere de que el precio nacional sea el mismo que el del precio mundial, pues de no darse esta condición se compraría en donde se vendiese al menor precio.

Refiriéndose a los beneficios del libre comercio, Mc. Connel * (Mc. Connel, op. cit., pág. 957) advierte la consistencia de su lógica, fundada en los resultados de la división internacional del trabajo: "A través del libre comercio, basado en el principio de la ventaja comparativa, la economía mundial puede alcanzar una distribución de recursos muy eficiente y un mayor nivel de bienestar material."

Según la tendencia libre-cambista la protección debe disminuirse, pues con la misma tendrían que desviarse recursos de la producción de bajos costos a la de altos costos, tratando de dar satisfacción propia a sus necesidades, contrariamente a la distribución óptima de los recursos mundiales. Igualmente, debe limitarse en tanto resulta contraria a la competitividad, propiciando los monopolios.

3.- Integración Económica.- Integración significa efecto o acción de integrar. Y esta voz a su vez viene del latín "integrare" que significa componer un todo con sus partes integrantes. * (Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia, Espasa Calpe, Madrid, 1950)

Una de las cuestiones de "política comercial" que - al lado de la reforma monetaria y el desarrollo económico - últimamente han venido adquiriendo importancia en la economía internacional, es la integración económica.

Es a través de la integración económica que, un conjunto de dos o más países, pueden pasar de un sistema de política de protección a un sistema de política de libre comercio. El objeto de la negociación correspondería a la reducción o supresión de barreras arancelarias. Los economistas, sin embargo, recomiendan que la decisión sea cautelosa, en el sentido de que previamente debe quedar bien aclarado que las ventajas de la liberación sobrepasan el costo de conservar la protección.

El sustento ético-material de la integración económica es la comunidad de fines económicos ante el afán de mejorar el nivel de vida, por países de una misma región. La integración se sustenta en la disminución del proteccionismo y la extinción de bloques regionales.

3.1.- Concepto de integración económica.- El examen de la literatura económica sobre la integración económica, no revela que ésta tenga una clara significación, pues como puede incluir objetivos sociales, puede únicamente consistir en meras relaciones de carácter comercial entre países.

El economista Balassa Bela, define la integración económica desde dos puntos de vista: a) como un proceso, y b) como una situación de los negocios entre países. * (Balassa, B., Teoría de la Integración Económica, U.T.E.H.A., México, 1964)

Como un proceso, la integración se entiende como un conjunto de medidas tendientes a terminar con la discriminación comercial que origina la protección aduanera.

En tanto que situación de los negocios entre países, la integración se caracteriza por la reducción o ausencia de barreras al comercio entre las economías de los países miembros de un acuerdo de integración, pero con discriminación para el resto de los países del mundo.

Se ha estimado por algunos, que los factores políticos son los determinantes de la integración económica; atribuyen, por ejemplo, el nacimiento del mercomún europeo a las necesidades de paz en Europa. Observa Balassa, sin embargo, que esta posición no corresponde a una idea generalizada acerca de las causas de la misma, pues la experiencia ha demostrado que los logros políticos son propios, más bien, de sus últimas etapas; aun en el caso de la Unión Americana, que si bien fueron razones políticas las que promovieron ésta federación, el impulso de la misma comprendía razones económicas de no poca importancia.* (Balassa, op. cit., pág. 7)

En razón de la influencia de la política, las formas administrativas de la integración económica se han clasificado a partir de las dos posiciones extremas: la integración liberalista y la integración dirigista. La primera es propia de las relaciones comerciales entre países capitalistas o de economía mixta, pues su objeto consiste simplemente en suprimir los impedimentos al libre comercio. La segunda corresponde a los países de sistema totalitario como la Ex-Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, en las que, conforme a un plan económico central, el país dominante impone a los países del bloque las relaciones comerciales, sin consideración a las técnicas de mercado.* (Ibidem, pág. 9)

Como posición intermedia entre la integración liberalista y la integración dirigista se encuentra la integración económica de intervención estatal. Observa Balassa que éste es la forma de integración más común, pues en mayor o en menor grado la intervención resulta requerida en el proceso de la misma y los economistas no coinciden, en su mayoría, con la idea del restablecimiento del liberalismo económico. Weiler * (citado por Balassa, op.cit., pág. 9) señala: "...constituiría un serio error suponer que la decisión de crear una unión regional restablecería las condiciones del liberalismo económico extirpando de un golpe todas las llamadas políticas dirigistas. "

Según el propio Balassa la doctrina intervencionista de Estado puede ser admisible ante una tendencia intervencionista, cuando al lado del libre juego de las fuerzas del mercado sean requeridos ciertos mecanismos de intervención estatal que orienten el desarrollo económico, pues la intervención puede utilizarse para

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

enfrentar problemas transitorios cíclicos y para armonizar políticas de desarrollo regional, lo cual es más frecuente en los países en desarrollo donde se ha encontrado que los incentivos del mercado no son suficientes para que alcancen el desarrollo.* (Ibidem, pág. 11)

Las primeras formas institucionales de integración económica internacional las encontramos en Europa, y no surgen sino hasta el fin de la segunda guerra mundial, durante los años 1950:

- a) Benelux o Comunidad Europea del Carbón y del Acero en 1953;
- b) Comunidad Económica Europea (MERCOMUN) en 1958;
- c) Asociación Europea del Libre Comercio en 1959.

La teoría de la integración económica también ha sido conocida como " teoría de las uniones aduaneras ", que según el economista Chacholiades, esta denominación se debe a que la " unión aduanera " es el tipo de integración que más se aproxima a la liberalización del comercio, pues si bien su forma ofrece los elementos del comercio preferencial, también comporta aquéllos que las identifican con el ideal de la unidad económica regional.

La teoría sobre la integración económica se puede dividir en dos partes para su estudio: (Chacholiades, op. cit., pág 294)

- 1) Naturaleza de las uniones aduaneras;
- 2) Efectos de los sistemas discriminatorios;
- 3) Problemas de la integración; y
- 4) Estructuras para la liberalización del comercio.

3.2.- Naturaleza de las uniones aduaneras.- Se estudia a través de los elementos siguientes: a) discriminación de bienes y discriminación de países; b) uniones aduaneras y discriminación de países; c) oposición en las tendencias de las uniones.

Discriminación de bienes.- Existe esta discriminación cuando se establecen diferentes impuestos " ad valorem " a diferentes productos, por ejemplo, cuando al acero se grava en forma diferente al cobre.

Discriminación de países.- Sería el caso de esta discriminación cuando por un mismo producto se pagan impuestos diferentes dependiendo del país de que se trate. Para un mismo producto, México podría gravar a Japón con un impuesto y a Estados Unidos con otro.

El caso típico de discriminación de países, se da en las uniones aduaneras tipo mercado común. Aquí el acuerdo de integración deriva que todos los países asociados se beneficien recíprocamente con la reducción de tarifas, mientras que el resto de los otros países quedan excluidos del mismo.

Oposición en las tendencias. Conjugación.- En un acuerdo sobre integración económica dominan dos tendencias: una que se

orienta hacia el libre comercio mediante el incremento de la competencia entre los países del acuerdo, y otra en sentido contrario, cuya perspectiva es la consecución de una mayor protección respecto del resto del mundo. Advierte el autor Chacholiades * (Ibidem, pág. 296) que las uniones son precisamente el resultado de la conciliación de esas tendencias aparentemente irreconciliables, pues sucede que sus defensores logran ponerse de acuerdo en la práctica.

La explicación de la integración económica no resulta sencilla desde el punto de vista de la teoría económica social, pues el principio de Óptimo de Pareto - de tanta utilidad para establecer la eficiencia de una economía (transformaciones de producción) - no deviene de fácil adaptación, en tanto que la integración misma supone la inclusión de los aranceles.

La teoría de la integración no trata de situaciones óptimas, por lo que se ha tenido que recurrir a un concepto que permite la conciliación de ésta con la teoría de Pareto, y al cual se le ha denominado " second best " o " segundo óptimo ", conforme al cual se busca alcanzar, lo más que se pueda, las condiciones óptimas de Pareto.

Observa Chacholiades que la teoría del "segundo óptimo" resulta complicada, en tanto que la misma comporta un " enfoque taxonómico ", o sea, que cada caso debe analizarse según su repercusión en el bienestar. * (Ibidem, pág. 297)

Asimismo, la política de integración económica está muy vinculada a la política de bienestar social. Este concepto no resulta muy claro desde el punto de vista de la teoría económica, pues los conceptos de relaciones interpersonales para el consumo y la producción que se incluyen en aquélla, no coinciden con los del bienestar de la " teoría de la optimilidad de Pareto. "

Balassa cuestiona la empiricidad de esta optimilidad: hasta dónde los incrementos del ingreso real no se contradicen con la distribución equitativa de la renta ? Igualmente, cuestiona el problema del traslado de esa teoría al comercio internacional, cuando la realidad de la integración económica es la eficiencia de las uniones, pero implicando la reducción del bienestar de los demás países, al redistribuirse ingresos de los países pobres a los países ricos. No obstante, reconoce en el " segundo óptimo " un instrumento útil para el análisis de los efectos de la integración. (* Balassa, op. cit., pág. 11)

3.3.- Efectos de los sistemas discriminatorios.- Los efectos de la liberalización suelen clasificarse en efectos estáticos y efectos dinámicos.

Entre los efectos estáticos pueden distinguirse los efectos de producción y los efectos de consumo. Los efectos de producción se caracterizan por la " creación de comercio ", o bien por su " desviación de comercio ". El caso de los primeros corresponde al del país nacional que incrementa su comercio con motivo de un

desplazamiento hacia el mismo de nuevos bienes (sustitutos) y factores de producción.

Los efectos de " creación de comercio " se explican en razón de que se abren " nuevas fuentes de suministro " de una gran diversidad de artículos. * (Ellsworth, op. cit., pág. 567). Los efectos de " desviación de comercio " se manifiestan en sentido inverso, es decir, que el desplazamiento de bienes y recursos se da hacia fuera del país nacional.

Los efectos en el consumo son los otros efecto estáticos de la integración. Según Ellsworth, (Ibidem, pág. 570) estos efectos parten del principio de que la satisfacción máxima se logra mediante la igualación de la satisfacción, en todos los productos, de la última unidad monetaria gastada: " la satisfacción que brinda el último artículo, debe ser igual a la que le proporcionan los demás artículos en la relación gasto- unidad monetaria precio de cada artículo ". Teóricamente el efecto queda asegurado por la competencia perfecta que se deriva de la misma liberalización comercial, lo cual se entiende a beneficio del consumidor.

Además de los efectos estáticos existen los efectos dinámicos que, no obstante considerarse como de más complejidad, por eso no dejan de ser importantes. Como los principales efectos dinámicos de la integración económica se pueden apuntrar los siguientes: a) mayor competencia, b) cambio tecnológico; y c) economías de escala.

La dinámica que origina el comercio preferencial es de dimensiones considerables, los cambios en la economía se dan con celeridad. Refiriéndose a la competencia Ellsworth indica: " Esas diferencias en las condiciones de producción dan oportunidad cuando se suprimen los aranceles para que los vientos de la competencia originen un cambio rápido. "

Asimismo, las economías externas y las economías de escala habrán de implicar un incremento en la productividad y más posibilidades para la expansión, gracias al mismo avance tecnológico y el estímulo a la inversión.

3.4.- Problemas de la integración económica.- Como principales problemas de la integración económica pueden mencionarse los siguientes: * (Kindleberger, op. cit., págs. 193-195)

a) El programa de la tarifa única no es sencillo de resolver, pues se trata de que la nomenclatura (clasificación de mercancías) es diferente de país a país. Así, en el mercomún europeo, la elaboración de la clasificación común dilató varios años;

b) La tarifa común deviene un problema en tanto que su determinación mediante promedio no es discrecional, sino de conformidad con las normas del GATT, que exigen una amplia información sobre elasticidades. La experiencia del mercomún europeo sobre tarifa común, es la de que a algunos de los países socios les resultó más baja, pero a otros les sobrevino más alta que las anteriores a la vigencia del acuerdo;

c) La distribución equitativa de los ingresos financieros de los países socios, no es un asunto fácil, pues en la práctica es requerida una organización recaudatoria eficiente, atendiendo fundamentalmente al criterio del "país del consumo" más que al criterio del "país recaudatorio"; y

d) La zona de libre comercio no tiene el problema de la tarifa común, pero le es propio el problema sobre la entrada de mercancías de países ajenos al acuerdo, cuando el país miembro de tarifa baja que las recibe, las remite luego al país que las grava de tarifa más alta. En la práctica se ha tratado de resolver este problema mediante el uso de "certificados de origen."

La integración económica como expresión de la tendencia hacia la globalización del comercio, perdió su impulso durante los años de la primera guerra mundial, pero resurgió en la década de los treinta cuando la depresión sacudía la economía mundial. Se encontró que los argumentos a favor del intervencionismo no eran del todo convincentes, pero tampoco se encontraba que el libre comercio habría de resultar algo factible, entre tanto no se tuviesen las estructuras adecuadas para su actuación.

Sin embargo, el movimiento para allanar las dificultades para la integración logró cobrar impulso, al advertirse la viabilidad de acuerdos en el nivel regional. Refiriéndose Ellsworth a los problemas de la integración expresa: * (Ellsworth, op. cit, págs. 566 y sigs.) "...su avance se ve entorpecido por las dificultades que existen para lograr un convenio entre un gran número de países y por la debilidad e inconveniencia de las instituciones internacionales para reglamentar y reforzar los convenios sobre el comercio, en parte porque es más fácil obtener un acuerdo entre un número reducido de países con intereses económicos y vínculos políticos comunes, el movimiento para lograr la integración económica mediante la formación de bloques regionales ha alcanzado una fuerza considerable en los últimos años".

3.5.- Estructuras para la liberalización del comercio.- Existen actualmente dos tipos de éstas estructuras * (Chacholiades, op. cit., pág. 289) promovidas por el GATT: a) estructuras globales, y b) estructuras regionales.

El GATT promueve la formación de estructuras globales, las cuales se concretizan a través de Conferencias internacionales que reúnen a países de las diversas regiones del mundo. Tales son los casos de la Ronda Kennedy, la Ronda Tokio, y la Ronda Uruguay. El objeto de las mismas es la reducción de barreras arancelarias y aun de barreras no arancelarias en el comercio internacional mundial.

Las estructuras regionales se derivan de los acuerdos respectivos entre cierto número de países para liberalizar su comercio con base en las normas del GATT y conforme a los lineamientos de las Rondas. Se caracterizan estos acuerdos porque las barreras arancelarias sólo son levantadas para los socios, subsistiendo para el resto de los otros países.

Los acuerdos con los que se aprueban las estructuras regionales, en la terminología económica internacional, han sido denominados "acuerdos de comercio preferencial". Estos acuerdos han quedado divididos en los tipos siguientes:

- a) Zonas de preferencia;
- b) Areas de libre comercio;
- c) Uniones aduaneras;
- d) Mercados comunes; y
- e) Uniones económicas.

3.5.1.- Zona preferencial.- En un sentido estricto, no se trata de una forma de integración económica, pues ésta supone la supresión de barreras al comercio y no simples reducciones en las mismas.

Sin embargo, se ha incluido la zona preferencial en el estudio de las agrupaciones aduaneras, pues la misma supone acuerdos de cooperación entre los países que la sustentan, que los economistas han considerado como la antesala de un proceso de integración económica.

Un caso en la historia del comercio internacional sobre una preferencial es el de la mancomunidad que en 1932 formaron la Gran Bretaña y sus países socios. Cuantitativamente hablando, cobró singular importancia, pues se trataba de la cuarta parte del comercio mundial de la época. El acuerdo respondía al nombre de "Sistema de Preferencia de la Mancomunidad", caracterizándose en la especie porque la unión redujo los aranceles entre sí, pero los mantenía iguales respecto al resto de los demás países.* (Chacholiades, op. cit., pág. 291)

3.5.2.- Zona de libre comercio.- También se le ha denominado como Club de Libre Comercio y se constituye mediante el acuerdo de dos o más países afiliados para suprimir entre sí los aranceles y las cuotas de importación de todos los bienes y servicios, excepto los de los servicios de capital. Sin embargo, es el caso de una estructura en la que el comercio de los países extraños al acuerdo, continúa gravado con los aranceles y cuotas preexistentes.

Una de sus principales características, es la de que el arancel a los países no miembros, no resulta un arancel común sino individualmente determinado. Señala Chacholiades que esta circunstancia ha derivado problemas que en la práctica se conocen como de "desvío de comercio" y consiste en que las importaciones que entran a un país del área proveniente del resto del mundo, pueden pasar a otro de la misma, evitando el arancel de éste que es de mayor gravamen que el de aquél. * (Ibidem, pág. 292)

Para corregir el "desvío de comercio", los países socios de un acuerdo de libre comercio han recurrido a la práctica del "certificado de origen". Significando que todo bien que entre a cualquiera de los países del área, deberá pasar por un examen acerca

de la procedencia del mismo, distinguiéndose entre aquéllos que provienen de esos mismos países y los del resto del mundo.

Las determinaciones sobre el origen de las mercancías no resultan sencillas, pues existen productos cuya elaboración implica operaciones de ensamble utilizando partes provenientes de otro u otros países ajenos al área. Se ha tratado, sin embargo, de evitar el problema del desvío de partes, mediante cláusulas sobre porcentajes y límites máximos de incorporación de las mismas al producto de exportación.

Un caso de "zona de libre comercio" es el de "European Free Trade Area" (EFTA), que cuando fue fundada en Estocolmo en 1959 incluía siete países: Austria, Dinamarca, Noruega, Portugal, Suecia, Suiza y el Reino Unido. Posteriormente en 1977 se redujo a cinco países con la entrada de Dinamarca y el Reino Unido a la Comunidad Económica Europea. La EFTA no pertenece al GATT, y sin embargo, observa las mismas prácticas comerciales que cualquier asociación de libre comercio, es decir, no tiene arancel para los integrantes del acuerdo, pero si lo aplica a los países ajenos al mismo. Otro caso de libre comercio es el de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) creada en 1960.

Además de la "desviación de comercio", Balassa distingue entre la "desviación de producción" y la "desviación de inversión", como problemas de la zona de libre comercio.

Por "desviación de producción" entiende este autor, el desplazamiento de productos manufacturados, conteniendo considerables porcentajes de materiales provenientes del exterior, hacia los países de baja tarifa del área. Asimismo, explica la "desviación de inversiones" como el flujo de capitales provenientes de países no incluidos en el acuerdo, hacia el país de menor tarifa sobre materias primas y productos semi-fabricados. Crítica ambos tipos de desviación, señalando que en la práctica conllevan a una redistribución nociva de los recursos que, por lo mismo, se aparta del principio de la ventaja comparativa. * (Balassa, op. cit., págs. 77-78)

Para enfrentar esas desviaciones, se han utilizado regulaciones aplicando normas cuyo objeto es evitar los inconvenientes de las diferencias arancelarias: a) normas de porcentaje; b) normas de transformación; y c) impuestos compensadores.

Las dos primeras son aprobadas para determinar la procedencia de un producto, y los impuestos compensadores para eliminar esas diferencias.

Las normas de porcentaje son lo criterios bajo los cuales los países del área negocian el tráfico de productos de libre comercio, teniendo como base el "valor agregado" permitido de bienes y servicios extraños a la misma, en consideración a porcentajes previamente determinados. En este sentido, a mayor porcentaje, correspondría menor desviación de comercio, y viceversa, a menor

porcentaje mayor desviación de comercio. El problema que ofrece esta regulación es el de la determinación del porcentaje.

Observa Balassa, sin embargo, que ese problema ha tratado de ser resuelto utilizando el criterio de la "optimización de ganancias para la unión", según ventajas y desventajas marginales. Cita este autor como ejemplo la norma de porcentaje de la Zona Europea de Libre Comercio en la que se adoptó la del 50 % de valor agregado para los países miembros del acuerdo y comenta que la evaluación de esta norma no resulta sencilla pues es difícil precisar las repercusiones de la misma en la distribución de los recursos * (*Ibidem*, pág. 79)

Otro problema que presenta esta norma en la práctica, es el de que el cálculo del porcentaje no obedece a conceptos uniformes, pues varía dependiendo de las técnicas contables y de los términos en que las mercancías se reclasifican conforme a la fluctuación de los precios y las diferencias de calidad de las mismas. Asimismo, se plantea el problema de las deficiencias en el control administrativo de la norma, que son de la misma conveniencia del país del origen del producto, buscando evadir la compensación arancelaria.

La norma de transformación es otro remedio a las desviaciones por diferencias de aranceles entre los países del acuerdo de libre comercio, que consiste en la elaboración de listas de procesos de producción, considerándose como "país de origen" el que tenga participación predominante en la producción de la mercancía.

No obstante que la norma de transformación supera algunas deficiencias de la norma anterior, esta norma adolece de algunas dificultades al elaborar las listas comunes, cuando se sabe éstas habrán de estar influidas por quienes tengan interés en la protección arancelaria. También se dan casos como el de la industria química, de procesos productivos sofisticados, donde la misma destina una parte importante de éstos, a producir sus propios insumos. Al igual que la norma de porcentaje, la norma de transformación no ofrece la posibilidad de una administración sencilla.

La última de las normas, la de los impuestos compensatorios, consiste en subsanar la desviación mediante el pago aduanal que resultaría de la diferencia entre los gravámenes arancelarios de los países miembros. Balassa cita como ejemplo el caso del ministro italiano Guido Carli para la Zona Europea de Libre Comercio, quien propuso que la compensación arancelaria se efectuase automáticamente, previa la negociación de las mismas. * (*Ibidem*, págs 80-81)

3.5.3.- Unión aduanera.- Se trata de agrupaciones, técnicamente más vastas que las zonas de libre comercio, ya que son creadas para evitar los inconvenientes que resultan de las insuficiencias de éstas para evitar desviaciones y administraciones tan onerosas.

El antecedente europeo de unión aduanera es el de "Zollverein" en 1834 integrado por varios Estados soberanos, el cual influyó en la formación del Bismark de Alemania en 1870.

La unión aduanera se constituye con el acuerdo de dos o más países para suprimir todos los impuestos de importación para todos los bienes y servicios excepto los servicios de capital; distinguiéndose de la zona de libre comercio en que en aquélla se adopta un arancel externo común para los demás países. A lo que se sigue que los problemas de las desviaciones que se presentan para la zona de libre comercio no se plantean para la unión aduanera. * (Chacholiades, op. cit., pág. 293)

3.5.4.- Mercado común.- Se integra con la participación de dos o más países, cuando la unión aduanera levanta las barreras a los servicios de capital. En tal sentido, puede decirse, que un mercado común reabsorbe tanto las funciones de acuerdo de zona de libre comercio como de la unión aduanera, incluyendo además la de libre desplazamiento de servicios de capital entre los miembros del mercomún.

Refiriéndose a la coordinación de políticas económicas entre estos miembros, Balassa * (Balassa, op. cit., págs. 86-87) plantea el problema de su intensidad o nivel, pues se sabe que de país a país hay diferencias en el grado de interdependencia sus políticas, por ejemplo, empleo y producción. Cita este mismo autor el ejemplo de Inglaterra, que siempre ha sido de la posición contraria a la intensificación de la coordinación de políticas.

Se estima que la Comunidad Económica Europea debe quedar incluida en la categoría de mercado común, pues si bien en una época no fue posible que funcionara como tal, actualmente hay una fuerte tendencia a superar los problemas de insuficiencia en la coordinación internacional de políticas. Considerando las causas del estancamiento, Camilo Warner * (Warner, Camilo, " Plan para la unión económica y monetaria de la C.E.E.", Revista del CEMLA, México, 1971, pág. 4) decía principio de la década de los años 1970: " La liberalización de los movimientos de capitales, así como la realización del derecho de establecimiento y de servicios de las empresas bancarias y financieras, no han progresado lo bastante. Este retraso tiene su causa en una coordinación insuficiente de las políticas económicas y monetarias y en particularismos de hecho y de derecho "

Ellsworth, por su parte, considera que, por las mismas prevenciones del Tratado de Roma, la Comunidad Económica Europea va más allá de la unión aduanera y tiene por objeto la integración de un mercado común: " La Comunidad Económica Europea es algo más que una unión aduanera. Tanto como medio para asegurar la fluidez del mercado dentro de la unión económica base para una futura relación política más estrecha, el Tratado de Roma contiene cláusulas para hacer de la zona de mercado común una economía unificada". Señala este autor que el artículo 3 del Tratado de Roma distingue el mercado común como: "La abolición entre los estados miembros , de los obstáculos para el libre movimiento de personas servicios y capital" * (Ellsworth, op. cit., pág. 594)

3.5.5.- Unión económica.- Es la forma de integración económica que surge del acuerdo de dos o más países para llevar a cabo un mercado común, con la pretensión además de unificar políticas económicas.

La realización del ideal de la unificación económica y social no resulta simple. Son diversos los obstáculos que deben superarse, tales como las diferencias de idioma, cultura y fiscalidad; y muy significativamente el sentido tradicional del ejercicio de la soberanía nacional. Chacholiades expresa: "El nacionalismo es fuerte en la mente de las gentes, y los recursos de guerra violenta todavía les impide descartar sus identidades nacionales individuales y unir manos en la búsqueda del bien común".

3.5.6.- Integración total.- Algunos tratadistas como Balassa, incluyen también la "integración total" como forma de integración económica. Según este economista, posteriormente a la unidad económica, sobrevendría una última forma que, además de la unificación de políticas económicas y sociales, implicaría también la institucionalización de una autoridad supranacional con potestad sobre los Estados miembros. Comenta ese autor que esta sería una última etapa de transformación de las formas de integración económica, que se caracterizaría fundamentalmente por su culminación en una integración social.

4.- Orden Económico Internacional. Valor real del Sistema Monetario.- El sistema monetario internacional se puede definir como un conjunto de reglas que regulan las relaciones financieras entre las naciones. No puede decirse, sin embargo, que exista un sistema monetario internacional único. Estos han sido clasificados de conformidad con diversos criterios, siendo los principales los siguientes: * (Chacholiades, op. cit., pág. 614)

- a) Criterio de la tasa de cambio; y
- b) Criterio de los activos de reserva.

Según el criterio de la tasa de cambio, un sistema monetario internacional se caracteriza por su carácter de vehículo que posibilita el paso de una moneda a otra mediante su convertibilidad, y en este sentido puede hacerse alusión a sistemas rígidos y sistemas flexibles. Entre estos dos sistemas existen sistemas intermedios, dependiendo de los mismos grados de rigidez o flexibilidad de la tasa de cambio; tal como quedó señalado anteriormente (punto 1.2.2.2) al tratar el tema de la Teoría Monetaria del Comercio Internacional.

Atendiendo al criterio de los activos de reserva, los sistemas se clasifican según la naturaleza misma de estos activos. Por lo cual se entiende haya sistemas de reserva en especie como las reservas de oro, o bien, reservas fiduciarias como las de divisas y monedas nacionales y las de " giro especial " del F.M.I., y sistemas de los denominados mixtos, es decir, aquéllos cuyas reservas comprenden tanto activos en especie como activos fiduciarios.

De inicio, el objeto de un sistema monetario internacional es el de ofrecer las condiciones adecuadas para que los procesos

económicos sean eficaces ante las necesidades de producción y distribución internacional. Es de advertirse, sin embargo, que un sistema idóneo sería aquél que no presuponga la utilización de controles directos.

En ese sentido, se han señalado como finalidades de un sistema monetario internacional, las siguientes: a) producción mundial óptima; y b) distribución del bienestar económico deseable.

4.1.- Valor real de un sistema monetario internacional.- Los economistas han considerado importante recurrir a tres criterios para valorar la capacidad de un sistema monetario internacional para cumplir con el objeto del mismo, y estos son: a) ajuste; b) liquidez; y c) confianza.

El criterio del ajuste concierne a la aptitud del sistema monetario internacional para restaurar el equilibrio en los pagos internacionales. El criterio de la liquidez se refiere al volumen adecuado de las reservas internacionales. Y el criterio de la confianza corresponde a la seguridad que debe ofrecer el sistema monetario internacional para evitar movimientos de pánico, dada la flexibilidad cambiaria. Los tres aspectos ajuste, liquidez y confianza, están estrechamente relacionados.

El criterio del ajuste.- El ajuste de los pagos internacionales no resulta un mecanismo gratuito. Una vez que éste se pone en práctica, habrá de generar su contrapartida y a esto se le conoce con el nombre del "coste del ajuste". Circunstancia que no es sólo inherente a los casos de balanza de pagos deficitaria sino también a los de balanza con superávit. Chacholiades afirma: "La esencia del problema del ajuste está en que toda política de ajuste involucra costes económicos."

De esta guisa, se encuentra que un país deficitario repara en la posibilidad de mantenerse en el desempleo como parte de una política deflacionista susceptible de frenar las importaciones; o bien, puede presentarse el caso contrario del país que para corregir su superávit de pagos tendrá que decidirse por sobre llevar la inflación como política capaz de desanimar las exportaciones."

El ajuste resulta inevitable y en este sentido, se entiende que sus costos también. Por lo tanto, se presume que una función de trascendencia que dice de un buen sistema monetario internacional, es la de que este ofrezca a los países la posibilidad de poner en juego la política o políticas que le resulten las más adecuadas para acceder a la posición de "equilibrio de pagos".

Chacholiades se refiere a dos condiciones que el sistema monetario debe procurar a las naciones ante las necesidades de ajuste: a) minimizar sus costes de ajuste; y b) una distribución equitativa de dichos costos entre el conjunto de las mismas.

Qué puede decirse, sin embargo, en relación con la realidad de la función del ajuste? La historia revela que no se trata de una

función sencilla, pues además de que los costos del ajuste no resultan de fácil predicción se encuentra que los mismos no son equitativamente distribuidos, cuando las naciones solo se han ocupado de sus problemas individuales olvidándose de sus deberes ante la comunidad de naciones. No se le ha dado la importancia requerida a la noción de "costos agregados del ajuste."

La realidad del orden de las relaciones de comercio internacional es la de que en las mismas ha prevalecido la conveniencia particular de grupos de interés, sobre el noble ideal del equilibrio internacional.

Advierte Chacholiades * (Ibidem, pág. 618) la actitud reticente de los países ante esa realidad: "Verdaderamente por razones de prestigio y razones políticas, todas las naciones desean por lo general, que otras tomen la iniciativa de restaurar el equilibrio externo... El proceso de ajuste es además complicado, por el hecho de que grupos dentro de cada nación son aptos para presionar vigorosamente en contra de cualquiera de las políticas que ellos perciben como perjudiciales para sus propios intereses."

Señala este mismo autor el ejemplo de la presión de los sindicatos en los países deficitarios, cuando éstos se manifiestan en contra de las políticas deflacionarias, y así también el caso del sector exterior de algunos países, que por no ver reducidas sus ganancias, se muestra contrario a la flexibilización de tipos de cambio y a los controles directos.

Criterio de la liquidez internacional.- Esta es considerada como un indicador del valor real de un sistema monetario internacional. De que el mismo volumen de las reservas monetarias internacionales permita mantener la oferta de éstas, dependerá se trate de un buen sistema monetario internacional.

El medio idóneo para enfrentar desequilibrios temporales lo constituye la liquidez internacional. Como se sabe, estos desequilibrios no resultan exigidos de un ajuste básico en la tasa de cambio, sino, más bien, de financiamiento. Esta alternativa se estima preferente respecto a la otra, fundamentalmente por sus costos menores.

De ahí entonces que el buen sistema monetario internacional corresponda al que posea las reservas óptimas para el financiamiento del ajuste del desequilibrio, vía las reservas monetarias de cada país. Cuando por las reservas monetarias de un país, se entienden sus tenencias de oro, divisas, derechos especiales de giro y sus posiciones netas de reserva internacional en el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Criterio de la confianza.- Al igual que el ajuste y la liquidez, la confianza implica otro indicador importante sobre existencia de un buen sistema monetario internacional.

Los cambios de un activo de reserva a otro son significativos de la pérdida de confianza, sobre todo cuando esto se sucede por la

influencia del pánico. En este sentido, puede decirse que las reservas de un país se ven afectadas por las crisis de confianza y que un buen sistema monetario internacional correspondería aquél que logre evitar esta crisis, pues de lo contrario tendrían que enfrentarse problemas de liquidez internacional.

La pérdida de la confianza se origina en la ausencia de control sobre los desplazamientos de activos de reservas, en razón misma de la Ley de Gresham relativa al desplazamiento del dinero bueno por el dinero malo. Esto le sucedió en el sistema de Bretton Woods, cuando el dólar sucedió al oro como moneda clave. Refiriéndose a este cambio, Chacholiades observa que el sistema ajustable de cambio que sucedió al patrón oro no comportó la estabilidad, certeza, automaticidad de éste. * (*Ibidem*, op. cit., pág. 620)

Cassel se refiere a la pérdida de confianza suscitadas en el período de 1914- 1924 y las de los años de 1929 y 1934, apuntando que éstas se debieron a los movimientos de capital. Observa el economista suco que en el período de entre-guerra, cuando Estados Unidos concedía créditos, el dólar bajaba de precio, y que en la post- guerra, cuando reducía sus créditos, el dólar se manifestaba al alza, con lo que se suscitó una crisis de confianza.* (Cassel, op. cit., pág. 566)

Sobre la posición de los países en desarrollo y específicamente la de México ante el sistema de ajuste de pagos que ofrece el Orden Económico Internacional y su perspectiva, será este un tema del que posteriormente me ocupo en el Capítulo II siguiente, que concierne a historia y perspectiva del comercio mexicano.

CAPITULO II.

COMERCIO MEXICANO. HISTORIA Y PERSPECTIVA

1.- Época de la Independencia hasta el Porfiriato.- Se caracteriza esta época por su inestabilidad política, lo cual constituyó un obstáculo para el comercio. La inseguridad era generalizada, pues así como se daba en los lugares alejados o aislados, también se suscitaba en los lugares más importantes. En ningún período de la historia de México se presentaron tantos levantamientos militares como en éste, algunos derivados de movimientos internos y otros de intervención extranjera. Las moviaciones no permitían que se viviese con tranquilidad.

Fue la misma inestabilidad la que tampoco permitió el equilibrio en las finanzas públicas, pues éstas siempre registraban déficit debido a los elevados gastos que ocasionaba el mantenimiento del ejército requerido para enfrentar los alzamientos. De ahí que las obras de comunicaciones no hayan sido suficientes y el comercio haya quedado limitado. La distribución de las mercancías sólo alcanzaba a las ciudades más importantes y éstas prácticamente se encontraban aisladas. * (López Cámara, Francisco, La Estructura Económica y Social de México en la Época de la Reforma, Siglo XXI Editores, S.A. México, 1975, pág. 78)

También el comercio estaba restringido por los diversos impuestos que gravaban el tráfico de mercancías, tales como las alcabalas que ocasionaban duplicidad de aranceles. López Rosado explica esta situación como un círculo vicioso en el que el contrabando originaba poca recaudación y por tanto el que no hubiese suficientes ingresos para destinarlos a comunicaciones. * (López Rosado, Diego, Historia y Pensamiento Económico de México, Textos Universitarios, México, 1971, pág. 113)

1.1.- Comercio interno.- La producción interna de esta época era reducida, relativa sólo a ciertos productos agrícolas, ganaderos, artesanales y de la incipiente industria nacional. Muy pocos eran los artículos que llegaban a comerciarse y para complementarlo se recurría a la importación por puertos del Golfo y del Pacífico, cuyos artículos se adquirían solamente por una parte mínima de la población, de buena posición económica.

Consultando el Atlas Metodológico sobre Geografía de la República Mexicana del Ing. Antonio García Cubas, se encuentra que los productos comerciales de agricultura eran el algodón, los

cereales y los géneros susceptibles de trasladarse a grandes distancias; los de ganadería los derivados de la leche y las pieles; y los de industria los textiles, vinos, aguardientes, cigarros y puros, azúcar; y los artesanales. * (García Cubas, Antonio, Atlas Metodológico para la enseñanza de la Geografía de México, Sandoval Vázquez Impresores, México, 1974)

En cuanto a la extensión del comercio, puede decirse que la producción de vinos y aguardientes de uva correspondía a Chihuahua, Coahuila y Nuevo León. Tamaulipas, Sinaloa, Oaxaca, Guerrero y Michoacán comerciaban con vino, mezcal y aguardiente de caña. Nuevo León aportaba al mercado los artículos de industria textil, Chihuahua los de hilados como zarapes, Tamaulipas productos para la agricultura y el trabajo del campo. En Zacatecas se comerciaban productos industriales, en Durango hilados y tejidos de algodón y lana, en Querétaro ganados y fruta, en el Estado de México una gran variedad de productos que luego se llevaban al valle de México, en Oaxaca frutos y principalmente vainilla, en Chiapas productos de agricultura, aguardiente e hilados de tejido de algodón y lana, en Yucatán productos agrícolas especialmente el henequén, y en Veracruz en tanto que el centro comercial más importante del país, se comerciaba una gran cantidad de productos que se recibían en el puerto y que eran enviados a los Estados que le eran próximos. * (García Cubas, op. cit.)

1.2.- Comercio exterior.- Al igual que las demás actividades económicas, el comercio exterior sufrió un desaliento considerable causa de la lucha de independencia. La crisis fue tan grave que se llegó al grado de la paralización en la actividad económica, pues la inseguridad en los caminos impedía la distribución de los productos con los que se comerciaba. Las actividades agrícolas aun llegaron a ser abandonadas y, puede decirse, que lo mismo sucedió con la ganadería y la minería.

La misma caída del comercio contribuyó a la escasez de embarcaciones para el tráfico naval internacional, pues éstas en su mayor parte eran propiedad de españoles, quienes se retiraron de México hasta la terminación del estado de guerra en 1836. Así se mantuvo esta situación hasta que se llegó a contratar compañías navales extranjeras como las holandesas, inglesas, francesas y norteamericanas, para que, dentro de la regularidad de sus viajes, pasasen por puertos mexicanos.

El comercio exterior de la época no llegó a ser importante y en su mayor parte correspondía a importaciones. Los productos de importación que más profusamente circulaban dentro del territorio nacional eran manufacturados que no se producían en el país por la misma falta de una industria.

Francisco López Cámara, advierte que los artículos de exportación eran pocos y que su valor era tan limitado que apenas podía tomársele en cuenta. * (López Cámara, Francisco, Estructura económica y social de México en la época de la Reforma, México, 1971, pág. 101) Las cifras revelan que el 80.2 % de las exportaciones correspondía a metales acunados y en pasta, donde esta situación era

consecuencia lógica del estado en que se encontraban las demás actividades productivas, dada la importancia concedida a estos productos durante la época virreinal y aún después de la separación de España. * (López Rosado, op cit., pág. 118)

Miguel Lerdo de Tejada, * (Lerdo de Tejada, M., Comercio Exterior de México desde la Conquista hasta Nuestros Días, Banamex, México, 1967, pág. 60) observa que para 1853 las exportaciones habían crecido hasta \$28 millones, de las cuales \$24 millones correspondían a metales preciosos; significando que estos tenían mayor incremento anual que las demás partidas de exportaciones, y que para 1873 las exportaciones ascendían a \$31.6 millones, donde los metales ocupaban el 34% de las mismas. Confrontando las cifras de exportaciones de oro y plata acuñadas de 1828 a 1873 anotadas por este autor, se encuentra que las del primero aumentaron casi a la mitad y las de la segunda se duplicaron.

Debe reconocerse, sin embargo, que en este período también hubo tráfico de mercancías como pieles, ixtle, henequén, maderas, palo de tinte y café; si bien algunos productos tradicionales de exportación disminuyeron en su comercio, tales como la grana y el añil. En lo que concierne a las importaciones, todavía observando los datos de balanza comercial que ofrece el autor Lerdo de Tejada, se encuentra fueron superiores a las exportaciones. Entre 1825 y 1873 registraron primero una tendencia marcada hacia la baja hasta 1828, y después ligeramente hacia el alza. Explica que la tendencia inicial a la baja se manifestó en rezagos de mercancías y en disminución de consumo y en general del comercio, debido a la disminución de capitales circulantes.

No fue hasta que las exportaciones se fueron incrementando, que se estuvo en posibilidades de adquirir productos de importación en más volumen. Las importaciones crecieron a un promedio de 5.7 % anual, siendo en su mayor parte productos manufacturados, textiles, abarrotos, miscelánea, utilería doméstica y drogas, y hay quienes estiman que este comercio incluía también productos agrícolas.

Los principales países con que se seguía tráfico de mercancías eran Inglaterra, Francia, Alemania, Bélgica, España e Italia. Los mejores compradores de mercancía eran los dos primeros, con promedio anual respectivamente de \$11.7 millones y de \$100 mil. Hasta antes de la Reforma nuestro país celebró diversos tratados sobre comercio correspondiendo el primero al del 25 de Octubre de 1827 denominado "Tratado de la Amistad, Navegación y Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y S.M. el Rey del Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda". De 1829 a 1843 se firmaron tratados con S.M. Rey de los países Bajos; S.M. Rey de Hannover; Estados Unidos; S.M. Rey de Sajonia y S. R. A. el Príncipe Corregente; República de Perú; S.M.C la Reina de España; las ciudades libres y anseáticas de Lubeck, Bremen y Hamburgo; y S. M. el Emperador de Austria. * (López Rosado, op. cit., pág. 124)

1.3.- Relaciones comerciales México - Estados Unidos. Proteccionismo y liberalismo. Tratado Mc Lane-Ocampo de 1859.- El comercio con Estados Unidos de 1821 a 1851 arrojaba un saldo

favorable, pues nuestras exportaciones a ese país eran superiores a las importaciones. México esencialmente exportaba metales preciosos y productos agropecuarios e importaba a cambio productos manufacturados. De 1856 a 1875 nuestro comercio con ese país aumentó considerablemente en comparación con el de Europa. * (Herrera Canales, Inés, El Comercio Exterior de México, 1821, México, 1977, pág. 83) Ciertamente, el comercio de nuestro país con Estados Unidos no cobra importancia, sino hasta 1860.

El proteccionismo de la época corresponde a una primera etapa de la historia arancelaria comprendida entre 1821 y 1856. Ha sido criticada esta etapa, pues además de haberse desalentado la producción, se privó al erario de ingresos indispensables causando una depresión crónica. Las manifestaciones de liberalismo económico se dan en un segundo período a partir de 1856 cuando se expide un arancel que favorece el comercio exterior. Se prosigue en 1880, cuando se aprueba otro arancel abrogando toda prohibición de importaciones. * (Fouque, Agustín, El Tratado de Comercio México-Americano, EDIAPSA, México, 1949, págs. xvii-xviii)

El 14 de Diciembre de 1859 se celebró el Tratado McLane-Ocampo, pues éste fue celebrado con la finalidad de ampliar el Tratado de la Mesilla del 30 de Diciembre de 1853. En su Artículo I se aceptaba el apoyo de Estados Unidos al Gobierno Mexicano, en caso de que se considerase necesario para garantizar la seguridad en las rutas de tráfico, lo cual se ejecutaría aun sin su consentimiento cuando en forma imprevista o inminente peligrasen las vidas o las propiedades de ciudadanos americanos; también estaba previsto el derecho de vía para Estados Unidos por las rutas terrestres del interior de la República, así como la liberalización del comercio. * (López Gallo, Manuel, Economía y Política en la Historia de México, Ediciones " El Caballito ", México, 1978, pág. 187)

En efecto, en el artículo octavo se indicaba que las dos repúblicas convenían una lista anexa de mercancías. El Congreso de Estados Unidos elegiría aquéllas que, siendo productos naturales, industriales o manufacturados de una u otra de las dos repúblicas, se admitiesen por los dos países libres de derechos o con el tipo de derecho que respectivamente fijase el Congreso de cada país. Los privilegios a otras naciones, no podrían concederse sino en las mismas condiciones y estipulaciones de reciprocidad impuestas a los Estados Unidos en los términos del Tratado.

Este Tratado, no fue ratificado por el Senado de Estados Unidos, pues por voz del senador Simmons declaró que no era de su interés, al incluirse la cláusula de la nación más favorecida, pues obligaría a este país a un comercio libre con todos los demás países, en perjuicio de las rentas de los americanos. * (López Gallo, op. cit., pág. 190) Resultaría interesante el examen del discurso del Senador Simmons que se pronunció en el Senado de Estados Unidos en contra de la aprobación del Tratado. Sin embargo, Karl M. Schmitt advierte que no ha sido posible conocer la causa de esta posición del Senado americano, pues este sesionó bajo la forma ejecutiva, pero que por algunas pruebas se presume que se debió al temor de los nortños de ese país, de que la esclavitud se extendiese al norte de

México. * (Schmitt, Karl, México y Estados Unidos 1871 - 1973, Conflictos y Coexistencia, Limusa, México, 1978, pág. 86)

Entre los pensadores de la época cuyas obras se refieren al comercio, encontramos a José Luis Mora, Lerdo de Tejada, Ignacio Vallarta y Mariano Otero. El historiador Don Jesús Silva Herzog se refiere a José Luis Mora como uno de los hombres más ilustres de México, que conoció muy bien las ideas del liberalismo, aclarando que sus ideas no se perfilaban a favor de un riguroso libre-cambismo y sin embargo fueron más que suficientes para pronunciarse en contra de Lucas Alamán, quien reclamaba altos aranceles para proteger la incipiente industria nacional como la de hilados y tejidos. Sin oponerse a la industrialización, pensaba Mora que el progreso no era posible, sino sobre la base de la eficiencia y sin protección alguna, pues para un país resultaba importante que los impuestos fueran lo menos gravoso posible. * (Silva Herzog, Jesús, El Pensamiento Económico, Social y Político de México, 1810 - 1964, F.C.E., México, 1974, págs. 90-91)

Otro exponente del Liberalismo fue Miguel Lerdo de Tejada, que en su obra de "Comercio Exterior" se muestra contrario al proteccionismo rígido. Consideraba que la mejor manera de hacer progresar la industria, era la de confrontarla con la de otros países, a fin de hacerla más competitiva y, en su caso, sólo gravar los frutos y artefactos extranjeros con impuestos prudentes para que la realidad no fuese ruinosas. * (Lerdo de Tejada, M. op. cit.)

Ignacio Vallarta por su parte, estimaba que el libre cambio resultaba benéfico para la industria, pero también advertía que la apertura absoluta al tráfico internacional propiciaría la aglomeración de mercancías de otros países, en perjuicio de la propia industria nacional. * (López Rosado, D., op. cit.)

Mariano Otero, de gran profundidad sociológica, fue otro de los ilustres pensadores liberales de la época. Se pronuncia, sin embargo, a favor de un comercio equilibrado por la misma repartición de capitales entre las diversas fuentes de riqueza, para que se propiciara así la salida de frutos nacionales al extranjero y no la de dinero y, en ese sentido, contribuyera a la riqueza y a la prosperidad nacionales. * (Silva Herzog, Jesús, op. cit., págs. 100-101)

2.- Época del Porfiriato hasta la Revolución.- En comparación con la época anterior esta época resulta de estabilidad política. Existía más seguridad en las vías de comunicación para la circulación de mercancías, lo que a su vez permitía que la economía del país se activara. La Hacienda Pública pudo superar su situación de déficit y hubo presupuesto que se pudo destinar a la construcción de caminos. Los ferrocarriles fueron considerados como obra prioritaria de comunicaciones, pero se sabe que las inversiones en este servicio, más bien, se hicieron por razones lucrativas y porque favorecían el transporte por el que Estados Unidos llevaba lo que más le interesaba de nuestro comercio: las materias primas minerales y agrícolas. Se trataba entonces de una moderna infraestructura comercial. * (Herrera

Canales, Inés, en Ciro Cardoso (Coord.), México en el Siglo XIX (1821-1910), Nueva Imagen, México, 1980, pág. 437)

Es de reconocerse, que hubo impulso al tráfico mercantil en razón de la derrama derivada de esas inversiones, que aumentaron el número de poblaciones comunicadas y el número de empleos. Se ha criticado, sin embargo, que la construcción de la red de ferrocarriles haya únicamente obedecido a tales objetivos, pues se abusó de la especulación para obtener subvenciones, además de que originaba competencia ruinosa. * (López, Rosado, op. cit., pág. 159)

La red de comunicaciones existente fue insuficiente y el comercio estaba en decadencia. No obstante el impulso que recibieron los ferrocarriles, no se atendía adecuadamente el comercio, pues los fletes eran escasos y además caros. Asimismo, los fondos que se destinaban ese servicio, hacía que se desatendiesen las obras de extensión y el mejoramiento de los caminos carreteros requeridos para el traslado de arriería, que aun incluían los de poblaciones de difícil acceso.

Otro impedimento al desarrollo del comercio lo fue la fiscalidad de la época. Había impuestos que obstaculizaban el tráfico de mercancías como la alcabala, el cual subsistió hasta 1896 y fue después sustituido por un impuesto sobre ventas. La debilidad del mercado interno entorpecía el crecimiento de la economía, manteniéndola todavía dentro del régimen feudal. En tanto que el consumo no crecía, la industria de producción tampoco, al menos con firmeza. No fue sino hasta la época de la Revolución que el mercado adoptó la dinámica requerida para un proceso de industrialización.

Fue esta una etapa en la que el comercio no estaba llamado a prosperar. El pensamiento de los próceres mexicanos del liberalismo resultaba contradictorio con la realidad económica nacional e internacional. Los esfuerzos del movimiento de Reforma por construir una sociedad económica próspera, eran contrarrestados por un gobierno al servicio del monopolio, como lo fue el de Porfirio Díaz. Entre esos monopolios pueden citarse la venta del azúcar, la carne y la indumentaria y equipo del ejército, negocios éstos de Díaz y su camarilla. * (López Gallo, op. cit., pág. 301)

2.1.- Comercio interno.- No debe desconocerse que la estabilidad política y las inversiones en comunicaciones sirvieron de impulso al comercio; así como también los transportes modernos que permitieron mayores niveles de consumo en áreas tan importantes como la agropecuaria, la silvicultura, minerología e industria. * (Herrera Canales, Inés, en Ciro Cardoso, op. cit.)

Destacan como zonas de adelanto, las que estaban localizadas en el centro y el norte del país. Luego estaba la zona del Golfo de México para la que se establece un tráfico entre las poblaciones de la misma y las demás regiones del país. También se encontraban las zonas del Pacífico norte y Pacífico sur. La zona central estaba integrada por el Distrito Federal, Puebla, Guanajuato, Jalisco, y México. El Distrito Federal tenía el comercio más importante en tanto que lugar de concentración de mercancías e intermediación. Sus ventas

alcanzaron un ritmo de crecimiento anual de 6.3%. * (López Rosado, op. cit., pág. 152)

Aparecen las tiendas que, a diferencia de los mercados, ofrecían más organización para la venta y permanecían abiertas, lo cual se explica como una influencia de los comerciantes extranjeros.

Puebla, por su parte, se distingue como lugar de paso de mercancías entre México y Veracruz. Su alta densidad demográfica le permitió un notable desenvolvimiento en el comercio; desde 1897 hasta 1909 alcanzó un promedio anual de incremento del 11.6 %. Guanajuato, Jalisco y el Estado de México, siguientes en categoría sobresalen debido a su mismo desarrollo, su volumen de población y su situación geográfica estratégica cercana a la capital y a las otras entidades de la República. * (Ibidem, pág. 153)

La zona Norte tenía como Estados más destacados en el tráfico de mercancías a Nuevo León y Coahuila que, en los últimos años de la época, lograron incremento respectivamente en 3.5 y 5.3 %. Aun cuando de menos importancia, existía el comercio de San Luis Potosí y Chihuahua, caracterizándose el de este último por ser predominantemente de importación. * (Ibidem, pág. 153)

En la zona del Golfo, Tamaulipas no ofrecía un volumen importante de comercio, no obstante que Tampico era uno de los principales puertos del país. A Veracruz le correspondía la primacía en la zona y era el segundo centro comercial del país, pues además de su posición geográfica tenía a su favor que sus comunicaciones eran buenas y su agricultura próspera, con no pocas importantes contribuciones al desarrollo industrial del país. Esta ciudad logró hasta un 17 % del comercio nacional siendo de 41 % su crecimiento anual. Después de Veracruz estaba Yucatán, que creció en comercio interno a un ritmo anual de 4 % entre 1896 y 1908. Campeche reporta un crecimiento del 2.2 % en esos mismos años y en Tabasco el comercio no era muy importante, pues solo alcanzaba \$1.5 y \$2.8 millones. * (Ibidem, pág. 153)

En la zona del Pacífico Norte, Sonora era la primera. Su comercio no reporta una tendencia regular, siendo su volumen de entre \$3.2 y \$6.6 millones. En seguida, en importancia, estaba Sinaloa, para quien el tráfico no resultaba sencillo por sus caracteres geográficos. Baja California tenía relativamente poco comercio, sus ventas fluctuaban alrededor de los \$2 millones y recurrían al mercado externo para satisfacer su demanda; y en este mismo caso se encontraba Tepic. En la zona Pacífico Sur, a excepción de Colima que alcanzó ventas anuales hasta por \$1.5 millones, los demás Estados como Chiapas, Guerrero y Oaxaca, su comercio fue muy escaso por la falta de comunicaciones y lo poco accesible de sus poblaciones. * (Ibidem, pág. 153)

En realidad el comercio no tuvo mucho desarrollo, pues los capitales nacionales no se veían alentados y el inversionista extranjero no le interesaba esta actividad. Lo cual se explica en razón de las características de la demanda nacional: el campesinado de 90% de población económicamente activa se veía obligado a comprar

en las "tiendas de raya", además de que sus ingresos solo le permitían la subsistencia, y en situación parecida, se encontraban los trabajadores mineros y de la industria; la población de las ciudades no era numerosa y su poder de compra era muy bajo y los que podían comprar artículos en los grandes establecimientos, como la aristocracia dirigente del país, se reducían a un mínimo de personas.

También existía el intercambio local. Respondía éste a su forma tradicional, persistiendo con muy débiles ligas con el sistema comercial nacional y regional. Tal era el caso de las "tiendas de raya".* (Herrera Canales, Inds. en Ciro Cardoso (Coord), op. cit.)

2.2.- Comercio exterior.- Las mercancías que más interesaban al comercio de exportación eran las materias primas, fundamentalmente metales preciosos. Cossío Villegas, en su prestigiada obra de Historia Moderna de México, * (Cossío Villegas, Daniel, Historia Moderna de México. El Porfiriato, Vida Económica I, Editorial Hermes, México, 1974) reproduce una publicación de la época, en la que advierte el papel que, según la opinión pública, desempeñaban los productos minerales en las exportaciones: "Las importaciones exceden en mucho a las exportaciones y el país debe contar principalmente con sus productos mineros para nivelar su diferencia; las importaciones producen mucho pero no lo bastante para que el crédito industrial del país no disminuya."

A los metales les seguían el café, las fibras vegetales, las maderas preciosas, el tabaco, y la vainilla. Los productos animales de la ganadería en cantidades reducidas. Los productos manufacturados no eran objeto de mucha demanda en el exterior.

El comercio exterior de la última década de este siglo, registró un cambio visible, pues dejó de enviarse mercancías a Europa y se comenzó a remitirlas a Estados Unidos. Circunstancia ésta que permite explicar el notable progreso industrial adquirido que llegó a alcanzar un crecimiento más rápido que el promedio mundial, pasando en importación de \$40.7 millones en 1877 a \$288 millones en 1910.* (Cossío Villegas, op. cit., pág. 635)

Los cambios en importaciones mexicanas no fueron menos importantes; siguieron la misma tendencia que las exportaciones, pues la mayor parte se obtenía de Estados Unidos. Ya para terminar el Porfiriato, se habían logrado acrecentar de \$ 49 millones en 1877 a \$ 214 millones en 1911. * (Ibidem, pág. 637) Tenía la ventaja que le proporcionaban las comunicaciones construidas durante el régimen porfirista. Esto trajo por consecuencia cambios en la distribución territorial del comercio, pues el puerto de Veracruz dejó de encargarse del 51.5 % de las mercancías que salían del país en 1880, para quedar reducido a solo 15.3 %. Este puerto cedió el lugar a los puertos del Pacífico y a las aduanas fronterizas del norte y el noroeste del país próximas a Estados Unidos. En Tampico, por ejemplo, en 1889 se introdujeron al país el 1.3 % de las mercancías importadas y para 1910 esa cifra aumentó al 19 %. Asimismo, adquirieron importancia sitios de tráfico como Mazatlán, Ciudad Juárez, Chihuahua, Laredo y Nogales. * (López Rosado, op. cit., pág. 458)

El saldo en la balanza comercial mexicana, siempre favoreció al país. Las exportaciones, en su gran mayoría metales preciosos y moneda acuñada, resultaban siempre superiores a las importaciones. No obstante, esto no revelaba la realidad económica del país, pues las exportaciones disminuían el caudal de recursos naturales del mismo y, por contra, las importaciones recaían sobre mercancías derivadas de recursos renovables. Asimismo, acontecía que el producto de las exportaciones se destinaba al pago del servicio de la deuda pública nacional y, por otra parte, la plata se había depreciado, pues los países habían adoptado el "patrón oro" como base de cambio.

Había, sin embargo, quienes pensaban que el capital extranjero era benéfico. Tal es el caso de José Yves Limantour, Secretario de Hacienda en el gobierno de Díaz, pues aseveraba que sin ese capital, México "nunca saldría de su vida inerte y raquítica".* (Silva Herzog, op. cit., pág. 313)

2.3.- Las relaciones comerciales México - Estados Unidos. Proteccionismo y liberalismo. Convenio de libre comercio de 1833.-La trascendencia de estas relaciones se advierte en el hecho mismo de que nuestro país registra iguales ciclos económicos que Estados Unidos. Se estima, sin embargo, que el comercio hubiera sido mayor sin el proteccionismo que se daba entre ambos. * (Espinosa de los Reyes, Jorge, Relaciones Económicas México-Estados Unidos, Tesis Profesional, UNAM, pág. 16)

Las autoridades mexicanas, más bien, veían en el comercio exterior una fuente de recursos financieros, pues no tanto porque la industria nacional era incipiente, fue que la política arancelaria de México adoptó un matiz proteccionista.

La política comercial de Estados Unidos fue semejante a la de México, pero el propósito del proteccionismo era el de poner a salvo su desarrollo industrial. En cuanto este país observó tener un superávit desde 1878, fue que su gobierno decidió estudiar la reducción del arancel. Una Comisión del Congreso propuso el 20 % pero sólo se autorizó el 4 %.

Convenio de Libre Comercio de 1833.- A fin de promover las relaciones comerciales entre ambos países, el Congreso de Estados Unidos aprobó el 7 de agosto de 1832 una ley que autorizaba a una comisión para la negociación de un tratado comercial con México. Matías Romero participó por México y William H. Trescot por aquel país.

El convenio constaba de un total de nueve Artículos, los cuales contenían reglas para admitir libre de derechos las mercancías enlistadas en el mismo, así como para justificar que, efectivamente, se tratase de productos manufacturados en los respectivos países.

En cuanto a los debates en torno al convenio, resultan interesantes las publicaciones del periódico El Nacional, que en oposición al mismo difundió la noticia de que los argumentos contrarios al convenio por parte de los americanos eran, más bien, válidos para México que para Estados Unidos. Pero en este mismo

periódico Don Matías Romero escribía en defensa del tratado, señalando que éste sería benéfico para los productores nacionales, en cuanto que sus mercancías no serían gravadas al importarse por los americanos. El Economista Mexicano de fecha 25 de Febrero de 1886, por primera vez dedica una publicación al Tratado, consistente en un detenido estudio de los productos enlistados, cuyas conclusiones se referían a que las mercancías que ya no se importaban no se afectarían por la competencia americana, sino que ayudarían al desarrollo mismo del país y que, por tanto, el tratado beneficiaría a ambos pueblos. * (Espinoza de los Reyes, op. cit., pág. 104)

Al igual que el tratado McLane-Ocampo, tampoco fue ratificado por el Congreso Norteamericano, no obstante la insistencia del Presidente Cleveland que, todavía en 1896, pedía a ese órgano legislativo que adoptase las medidas necesarias para su puesta en vigor.

En cuanto a las inversiones de Estados Unidos en México, puede decirse que nuestro país no pudo superar su condición de poco desarrollo industrial. Estados Unidos, por su parte, logró superar su balanza desfavorable de cuenta corriente por la que pasó varias décadas, pues para 1875 las exportaciones excedían a las importaciones. Precisamente este excedente fue lo que le permitió llevar a cabo sus inversiones extranjeras. * (Ibidem, pág 129)

Cabe señalar que para fines del siglo XIX, a la par con Canadá, México se había convertido ya en el país preferido de los Estados Unidos para realizar esas inversiones. Citando a Cleona Lewis, Espinoza de los Reyes se refiere a que de 1897 a 1908 la inversión norteamericana de minería y ferrocarriles más elevada se realizaba en México, pues de \$ 200 millones en 1897 pasó a \$ 800 millones en 1910. Asimismo, comenta este autor, que la oposición que en la época existía en México hacia las inversiones extranjeras, en realidad se debía a la creencia de que las mismas eran determinantes para la influencia política de Estados Unidos en nuestro país.

Si bien se advierte que las inversiones extranjeras contribuyeron en cierta medida al impulso de algunas actividades, entre ellas el comercio, también debe señalarse que la posición del gobierno de Porfirio Díaz resulta muy criticable. Así lo considera, el historiador John Kennet Turner, quien afirma que el dictador era el sostén de la esclavitud en el país, pero que también existían otros sostenes como los intereses comerciales que, a cambio de privilegios especiales, lo mantenían en primer sitio. Asimismo, advierte cómo Wall Street teniendo intereses en conflicto en Estado Unidos -por razones de competencia-, en México era única en su explotación, solapando, por el control de las publicaciones de prensa, la verdad acerca de Díaz glorificando su nombre que, de otra manera, hubiera repugnado a todo mundo; señalando que, por su influencia en la maquinaria política, el poder policiaco del país se utilizaba para mantenerlo, destruyendo el movimiento anti-esclavista. * (Kennet Turner, John, Barbarus Mexico. University of Texas Press, Austin, 1969, págs. 217, 233, 293 y 294)

En resumen, puede decirse que no resultaba sencillo el desarrollo del comercio exterior del país, cuando existían las limitaciones ya antes mencionadas: insuficiente construcción y mantenimiento de caminos carreteros; vías férreas que no se tenían de conformidad con un programa en el que se minimizasen los costos y las tarifas de ferrocarriles eran elevadas, repercutiendo el costo de las mercancías; caminos del interior que estaban en malas condiciones, que no hacía muy útil las inversiones portuarias para buques de gran calado; el sistema impositivo resultaba gravoso sobrepretexto de protección a la industria nacional incipiente; bajo poder de compra de la población que en su mayoría era campesina; política proteccionista reduciendo en volumen considerable las operaciones de exportación e importación de mercancías; pérdida de valor de la plata, que si bien favorecía las exportaciones, lo cierto es que redujo drásticamente las importaciones.

Cabe advertir, sin embargo, que hubo en México notables adelantos en materia de comercio exterior, cuando éste vio modificada su estructura por el intercambio que se dió con Estados Unidos; país que ocupaba el primer lugar mundial en esta actividad que anteriormente correspondía a Europa, al llegar a acaparar cerca de un 80% del mismo.

3.- Época de la Revolución hasta la actualidad.- La revolución surgió de la necesidad de subsistencia digna de los campesinos y habitantes de las ciudades, que vivían en condiciones denigrantes. En cuanto hubo la oportunidad de derrocar al régimen porfirista, éstos se lanzaron a la lucha para reivindicar sus derechos.

Era tal el grado de explotación de los trabajadores, que la simple manifestación de descontento de unos pocos hombres ante el dictador Díaz, desencadenó el levantamiento en armas en todo el país adhiriéndose a los postulados del Plan de San Luis.

La revuelta contra el régimen y luego el caos derivado de la disputa por el poder entre los diversos grupos que participaron en el movimiento armado, provocaron cuantiosos daños a las obras de infraestructura, realizadas en su mayoría durante el Porfiriato. Los ferrocarriles habían sufrido daños hasta por \$49 millones; las comunicaciones telegráficas quedaron destruidas en considerables extensiones al igual que los puentes y las carreteras. Otros servicios públicos, de los que requerían de mantenimiento, por mucho tiempo quedaron inutilizables.

Posteriormente, durante el período conocido como de la "lucha de las facciones", hubo obras públicas que terminaron por ser arrasadas. Su reconstrucción quedó diferida aún de establecido el gobierno de Venustiano Carranza, pues había que enfrentar las necesidades de campaña militar y los problemas del arreglo de la deuda pública externa e interna; así como también las deudas de la compañía de ferrocarriles de México y los reclamos que los Consulados extranjeros enderezaban en contra del gobierno mexicano para la indemnización de sus nacionales por pérdidas y daños de guerra.

3.1.- Período de la revolución: 1910 - 1921.- La revolución dejó en crisis aguda al país, siendo el comercio uno de los sectores que más quedaron impactados, al grado del resquebrajamiento. Una de las causas que impedían la circulación y distribución de mercancías fue que la mano de obra de la producción agrícola, industrial y minera, participaba en la lucha revolucionaria.

Como resultado de la crisis, los capitales aplicados al comercio optaron por retirarse del país. Los que por razones de especulación se quedaron, por la misma inestabilidad, sólo aprovecharon algunos privilegiados. * (López Rosado, op. cit., pág. 195) Los capitales se habían encarecido disminuyendo la oferta y propiciando la aparición del "mercado negro" y además la emisión de billetes era desproporcionada, propiciando inflación en detrimento del propio comercio. A su vez, la misma restricción de actividades hizo que se redujesen los salarios, y por ende la demanda y el comercio.

La restauración y nuevas obras de infraestructura eran requeridas para el impulso de sectores como el comercio. Así fue que los gobiernos revolucionarios apoyaron la renovación y la apertura de caminos carreteros y de ferrocarriles, apareciendo programas orientados a concretizar un "desarrollo equilibrado y sano"; se buscó planear de manera que las obras hidráulicas, electrificación y comunicaciones y transportes sirviesen de soporte a la reforma agraria, la industrialización y el desarrollo del comercio. Se encuentra que las ventas aumentaron poco más del doble y que el comercio exterior no se vio tan afectado, lo cual se explica por tres razones: primero, porque durante la Primera Guerra Mundial se mantuvieron constantes las exportaciones de petróleo y minerales a los países que participaron en la misma; segundo, porque la revolución fue cautelosa con ese comercio, pues se sabía que de éste iba a depender la adquisición de divisas necesarias para subsanar la escasez y obtener armamentos, y tercero, porque el transporte marítimo no sufrió el deterioro que afectó a las comunicaciones terrestres.

3.2.- Período post-revolucionario: 1921 - 1925.- Terminada la guerra, la exportación de petróleo disminuye en un 40%. Sin embargo, se dan aumentos considerables en las exportaciones de materias vegetales, productos animales, minerales e industriales, así como también manufacturados. La exportación de ganado tuvo recuperación.

Durante este quinquenio creció la exportación del azúcar, lográndose una recuperación importante, correspondiendo al Estado de Morelos la mayor producción.

En cuanto a las importaciones, puede decirse que el estudio comparativo entre las transacciones de 1911 y 1912 y las de 1921 a 1925, revelan un considerable aumento. Entre los productos que más se importaban, se pueden citar materias vegetales, animales y minerales que no se conseguían en el mercado interno a causa de la revolución. Como la industrialización ya arrancaba en México, también se adquirían del exterior bienes de capital como maquinaria y aparatos. * (Ibidem, pág. 203)

Las mercancías que alcanzaron más importancia porque el país no las producía en forma suficiente, fueron los productos químicos y farmacéuticos, loza y vidrio labrado y madera para la construcción

3.2.1.- Relaciones comerciales México - Estados Unidos. Tratado de Amistad y Comercio que no se aprobó.- Indiscutiblemente que el país que más transacciones de comercio internacional celebró con México fue Estados Unidos, pues participa en el mismo con un 70%. Esto se explica por la vecindad de los países y porque se trataba del período de entre-guerras de dólar fuerte y de expansión comercial.

En cuanto a la balanza comercial, puede decirse que México mantuvo un saldo positivo. Este dato, sin embargo, no es representativo de una realidad económica muy a favor de nuestro país, pues el excedente de exportaciones no se regresaba al país bajo la forma de divisas, sino que se retenía en el extranjero donde la gran parte de las empresas que exportaban nuestros recursos tenían sus matrices.

Resulta interesante observar que, terminada la lucha civil, las exportaciones tienden a modificarse en su composición, sustituyéndose los productos de las actividades extractivas y mineras, por los obtenidos de la agricultura y la ganadería. También cambió muy positivamente el contenido de las importaciones, pues se dejó de adquirir artículos de consumo para gastar en bienes insumos como máquinas, equipo y materias primas, contribuyendo a la industrialización y el adelanto del país.

A manera de corolario, puede decirse que el cambio de mayor importancia de este período, fue el relativo a la composición de la balanza comercial, debido a las modificaciones mismas que también se dieron en la composición social y económica del país.

Tratado de Amistad y de Comercio.- Durante el gobierno del Gral. Alvaro Obregón se planteó la suscripción de un entendimiento con el gobierno de Estados Unidos. Se trata de una época en que se agudizaban las desavenencias porque las reclamaciones de norteamericanos por daños de la revolución no se resolvían. El gobierno mexicano, proponía entonces la creación de un tribunal nacional que ajustara las desavenencias, y aun la instauración de un tribunal internacional.

Se sumaba a esta idea, la de la celebración de un Tratado de Amistad y de Comercio entre los dos países. Según Aaron Sáenz, el Gral. Alvaro Obregón no suscribió el Tratado considerando que atentaba contra la soberanía nacional, pues con el mismo se pretendía que se reconociese la propiedad de casas destinadas a cultos religiosos, así como la de los bienes inmuebles adquiridos por norteamericanos con anterioridad a 1917, en perjuicio de la política agraria emanada de la revolución y del dominio de la nación sobre el petróleo. También se proponía que los norteamericanos pudiesen adquirir propiedades sin tener que renunciar a la protección de su país. * (Sáenz, Aaron. La Política Internacional de la Revolución, F.C.E., pág. 42)

3.3.- Período 1925 - 1940.- Los años veinte se caracterizan por el auge económico mundial. Ya para entonces Estados Unidos se había sustituido a Inglaterra como centro comercial internacional y su economía era muy fuerte, de viva tendencia a la expansión. La economía mexicana, no se vió muy favorecida, pero creció.

La crisis de 1929 a nivel internacional, señala el inicio de una nueva etapa. Las economías nacionales transformaron su estructura y vínculos con el exterior. En tanto que hubo una disminución en las importaciones de productos primarios, el precio de estos bajó en detrimento de los países que las exportaban, como México. Fue entonces que se redujeron los ingresos y la disponibilidad de divisas y en consecuencia la actividad económica decayó hasta un 16%; adoptándose medidas como elevación de aranceles de importación y la devaluación de la moneda en un 30%.

Las políticas aplicadas en este período fueron las siguientes: * (Quintana Adriano, Elvira, El comercio Internacional de México, Editorial Porrúa, S.A., México, 1989)

- a) Protección arancelaria;
- b) Estímulo a la importación de materias primas y maquinaria;
- c) Subsidios y sustitución de importaciones;
- d) Eliminación de obstáculos e impuestos a los artículos manufacturados de exportación;
- e) Inversiones en infraestructuras de industrias fundamentales.

Con el Presidente Cárdenas hubo un cambio trascendental en la política comercial. Concomitantemente al desarrollo en la producción, se dió impulso al comercio, y la tendencia expansionista de exportaciones no se desvaneció con la devaluación, sino que, más bien, significó una gracia a favor de su continuidad. * (Torres Gaytán, Ricardo, Un Siglo de Devaluación del Peso Mexicano, Siglo XXI Editores, México, 1986, pág. 253)

3.3.1.- Relaciones comerciales México - Estados Unidos.- El comercio exterior mexicano se realizó preponderantemente con Estados Unidos a razón de un 76 % de exportaciones y 58 % de importaciones. Las primeras reportaron una baja en 1938 a raíz de la expropiación petrolera. * (Ortiz Wadymar, Arturo, Introducción al Comercio Exterior de México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, 1991, pág. 39)

México se vió beneficiado a principios de período por la rehabilitación de la plata al firmarse el tratado de " Las ocho potencias ", donde México participaba en su calidad de productor de la misma. Estados Unidos se convirtió en el principal adquirente llegando a determinar el precio del mismo. * (Torres Gaytán, op. cit., pág. 297)

La preocupación del gobierno de Estados Unidos por que México se convirtiese en un país socialista, llevó al Presidente Lázaro

Cárdenas a hacer públicas declaraciones señalando que era impropio plantear para el país la organización de una economía socialista.

3.4.- Período 1940 - 1960.- Durante la década de los cuarentas, se promovió la industrialización que permitiría la sustitución de importaciones de bienes de consumo. En ese sentido, el gobierno mexicano decidió adoptar medidas proteccionistas y realizar inversiones públicas de infraestructura y provisión de energéticos.

Se logró que el sector agropecuario contribuyera al abastecimiento nacional y que se generara divisas que permitiesen la importación de bienes de capital, restringiéndose las de bienes de consumo final. En los años 1950 esa política se vio vigorizada por la adopción de medidas arancelarias tendientes a evitar la importación de artículos considerados como innecesarios.

3.4.1.- Relaciones comerciales México - Estados Unidos.- En los años 1940, se pone de manifiesto la dependencia económica de nuestro país respecto a Estados Unidos. Si en 1910 por un dólar se pagaban 32 pesos, en 1940 había que pagar \$4.58. Llama la atención, el hecho de que una parte importante de las exportaciones a ese país era de mercancías de tránsito, es decir, que sólo se adquirían para intermediación, si bien debe reconocerse que sus importaciones de bienes de producción aumentaron. * (Robles, Gonzalo, en Cincuenta Años de Revolución, F.C.E., México, 1960, pág. 187)

Durante el período, los Estados Unidos llegaron a controlar el comercio de América Latina ostentándose como el líder de la economía mundial, ejerciendo una marcada influencia en la canalización de los recursos comerciales y financieros a través del Fondo Monetario Internacional y posteriormente por la creación de la Alianza por el Progreso. A lo que se añade que, en el campo político, logró acuerdos que le permitían seguridad continental y el papel de árbitro en los conflictos del área.

En general, puede decirse que en este período, el mismo comercio exterior auspició una estructura productiva, pero dependiente y poco diversificada.

3.5.- Período 1960 - 1980.- El comercio denota prosperidad en este período, pues su valor con respecto al producto interno bruto fue de un 30% y su ritmo de crecimiento fue mayor, alcanzando un 14.5% entre 1960 y 1970 y 4.9% de 1970 a 1976. Igualmente, resulta interesante advertir, la capacidad del comercio interno para generar empleo: la población económicamente activa de este sector para 1960 se estimó en 1.07 millones, de 1.2 millones en 1970, y de 1.7 millones en 1976, implicando respectivamente el 9.5, 9.2 y 9.9 % del porcentaje total del país.

Asimismo, se encuentra que la proliferación de comerciantes menores que caracteriza la década de los años 1960, se detiene en los años 1970 cuando aparecen los grandes establecimientos de abarrotes que, por su organización y capacidad para reestructurarse ante las

necesidades de cambio, desplaza al pequeño comerciante. El comercio moderno alcanzó el 50 % de las ventas de consumo localizándose en las grandes urbes, que se sabe no benefició mucho al consumidor, pues desafortunadamente sus precios de venta no se determinaban por sus costos de operación, sino por el mismo bajo nivel de competencia del sector.

Al contrario, el comercio de la frontera ofrece rasgos diferentes al observar la influencia norteamericana, cuando el suministro nacional no resultó suficiente, liberando el comercio americano. No obstante, el comercio nacional retuvo el 50 % de las ventas mediante la operación de estímulos fiscales.

Durante la primera década de este período, se trató de remediar el problema del bajo poder adquisitivo de la población de escasos recursos, por lo que el gobierno estableció un mercado subsidiado que la abasteciese con oportunidad y a bajos precios con la creación de la CONASUPO en 1965.

En la década de los años 1970 la inflación cobra impulso en razón del incremento de los costos de producción, así como en los salarios y los impuestos. La política deflacionista adoptada por el gobierno federal de reducción del gasto público condujo a una recesión, que por la pérdida en la paridad del peso agudizó la misma inflación. No fue sino hasta 1977 que se redujo el aumento en el índice de precios al consumidor, mediante la implementación de medidas para el control del crédito.

3.5.1.- Comercio interior.- El comercio de alimentos de 1980 registra un aumento menor que el del comercio en general, no obstante la duplicación que se dio en la cantidad de superpuestas con respecto a 1975. Los bienes de "menaje" (muebles, vestidos, accesorios, etc.) no registraron un aumento considerable en los años 1960, pero se dio un aumento significativo en el valor generado.

En la década de los años 1970, los precios de esos artículos tuvieron un alza superior al índice general, con 17.7 % superior contra 16.7 %. El gobierno federal optó por impulsar la venta a bajos precios de productos de primera necesidad que se reflejó en un crecimiento en el sistema de venta al menudeo y de mayoreo, mediante la instalación de más tiendas a través de Diconsa, Conasupo y Coplamar. Asimismo, se creó el Sistema Nacional de Abastos en 1981, con el propósito de evitar la intermediación innecesaria y las prácticas indebidas.

Sin embargo, los precios aumentaron en la década de los 70 a causa de las restricciones en la inversión privada que no se correspondieron con los aumentos en la demanda, el incremento en las importaciones de grano y también debido a la misma inflación internacional.

Para la década de los años 1980, se fijó como pauta para frenar la inflación el mejoramiento en la distribución del ingreso y el estímulo a la inversión conforme a la estrategia delineada en el Plan Global de Desarrollo 1980-1982. De ésta guisa, se dejaron de

otorgar subsidios a los productos básicos, y lo que por cierto no benefició a los consumidores del maíz y el sorgo que su precio aumentó en un 40 %.

3.5.2.- Comercio exterior.- Con el afán de modernizar la economía y llevar a cabo el proceso de industrialización iniciado desde la post-guerra, se optó por mantener el déficit de la balanza comercial. Sin embargo, se vio compensado por saldos favorables de la balanzas de servicios y de capital.

No obstante las medidas sobre racionalización de importaciones y fomento a las exportaciones, la crisis mundial de 1974 a 1975 trascendió al país agravando el déficit comercial.

Para hacer frente a la situación, el gobierno mexicano, adoptó las medidas siguientes:

- 1).- Restricción a las importaciones, salvo el renglón de consumo de primera necesidad, tratando de lograr sustituciones, para lo cual se estableció régimen de permiso;
- 2).- Aumento en los aranceles, exceptuando materias primas básicas y estratégicas y bienes de satisfacción de necesidades elementales de la población.

En relación con las exportaciones, se adoptaron las siguientes medidas:

- 1).- Se buscó su fomento creándose instituciones de crédito especializadas;
- 2).- Se aprobó un nuevo régimen de estímulos fiscales;
- 3).- Se modificó el reglamento de maquiladoras a fin de que se extendiesen sus áreas de operación.

A fin de corregir el acentuado desequilibrio de las relaciones económicas internacionales, a partir del 31 de agosto de 1976, se abandonó la paridad fija cambiaria y se adoptó un sistema de flotación. No obstante el efecto devaluatorio, las exportaciones de productos manufacturados no crecieron lo suficiente y las importaciones sólo se incrementaron en el renglón de maquinaria y equipo. Así, se advirtió la importancia de dar impulso a las exportaciones mediante el desarrollo de la industria y el estímulo al turismo, y poder prescindir del crédito y la inversión externos.

Por lo que concierne a la balanza de pagos, esta pasó por un déficit que aumentó de 945 millones de dólares en 1970 a 3,044 millones de dólares en 1976; y no obstante que en este año el peso fue devaluado, el saldo negativo en 1977 fue de 1,779 millones de dólares en cuenta corriente. La balanza comercial de este período ha sido negativa por más de cuatro décadas. Se ha debido al proceso de desarrollo, el cual requiere de considerables importaciones de bienes de producción y de consumo.

Se advierte, sin embargo, que la política de gobierno para abatir el déficit no fue suficiente para restablecer las exportaciones ni tampoco ajustar las importaciones.

Entre las medidas para favorecer las exportaciones se pueden mencionar las siguientes:

- 1).- Expedición de Certificados Especiales de Devolución de Impuestos;
- 2).- Creación de la Comisión de Aranceles y Controles al Comercio Exterior, órgano de consulta orientado a estudiar, proyectar y proponer criterios generales y medidas específicas en materia de aranceles y liberación de permisos.

De 1970 a 1976 la exportación de mercancías aumentó de 1,281 millones a 3,298 millones de dólares, o sea un incremento de más del doble. Igualmente, cabe destacar el aumento en las exportaciones de petróleo que en 1975 fue del 6.2% y en 1976 del 66% del valor total de productos mineros.

Por lo que se refiere a intereses y otros pagos al exterior, en 1976 implicó un total de 782 millones de dólares o sea la cuarta parte del déficit en la cuenta corriente. Para enfrentar esta situación, se consideró conveniente la adopción de medidas tendientes a favorecer una mayor reinversión de las utilidades y la renegociación de la deuda externa, así como imprimir mayor dinamismo a las exportaciones de mercancía al turismo y a las maquiladoras.

Política de protección a la industria.- Como ya se observó con anterioridad, durante los años 1960 la industria manufacturera registró un crecimiento a satisfacción. En los años 1970 esta rama disminuye en su ritmo y en 1977 se establece la estrategia industrial basada en una política proteccionista tendiente a elevar la productividad, con la que se buscaba sustituir las importaciones, principalmente de bienes de capital.

Por la fuga de capitales que provocó la devaluación de 1976 se estableció una política de protección a la industria. Tal estrategia no cumplió los propósitos para los que fue formulada, derivando resultados diversos a los deseados. En este sentido López Rosado * (López Rosado, Diego, Los Problemas Económicos de México, Textos Universitarios, México, 1984) señala: " en virtud de que el país no logró desarrollar plenamente la industria de bienes intermedios y de capital, se registró un crecimiento acelerado de esas importaciones, que si bien no contribuyó al desarrollo industrial... La política de sustitución de importaciones apoyada en el proteccionismo excesivo y permanente, aplicada en forma indiscriminada, produjo altos costos y precios, además de dificultar la modernización del sector manufacturero y limitar la capacidad exportadora de la planta productiva nacional."

La situación se complicó dado que esas importaciones generaron una relación de dependencia respecto al exportador. Ahora es que puede explicarse mejor el saldo deficitario existente en la balanza comercial desde 1950. El déficit comercial llevó al gobierno a la adquisición de empréstitos, principalmente, durante los años setentas, que de no ser por las exportaciones de petróleo hubiese todavía sido más crítico. Sin embargo, nuestra dependencia comercial

con los Estados Unidos se complicó, pues nuestro país sostendría las dos terceras partes de su comercio exterior con ese país.

En la década de 1970 a 1980, la situación económica mundial no resulta muy favorable al comercio exterior de México; cada vez las importaciones se limitaban más y las exportaciones enfrentaban difíciles restricciones. A través de reuniones con el Fondo Monetario Internacional (F.M.I.)

3.5.3.- Relaciones comerciales México-Estados Unidos.- Durante los años 1960 la estrategia de política exterior estuvo dominada por la Alianza por el Progreso que tanta connotación dio al gobierno del Presidente John F. Kennedy. Esta política refleja la posición del gobierno americano por conjuntar esfuerzos públicos y privados en el área, a fin de disminuir el descontento social y contrarrestar la influencia del comunismo mediante el crecimiento económico.

El comercio de México se orienta fundamentalmente hacia los Estados Unidos : en 1963 el 68.3 % de las importaciones y el 71 % de sus exportaciones era con este país, con lo que su característica era la dependencia del mercado estadounidense. A lo que se agrega su interés por fomentar el libre comercio principalmente a través del GATT, terminada la segunda guerra mundial. John Sparkman de Relaciones Intereconómicas del Congreso de Estados Unidos, citado por Alma L. Parra señalaba: " La política comercial de los Estados Unidos se funda en el principio básico de liberar el comercio tanto como fuera posible , la adhesión al Tratado de la Nación más Favorecida en acuerdos de comercio internacional, sin discriminación, la universalidad en el trato y restricciones mínimas eran los medios para alcanzar esta meta. " * (Parra, Alma L., " El Comercio del Azufre durante los años 60 en las Relaciones México Estados Unidos", Nuestra América, Enero-Abril, UNAM, Centro Coordinador y Difusor de Estudios Latinoamericanos, México, 1986, pág. 45)

La política comercial de México hasta la década de los años 1980, sin embargo, sigue siendo proteccionista y de impulso a la industria. Lo que se llevaba a cabo mediante licencias de importación sobre todo si se trataba de manufacturas, además de la utilización de cuotas de importación y tarifas altas para ciertas mercancías.

No obstante, por acuerdo presidencial se decretó un subsidio triple cuyo objeto era el de favorecer la exportación de manufacturas. Se impuso la " regla 14 " de la Tarifa de Importación por la que no se gravaba las partes sueltas de máquinas o aparatos, considerándolos como unidades completas, con lo cual se pretendía favorecer la planta industrial nacional.

A esto período se le conoce también como del "desarrollo estabilizador", en el que se busca substituir las importaciones por el crecimiento de la industria doméstica. En el se redefine, sin embargo, el modelo de dependencia de nuestro país en sus relaciones económicas con Estados Unidos. * (Ortiz Wadgymar, op. cit., pág. 143)

3.6.- Período de 1980 - 1992.- Al llegar a la década de los años 1980, el gobierno mexicano tiene como primer problema el de la inflación. Una vez que esta aparece tiende a reproducirse en cadena, dando lugar a lo que se conoce como la espiral inflacionaria perjudicando a los trabajadores asalariados, los que tristemente ven disminuir su poder adquisitivo salarial.

3.6.1.- Inflación y política de estabilidad.- Según los datos del índice nacional de precios de 1977 a 1986, los precios aumentaron 517 % y los salarios solamente 269 %, significando que el salario real ha caído en detrimento del nivel de vida de los trabajadores, lo cual estaría contra la misma Constitución al no ser suficiente para el sustento digno y decoroso.

No obstante el funcionamiento del Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento (PECE), se observa que un trabajador de salario mínimo no puede absorber la totalidad de un gasto decoroso. Mientras las necesidades de la población se acrecentan, la inversión se mantiene rezagada, sin que se de en la proporción adecuada. El Estado intensificó su inversión para satisfacer necesidades de la población; pero como no ha contado con ingresos suficientes ha tenido que recurrir progresivamente al endeudamiento externo y la emisión de moneda.

A fines del sexenio del Presidente Miguel de la Madrid y durante el período del Presidente Carlos Salinas de Gortari hasta 1992, la inversión pública ha decrecido considerablemente y la inversión privada ha aumentado en términos comparativos. Observándose, sin embargo, poca capacidad de reinversión a beneficio, más bien, de las empresas monopolísticas, por lo que el gobierno federal tiende a fomentar la pequeña y mediana industria y a promover programas sociales de solidaridad, que contribuyan a elevar el nivel de vida de la clase media capitalista y de las clases de escasos recursos.

Otro aspecto importante de la inversión, es el de la tasa de interés. En 1986 los Bancos pagaban una tasa de hasta el 97% desalentando el crédito, y no fue sino hasta 1987 que se firmaron primero el Pacto de Solidaridad Económica y después el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico, que las tasas de interés bajaron al 30 % anual, pero sin que las presiones inflacionarias hayan desaparecido. Los Pactos, sin embargo, han evitado bajas drásticas en el el valor de la moneda a través de la táctica del "deslizamiento diario".

3.6.2.- Comercio exterior.- El sexenio del Presidente Miguel de la Madrid denota un saldo favorable en la balanza comercial, en razón de que las exportaciones de mercancías fueron mayores que las importaciones. El año de 1988, sin embargo, este saldo disminuyó considerablemente.

Entre 1982 y 1986 las exportaciones de México estaban integradas por petróleo 75 %, manufacturas 18 % y sector agropecuario 7 %, con una tendencia a la baja de las primeras. Las importaciones

se integran con 57 % materias primas y bienes intermedios, 31 % bienes de capital, y 12 % bienes de consumo, incrementándose desde 1986.

El comercio exterior de México ha sido considerablemente afectado por la desigualdad ante el intercambio. Los productos que se venden en el extranjero, como el petróleo, se cotizan a bajos precios, mientras que los productos que se importan cada vez se ofrecen a más precio; con lo que se favorecen los países desarrollados en perjuicio de los que, como México, están en la vía del desarrollo.

De tal virtud, el gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari, siguiendo los lineamientos que sobre política comercial se contienen en el Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994, ha decidido enfocar su atención fundamentalmente a dos rubros del comercio exterior de México:

a) Mejor entendimiento con los Estados Unidos, cuando las tres cuartas partes de nuestro comercio exterior se lleva a cabo con este país, aprovechando la tendencia actual hacia la formación del bloque regional de América del Norte en el que participan México, Estados Unidos y Canadá;

b) Diversificar su mercado externo, mejorando las relaciones comerciales con los países de la Comunidad Económica Europea, Japón y otros países mismos de América.

3.6.3.- Relaciones comerciales México-Estados Unidos.- El comercio entre ambos países creció considerablemente de 1980 a 1982 y esto se debió al "boom petrolero" y nuestra economía se petrolizó. Sin embargo, esta situación derivó para el país un déficit en cuenta corriente por el impulso mismo que cobraron las importaciones. * (Quintana Adriana, op. cit., pág. 195)

Ante la negativa de México de ingresar al GATT se suscitó una guerra comercial de Estados Unidos en contra de México, que se advierte claramente al expedirse por este país la Ley de Acuerdos Comerciales que prescribe impuestos compensatorios a las exportaciones nacionales subsidiadas. * (Ibidem, pág. 191)

La necesidad de racionalizar su protección a la industria nacional y el interés por combatir más eficazmente las prácticas internacionales de competencia desleal, fue lo que motivó a México a solicitar su ingreso al GATT, que se decidió favorablemente el 6 de Julio de 1986. * (Ibidem, pág. 146) En realidad, desde 1943, que se firmó entre ambos países el Convenio Comercial Recíproco, que no se contaba con un instrumento formal de relaciones comerciales y de principios.

Resulta interesante dejar anotados los antecedentes de la decisión de México para ingresar al GATT, cuando las negociaciones se vieron precedidas de arreglos entre nuestro país y Estados Unidos. Brian Timothy * (Timothy Bennet, Brian, en Riordan Roett (Coord), México y Estados Unidos. El Manejo de la Relación, Siglo XXI

Editores, México, 1989) en su monografía " Las relaciones comerciales recientes de México y Estados Unidos ", señala que durante la primera mitad de la década de 1980, hubo tres esfuerzos por mejorar las relaciones entre ambos países: el primero fue una propuesta de Estados Unidos en 1980 en relación con un acuerdo sobre mutua notificación para el caso de que se hiciera presente alguna acción comercial de una de las partes que pudiese afectar a la otra. La idea del acuerdo era la de que existiese mayor reciprocidad. Ante la reticencia misma de México, el acuerdo no se firmó.

El segundo impulso consistió en la formación de la Comisión Conjunta para el Comercio y las Transacciones (C. C. C. T.) en 1981. Este organismo fue el reflejo de la política exterior del presidente Ronald Reagan anunciada desde su campaña y que era la de fortalecer las relaciones de Estados Unidos con México y Canadá. Entre los asuntos de interés en el programa de trabajo estaban "los derechos de propiedad industrial, subsidios, acceso de camiones, reciprocidad, divisas comerciales, reglamentaciones aduanales, acceso a productos agrícolas norteamericanos, participación de Estados Unidos en grandes proyectos de construcción en México, cooperación para reconstrucciones nucleares y venta de plata de la reserva estratégica de ese país".

Las reuniones de la Comisión, sin embargo, no derivaron resultados favorables a un acuerdo. La representación norteamericana se dolía de que la representación mexicana se la pasara discutiendo asuntos estériles; lo cierto es que México tenía que enfrentar problemas más importantes e inmediatos que los comerciales, propios de la crisis económica de 1982-1983. No obstante, es de reconocerse el impulso generado a favor de un acuerdo bilateral relativo a comercio e inversiones.

El tercer esfuerzo estuvo orientado hacia un acuerdo sobre subsidios bilaterales, que llegó a suscribirse el 23 de abril de 1985. Correspondió a México el promover este acuerdo, pues como no pertenecía al GATT, sus exportaciones no disfrutaban del beneficio de la prueba del daño en los términos de la Ley de Compensaciones Arancelarias de los Estados Unidos. México se había venido lamentando de que la sanción por subsidios a sus productos, podía lograrse fácilmente por cualquier productor americano, simplemente demostrando la existencia de los subsidios.

4.- Consideraciones sobre la política exterior y el comercio exterior de México a partir de la Post-guerra.- En los años 1940, Estados Unidos enfocaba su atención hacia otras partes del mundo diversas de Latinoamérica. Mientras tanto México pudo darse cierta estabilidad, siendo ejemplo de país que lograba un crecimiento económico sin recurrir a la represión de derechos civiles.

Preocupaban preguntas como las de si México todavía vivía en estado latente de revolución o si ésta ya había terminado, ante la existencia de una élite que se conservaba en el poder. Había críticos que advertían la posibilidad de que en México volviese a darse otro periodo de violencia, sobre todo por su crecimiento demográfico

desproporcionado en relación con las posibilidades de mejorar la economía del país. * (Schmitt, Karl, op. cit., pág. 174)

En la Post-guerra se modifica la política de Buena Vecindad, que había sido preconizada por el Presidente Franklin D. Roosevelt. Ante la amenaza del comunismo, este país asume el papel de policía mundial para evitar la expansión territorial violenta.

Sin embargo, en la década de los años 1950, los problemas de reclamaciones de Estados Unidos con México no suscitan el descontento de antes, entendiéndose como normales entre países vecinos. La negociación es considerada como la base para resolver asuntos sobre comercio internacional y desacuerdos fronterizos. Ha habido casos en que el arreglo amigable ha sido el vehículo para terminar con disputas ancestrales, como en el caso del Chamizal.

Hay quienes consideran que México no se ve incidido por la política internacional de Estados Unidos. Karl M. Schmitt, sin embargo, piensa que no le afectan los problemas que se derivan de las relaciones de este país con las otras potencias, pues es el caso de que nuestro país no es un país rico. * (Ibidem, pág. 181)

Se advierte, sin embargo, que México no escapa a las actuales transformaciones del orden económico internacional de tendencia a la globalización, enfrentando la perspectiva de su integración al bloque regional de América del Norte. Se considera, ya dió el primer paso hacia su inserción en el actual orden económico internacional, cuando en 1986 se adhirió al GATT mostrando interés en encontrar una solución justa a los problemas comerciales derivados de las mismas diferencias entre países desarrollados y países no desarrollados.

México no ejerce influencia en los factores que determinan la economía mundial, pero éstos sí influyen en su evolución comercial. Se sabe, sin embargo, que Estados Unidos es un país que influye sensiblemente en las tendencias y desarrollos mundiales. * (Roett, Riordan, en su propia compilación, México y Estados Unidos. Manejo de la Relación, op. cit., pág. 29) Resulta normal que México esté muy atento a la situación económica que guarda Estados Unidos, pues se trata además de que, este país, es su primer socio comercial. La mayor parte del crudo mexicano se exporta a ese país.

Cabe preguntarse, sin embargo, si la hegemonía de región de Estados Unidos, se debe específicamente a su poder material y a las ventajas que éste representa, o bien esa posición es el resultado de actitudes razonables para con los países de la misma. Se estima que en las relaciones México - Estados Unidos se da la armonía, al menos aparente, y que esto se debe a que, los gobiernos de ambos países, son convergentes en su posición ante la economía internacional. Es de advertirse, sin embargo, que la hegemonía de los principios estadounidenses, puede llevar a una confrontación, principalmente en temas tales como procesos electorales y pluralismo y, en general, democratización. Se estima que la pasividad norteamericana ante esta situación, cada vez sea más difícil de sostener. * (Whithead, Laurence, en Riordan Roett (coord) Relaciones Exteriores de México

en la Década de los Noventa, Siglo XXI Editores, México, 1991, pág. 321)

El cambio económico no es la única respuesta al desarrollo nacional, pues es importante también el cambio político. Así lo advierte Jesús Silva Herzog: * (Silva Herzog, Jesús, en Riordan Roett (coord) Relaciones Exteriores de México en la Década de los Noventa, pág. 57) " México ha llevado a cabo cambios económicos radicales, pero el cambio político no se ha dado al mismo ritmo. La apertura política que permite a los mexicanos determinar cómo se asignarán sus recursos económicos y asegurar cómo se cumplen las demandas sociales es el requisito fundamental para que se afiancen y florezcan las reformas económicas y las alianzas comerciales."

Es posible que en el futuro próximo dejen de sentirse las tensiones entre México y Estados Unidos, debido precisamente a los cambios en las actitudes y al interés manifiesto en un proceso de integración económica. Apparentemente, la opinión política americana es favorable a una consolidación del liderazgo mexicano, a fin de que el mismo pueblo apoye la reforma económica, el combate al narcotráfico y la cooperación con Estados Unidos.

No obstante, otros asuntos tales como el del medio ambiente, el índice de criminalidad, la violación de los derechos humanos y el uso de la fuerza en el hemisferio por Estados Unidos, siguen siendo causas de diferencia entre ambos países. * (Shelton Colby, Sally, en Riordan Roett (coord), Relaciones Exteriores de México en la Década de los Noventa, op. cit. pág. 315)

Es ostensible la tendencia hacia la globalización sobre todo en el Norte: en el Continente Americano destaca la integración de Estados Unidos y Canadá con su área de influencia; en Europa la perspectiva de una Alemania unificada y la expansión de los países del Este-Europa; y la integración de los países de la Cuenca del Pacífico.

Predominan las relaciones económicas Norte-Norte y el Sur continúa en declive. Los países de África y América Latina siguen envueltos en la crisis de su deuda y sus desaciertos en política económica. Sin embargo, corresponde a México una situación favorable en el actual orden económico internacional, enfrentando la alternativa de integración comercial con Estados Unidos y Canadá. Así lo estima Jesús Silva Herzog * (Silva Herzog, J., en Riordan, Roett (coord), op. cit., pág. 57) al referirse a la actual tendencia hacia la globalización: "...dentro de este complejo y heterogéneo universo de países en desarrollo, están unos cuantos que recibirán una atención preferencial de los grandes centros de decisión económica, y en América Latina, México será uno de ellos. Ahora más que nunca, México recibirá una gran presión interna y externa para que ignore los problemas del subdesarrollo y se aparte de los países latinoamericanos, con los que comparte una fuerte relación histórico-cultural. Por consiguiente, la tentación mayor será concentrarse cada vez más en el norte y , sobre todo, reforzar sus lazos con Estados Unidos."

4.1.- Coordinación Política Exterior - Comercio Exterior.- Históricamente, ha sido más significativa la política exterior que se sustenta en principios que preservan la soberanía nacional. Ambas políticas, sin embargo, deben ser concebidas en coordinación, pues esta condición puede permitirle al país una mejor diversificación comercial.

Los principios fundamentales de la política exterior del Estado Mexicano que, por tanto, se estima deben considerarse en política de comercio exterior, son los siguientes:

- 1) Autodeterminación de los pueblos. El cual consiste en el derecho de cada país para darse su propio régimen, el que más convenga a sus intereses;
- 2) Igualdad jurídica de las naciones, inherente al derecho a explotar sus propios recursos;
- 3) La no intervención. Relativo a la convivencia internacional basada en la justicia y el respeto mutuo;
- 4) Coexistencia pacífica. Sobre la paz entre los pueblos derivada de la misma colaboración cultural, técnica y económica;
- 5) Trato con todos los países y resolución pacífica de sus conflictos; y
- 6) Respeto irrestricto a la soberanía, al derecho y modo de vida nacional. Favorable a la autonomía de las naciones en su lucha contra el colonialismo.

Es importante la coordinación de la política comercial y la política exterior, que, se sabe, se ve afectada por la falta de unificación. Ambas políticas deben caminar de la mano, para determinar mejor la posición de México ante la perspectiva que ofrece su inserción en el actual orden económico internacional, donde debe sopesarse el ejercicio de los principios mencionados. La posición del país ante la expansión debe ser de sigilo, atenta de las necesidades internacionales de cambio, pero también cuidando de no apartarse de sus principios internacionales. Por lo que se requiere, entonces, de que los representantes para el comercio exterior sean también hombres de diplomacia.

Es de admitirse, si embargo, que esos principios deben revisarse para mantenerlos acordes con las actuales necesidades de desarrollo económico y orientaciones de política económica internacional. En este sentido, en una conferencia que dictó en la Facultad de Derecho de la UNAM, Ricardo Torres Gaytán * (Torres Gaytán, R., "La Relación entre la Política Exterior de México y la Política de Comercio Exterior", Investigación Económica, No. 3, Facultad de Economía, UNAM, México, 1988, pág. 45-46) expresaba: "...lo más indicado sería establecer una responsabilidad conjunta tanto en la formulación de una política como en constituir el instrumento y la coordinación adecuada en donde se impriman cambios

básicos en la doctrina y los principios de comercio exterior, para que estén de acuerdo con las necesidades actuales y en particular con respecto al desarrollo económico de nuestro país".

5.- México y el actual Orden Económico Internacional. Su condición de país en desarrollo y su perspectiva ante el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (North American Free Trade Agreement).- El contexto que ofrece la economía internacional, no resulta muy favorable para los países en desarrollo. Su misma dimensión económica no les permite estar en las condiciones requeridas para superar su menor competitividad y la inestabilidad de los mercados externos. De esta guisa, su capacidad para influir en la distribución justa de los beneficios del comercio internacional, no es muy significativa.

No obstante su postergación internacional, durante la década de los años 1970, estos países se dieron a la tarea de promover un "nuevo orden económico internacional " que considerase sus derechos y obligaciones, mediante la formación del Grupo de los 77. Fue entonces que se expidieron tanto la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados en Diciembre de 1974, como la Resolución y el Programa de Acción para el establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional, en la VI Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas.

Para referirme a la posición en que se encuentran en el orden económico internacional los países en desarrollo y la evolución comercial de México, considero acertado adoptar los lineamientos del modelo de dotación de factores, que introducen innovaciones en el análisis tales como el papel potencial de los recursos naturales y de la mismas empresas productoras. Coincide esta idea con la de Ellsworth, en el sentido de que tal pretensión debe fincarse fundamentalmente en la distinción entre países productores de materias primas y países manufactureros. * (Ellsworth, op. cit., pág. 136). Asimismo, se encuentra que para la materia del comercio de los países en desarrollo se adopta el enfoque de la pluralidad de factores * (Ffrench-Davis, op. cit. 464 y sigs)

Con las anteriores advertencias, me he permitido tratar en seguida el tema en cuestión, considerando fundamentalmente dos aspectos: a) intercambio básicos-manufacturas, y b) recursos naturales y ambiente.

5.1.- Antecedente de intercambio básicos-manufacturas.- Uno de los problemas de inestabilidad que, sin lugar a duda, afectan a los países en desarrollo como México, es el derivado de las variaciones en los precios de los productos básicos de exportación, pues se sabe que éstos siempre son más fluctuantes que los precios de las manufacturas. Situación ésta que debe de contemplarse con acuciosidad, en tanto que la misma repercute directamente en la balanza de pagos e indirectamente en la economía interna.

Observa Ffrench-Davis, que los países en desarrollo a diferencia de los países desarrollados, no resuelven su

desequilibrio de pagos mediante su reserva de divisas, pues se trata normalmente de economías deudoras que no fácilmente pueden obtener financiamientos para equilibrar su balanza internacional. Amén de que los países desarrollados poseen los medios suficientes para lograr la estabilización de su mercado interno, mediante protecciones directas a los productores nacionales, cuando se entiende que el peso del ajuste es soportado por el resto de los productores a nivel mundial.

Esa diferencia se conoce en la doctrina económica como segmentación internacional y, es en razón de la misma, que han surgido dos bandos: los proteccionistas y los libremercantistas. Esta segmentación, sin embargo, se interpreta como una imperfección del mercado, que por sistema, repercute más en los países de menos desarrollo. Situación inequitativa ésta, que ha llevado a estos países a la búsqueda de soluciones consistentes en el financiamiento de su desequilibrio.

5.2.- Los medios de estabilización. Importancia de los acuerdos de integración.- Los medios a los que más frecuentemente se recurre para tratar de estabilizar una economía, cuyo sentido de ajuste al desequilibrio comercial se explicaban en el Capítulo I de esta Tesis, son los siguientes: a) actuación sobre los precios, y b) actuación sobre los ingresos.

Actuación sobre los precios.- Se emplea para estabilizar el mercado cuando un país descubre que los mecanismos indirectos (financieros) no generan los efectos integrales deseados, sobre todo cuando se enfrentan altibajos en la economía. Los países en desarrollo se ven precisados a recurrir a la intervención directa, cuando el financiamiento no resulta una medida suficiente de estabilización.

Actuación sobre los ingresos.- Explica Ffrench-Davis * (Ffrench-Davis, op. cit., pág 468) que este es el otro medio de estabilización que consiste en un sistema de financiamiento compensatorio, tendiente a evitar las fluctuaciones en los ingresos, pues estos influyen en la demanda de los productos básicos. Asimismo, señala que la estabilización de los mercados no es autónoma, pues depende de la resistencia a la inestabilidad de cada país y de la tendencia de los precios en estos.

Los efectos de la estabilización se conocen con el nombre de "efectos distributivos" pues inciden en las balanzas de pagos para atenuar las diferencias de nivel económico, cuando los países en desarrollo ven en las exportaciones de básicos una parte considerable de sus ingresos de comercio exterior. Se sabe cómo influye la inestabilidad en la oferta: a mayor inestabilidad más reducción en la oferta y viceversa. El conocimiento de los efectos de la inestabilidad es importante, ya que de él depende las posibilidades de incrementar ingresos mediante exportaciones.

Sigue explicando ese autor, que en el interior del país la estabilización deriva también efectos distributivos, pues se sabe que la misma favorece la subsistencia y desenvolvimiento del pequeño y

mediante productor nacional, pero aclara que la regulación de la inestabilidad no depende totalmente de la política nacional, sino también de la coyuntura internacional.

En ese sentido, la estabilidad de los países en desarrollo esta en función también de las negociaciones que celebran con los países desarrollados, cuando se sabe que éstos les dificultan la venta de sus manufacturas. Es de advertirse, por tanto, la importancia que pueden adquirir los "acuerdos de integración económica", cuando los mismos se sustenten en negociaciones que resulten más justas para aquéllos.

5.3.- Integración económica y la influencia de la cooperación.- El autor de alusión Ffrench-Davis, * (Ffrench-Davis, op cit., pág. 471) se refiere a las variables que ejercen influencia en la eficacia del intercambio de los países en desarrollo, apuntando como tales las siguientes: a) preferencias; b) ajuste y protección de los países industrializados; y c) cooperación internacional. Parafraseando este autor, en seguida me permito referir a estas variables, de tanta importancia en las determinaciones de acuerdos de de zona libre.

Preferencias.- Por éstas se entiende el trato diferente que se concede a un país extranjero con discriminación para los otros países. Esta práctica, sin embargo, resulta contraria al principio de la "nación más favorecida", que consiste en que un país debe dar un trato similar a todos los países, a condición de que sean miembros del GATT. En este sentido, los países en desarrollo tienen derecho a las mismas preferencias que un país otorgue a otro u otros de los países industrializados. Esta condición les permitiría expandir su comercio, al obtener en ganancia la diferencia entre la tarifa general y la preferencia arancelaria.

Protección y ajuste de los países desarrollados.- La primera consiste en las medidas que estos países adoptan en contra de los países en desarrollo, cuando observan que el comercio de éstos puede significar una competencia que afecte al productor nacional. La protección puede consistir en tarifas arancelarias, o bien, en desplazamientos de recursos a otra actividad productiva.

El ajuste significa que los países desarrollados adoptan una medida para equilibrar sus pagos, cuando estiman que la competencia de los productos provenientes de los países en desarrollo, en lugar de perjudicarlos, globalmente, les acarrea un beneficio. Estos países han encontrado como factible, la reducción de la carga del costo social del ajuste.

De no darse el supuesto del ajuste, tiene que recurrirse al proteccionismo de amenaza o represalia, siendo sus principales manifestaciones las siguientes: a) cuotas aduaneras, b) restricciones a la exportación y; c) derechos compensatorios.

Cooperación internacional.- Se trata de una variable interesante, pues de la práctica de la misma puede depender se intensifiquen con eficiencia las relaciones comerciales

internacionales. Adopta la forma de acuerdo entre diversos países con el fin de levantar restricciones al comercio entre los mismos.

La cooperación tiene como elemento característico, el tránsito de la etapa de las preferencias y las compensaciones arancelarias a la etapa de la apertura comercial, considerando el estímulo a las manufacturas como la base de las negociaciones entre los países participantes. Es importante, sin embargo, que la discriminación de bienes esté orientada por criterios basados en las características mismas de las actividades económicas respectivas, es decir, por su intensidad de factores, edad industrial y tecnología.

La integración comienza normalmente por ser parcial y su proceso de formación debe sujetarse a las disposiciones del GATT. Ffrench-Davis * (Ffrench-Davis, op. cit., pág. 474-475) describe este proceso como sigue: a) liberalización de comercio entre países de una misma área; b) preferencias no recíprocas que otorgan países industrializados a países en desarrollo; y c) la integración tendiente a la liberalización general de mercados: libre comercio, unión aduanera y unidad económica.

Un aspecto interesante de la cooperación, es el de que la supresión de restricciones no se acompaña de la aplicación de la "cláusula de la nación más favorecida " para los países que intervienen en el acuerdo, siguiendo las disposiciones del GATT.

5.4.- Interdependencia internacional. Posición de los países en desarrollo.- La tendencia a la globalización se ha venido intensificando últimamente y ha dado lugar a la formación de bloques económicos a nivel de regiones.

Los países en desarrollo normalmente han estimado que el comercio con los países desarrollados no les es favorable, por lo que en lugar de beneficiarlos les perjudica. Encuentran que el mercado en que venden no es estable, obstaculizándoles sus esfuerzos por salir del subdesarrollo. Igualmente, advierten que la relación de intercambio con estos países siempre les es adversa y son además víctimas de la discriminación comercial de manufacturas.* (Kindleberger, op.cit., pág. 169)

Explica Kindleberger, que los países desarrollados consideran que el problema comercial de los países en desarrollo se debe a su circunstancia de que no han logrado alcanzar el nivel suficiente que les permita aprovechar las oportunidades del comercio internacional, lo cual, fundamentalmente, se debe a que su oferta es rígida y no propiamente a que su demanda sea débil.

Por su parte Ffrench-Davis, advierte que la teoría de la ventaja comparativa no podría servir de base para sustentar una política de comercio internacional para los países en desarrollo, ni aun dentro de la concepción neoclásica, pues los supuestos para que estos países obtuviesen altos niveles de ingresos, tales como estabilidad de los mercados internacionales, mercado interno competitivo, movilidad de factores de producción en el interior,

rendimientos constantes de producción de escala, así como la naturalidad y permanencia de las ventajas, no resultan aplicables a cualquier circunstancia y por lo tanto no son realistas.

No se desconoce, sin embargo, el valor gnoseológico de esa teoría cuando explica que, "ceteris paribus", un país incrementa su producción y su ingreso exportando lo que produce a costo relativo menor, así como importando lo que produce a costo relativamente mayor.

La futuro comercial de los países en desarrollo no resulta aún clara. México, sin embargo, se encuentra ante la perspectiva de su inserción al "actual orden económico internacional" mediante su incorporación al North American Free Trade Agreement de Estados Unidos y Canadá, que puede considerarse una alternativa viable en la medida que la misma tenga como móvil la cooperación entre los tres países y la depuración de prácticas que abusan de los cánones del neoproteccionismo, mediante sistemas adecuados de solución de controversias que contribuyan en la consecución de objetivos de distribución equitativa de los beneficios del comercio internacional.

Los recursos naturales, el medio ambiente y otros aspectos.- El orden económico internacional no concierne únicamente a los aspectos monetarios y financieros. Comprende también aquellos otros aspectos relacionados con el control sobre los recursos naturales y la protección al ambiente en que vive el ser humano.

Es del interés de todas las naciones la explotación racional de los mismos, pues se trata de bienes que, además de ser escasos, su explotación fuera de control administrativo puede implicar serios riesgos para la subsistencia del equilibrio ecológico y la preservación del ambiente, y por tanto para la calidad de vida del planeta.

Otros aspectos que también se incluyen como del interés del orden económico internacional y en especial del de los países en desarrollo, son el del derecho de las empresas transnacionales; los beneficios del adelanto científico y tecnológico; fondos marinos; y participación en decisiones del nivel global. (* Ffrench-Davis, op. cit., pág. 477-478)

5.5.- México y el desarrollo. Su participación en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.- En 1982 el gobierno del Presidente Miguel de la Madrid replanteó la política comercial del país adoptando como de su opción el modelo exportador de comercio exterior, con el cual habría de enfrentar la crisis económica derivada de la escasez de divisas, los problemas estructurales y la ineficiencia de la planta productiva doméstica. Se siguió una política de promoción de las exportaciones en correlación con una política de financiamiento, ahora congruente con las decisiones sobre tasa de cambio. Siendo significativo en esta opción, el que estas medidas se hayan acompañado también de una política de apertura comercial.

Es de advertirse, que las exportaciones se incrementaron a partir de 1982 y que hasta 1988 aumentaron entre 15 y 18 % por año, no obstante la tendencia a la baja de la participación del país en el mercado mundial * (Rojo, Carlos, A., " El acuerdo de libre comercio en la disputa por la hegemonía económica mundial " en Bernal, Víctor y otros, La integración comercial de México a Estados Unidos y Canadá ? Alternativa o Destino ?, Siglo XXI Editores, México, 1990, pág. 129) La estructura de nuestro comercio exterior se modifica favorablemente, reflejándose en que la exportación de manufacturas no petroleras aproximadamente en 20% en el lapso de 3 años y en que el sector privado aumentó su participación en las exportaciones.

En ese sentido, el libre comercio de México con Estados Unidos y Canadá es una alternativa que tiene como antecedente la apertura comercial iniciada en 1982, que permitió que el país superara el déficit comercial en que se había mantenido por muchos años. Se advierte que esta tendencia apartó a México de la tendencia general observada por los demás países en desarrollo en el sentido de disminuir su participación en el comercio internacional, a excepción de los países de la Cuenca del Pacífico que, valga decirlo adicionalmente, su prosperidad comercial influyó en la baja en las exportaciones registrada por México a partir de 1987.

Entre los factores que suponen influencia para que México participe en una negociación multilateral de libre comercio de América del Norte se pueden citar los siguientes:

- a) Crecimiento del intercambio a raíz de la apertura comercial, marcada por su adhesión al GATT en 1986;
- b) Acercamiento entre las dos Europas iniciado desde los años 1980 por una Europa económica y políticamente unida, con autonomía para decidir sobre su propio destino, desafiando la organización norteamericana y la japonesa;
- c) Terminación de la " guerra fría ", que ha hecho que disminuyan las tensiones militares de consecuencias en el crecimiento económico, llevando a Estados Unidos a un replanteamiento sobre su política económica interna y sus relaciones económicas con los demás países del continente.

Se advierte, sin embargo, que la alternativa estadounidense de un repliegue hacia el continente americano puede ser el comienzo de una nueva fase de política exterior, ostensible en el discurso de la " Iniciativa para las Américas " del Presidente Bush en que América Latina aparece con opciones sobre comercio como las que tiene Europa del Este; apartándose de la política financiera internacional de estabilización de la época de la post-guerra.

En ese sentido, los objetivos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte son los siguientes: * (Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Tratado de Libre Comercio de América del Norte, México, 1992)

- a) Eliminar obstáculos al comercio y facilitar la circulación fronteriza;

- b) Promover condiciones de competencia leal en la zona de libre comercio;
- c) Aumentar substancialmente las oportunidades de inversión en los territorios de las Partes;
- d) Proteger y hacer valer de manera adecuada y efectiva, los derechos de propiedad intelectual en territorio de cada una de las Partes;
- e) Crear procedimientos eficaces para la aplicación y cumplimiento del Tratado, para su administración conjunta y para la solución de controversias; y
- f) Establecer lineamientos para la ulterior cooperación trilateral, regional y multilateral encaminada a ampliar y mejorar los beneficios de este Tratado."

María. Teresa Gutiérrez Haces, del Instituto de Investigaciones sobre Estados Unidos de la UNAM, se refiere a las consecuencias inmediatas de un Acuerdo de Libre Comercio, señalando que éste elimina las barreras tarifarias y no tarifarias de importancia para la industria canadiense y el futuro de la economía mexicana, con mejores condiciones para la toma de decisiones; pues si el Tratado de por sí no elimina todos los conflictos, al menos favorece las decisiones de conjunto. * (Gutiérrez Haces, María Teresa, " Experiencias y coincidencias de una vecindad bajo el libre cambio: Canadá, México, Estados Unidos " en Bernal, Víctor y otros, op. cit., pág. 170)

México tiene que enfrentar debilidades, pero tiene la oportunidad de ingresar con sus productos a un extenso mercado. Debe insistir en un mejor trato no discriminatorio, cuando nuestro país ya ha liberalizado su economía y Estados Unidos ha reconocido el otorgamiento de "la prueba del daño". La experiencia canadiense de libre comercio con Estados Unidos, es la de que este país no ha obtenido aún los beneficios del acceso al mercado estadounidense, * (Vega Cánovas, Gustavo, " Presentación", en mismo autor (coordinador), Mexico ante el Libre Comercio de América del Norte, Colegio de México y Universidad Tecnológica de México, México, 1991, pág. 23) pero, sin embargo, donde se han logrado avances en materia de solución de controversias y mecanismos de consulta sobre antidumping y derechos compensatorios, complementándose, en ese sentido, las reglas del GATT. Tema jurídico éste, tan interesante, del cual me ocupo en el capítulo IV de la presente Tesis.

CONCLUSIONES

1.- En la Epoca de la Independencia al Porfiriato, el comercio no registra un avance importante debido principalmente a la inestabilidad política, el retraso en la creación de la infraestructura indispensable, las finanzas públicas deficitarias y los impuestos tan elevados.

El comercio interior se reducía únicamente a productos agrícolas y algunos de sus derivados. El comercio exterior se componía de muy escasas exportaciones entre las que predominaba la de metales acuñaos y en pasta, sin que se lograra un ascenso en el mismo hasta los años 1860, con motivo del incremento en las relaciones comerciales con Estados Unidos. El especial interés de este país por el comercio con México, se puso de manifiesto en el Tratado Mc Lane-Ocampo de 1859 que incluía reglas de preferencias y libre comercio. Finalmente, este Tratado no fue aprobado porque el Senado de Estados Unidos lo consideró contrario a los intereses comerciales de ese país, al incluirse en el mismo la "cláusula de la nación más favorecida", dentro de una escaramuza política en que Melchor Ocampo sobresale por su táctica.

Las importaciones no eran más elevadas que las exportaciones, consistiendo, fundamentalmente, en la adquisición de manufacturas, con diversificación entre los países europeos después de 1827 cuando México celebró un tratado de comercio con Inglaterra. Las importaciones no crecieron hasta que las mismas exportaciones se vieron incrementadas, concretamente hasta los años 1860 cuando cobró importancia el comercio con Estados Unidos, y las ideas del liberalismo económico ya habían encontrado acogida en México.

2.- La Epoca del Porfiriato a la Revolución de 1910 fue de más estabilidad política y seguridad en las comunicaciones, además de que se llegó a superar el déficit hacendario. Resulta relevante el impulso que recibieron las comunicaciones, que se sabe favorecían principalmente a las necesidades de comercio de Estados Unidos, pero sin que resultaran las adecuadas para atender las necesidades de servicio público nacional. No obstante, se les ha considerado suficientes para el desarrollo del comercio de la época.

El comercio interno llegó a tener un nivel aceptable en las zonas del centro, del norte y del Golfo de México. Pudo organizarse mejor con la aparición de las "tiendas", sobre todo en la zona centro del país. Este comercio, sin embargo, no llegó a desarrollarse

adecuadamente, pues el capital nacional no lo consideraba atractivo y al capital extranjero no le interesaba por los bajos niveles de demanda de la población mexicana.

El comercio exterior denotó un excedente en las exportaciones, siendo las principales la de productos mineros que se enviaban a Estados Unidos. Contribuyeron éstas, en gran parte, al notable progreso industrial alcanzado por ese país, cuando de 1877 a 1910 centuplicó sus importaciones a México. Tal excedente, sin embargo, nunca fue equivalente de enriquecimiento nacional, pues la realidad del mismo era la de que nuestros recursos no renovables disminuían significativamente.

La estructura de este comercio ha sido criticada en tanto que la misma no beneficiaba el desarrollo del país, pues nunca se implantó un programa tendiente a minimizar costos y a mejorar la infraestructura del comercio nacional, donde el sistema impositivo resultaba muy gravoso a pretexto de proteger la industria nacional. No obstante, se reconoce que el comercio cobró un impulso sin precedentes al intensificarse las transacciones con Estados Unidos, líder económico mundial de la época. Finalmente, el Porfiriato hizo crisis cuando la gran masa de la población se estancó en la miseria, detestando acremente aquella maquinaria política implacable que destruía todo movimiento social de reivindicación.

3.- La Época de la Revolución hasta la Actualidad, quedó subdividida para su estudio en 6 períodos: i) 1910-1921, ii) 1921-1925, iii) 1925-1940, iv) 1940-1960, v) 1960-1980, y vi) 1980-1992. En el primer período el comercio disminuyó considerablemente a consecuencia de los cuantiosos daños que la revolución causó en la infraestructura de comunicaciones y de aquellos servicios que exigían mantenimiento. La inflación aparece a causa del mercado negro, la emisión incontrolada de billetes y la reducción en la demanda derivada de la misma inactividad económica. En realidad el comercio no se recupera sino hasta que las exportaciones de petróleo se vieron intensificadas con motivo de la Primera Guerra Mundial. En este sentido, el comercio exterior fue considerado como el resorte de la reconstrucción.

Durante el período de 1921-1925 disminuyeron significativamente las exportaciones de productos del sector agropecuario e industrial. Adquiere importancia la importación de bienes de capital, pues se iniciaba la industrialización del país. Las transacciones con Estados Unidos se intensificaron alcanzando un 70 % del total del comercio exterior y las importaciones se reestructuraron para tratar de substituir la compra de bienes de consumo por la de insumos. No se aprobó, sin embargo, el Tratado de la Amistad y del Comercio con ese país, pues el Presidente Gral. Alvaro Obregón consideró que atentaba contra la soberanía nacional.

En el período 1925-1940, el comercio reporta cierto crecimiento al principio del mismo por la incidencia que el auge y el expansionismo americano en la economía mexicana. Sin embargo, esta tendencia se interrumpe en cuanto se suscita la depresión de 1929, disminuyendo la exportación de básicos a Estados Unidos. Se

elevan los impuestos y se procede a devaluar la moneda, pero la economía no recupera su impulso hasta que el Presidente Lázaro Cárdenas adopta nuevas medidas sobre política comercial. Es entonces que se advierte un repunte de nuestro comercio con Estados Unidos, no obstante la baja derivada de la misma expropiación petrolera de 1938.

El período de 1940-1960 se caracteriza por el impulso a la industrialización bajo el modelo de "desarrollo estabilizador" con el que se pretendía substituir las importaciones, siguiendo una política proteccionista que se mantuvo aunada a una política de inversión pública. La dependencia económica de Estados Unidos se vuelve muy marcada y el peso sufre una devaluación de más de un 100 %. El abastecimiento nacional, sin embargo, se ve incrementado por el apoyo proveniente del sector agropecuario y porque sólo se permitía la importación de bienes de capital.

Ya para el período 1960-1980, la prosperidad en el comercio resulta ostensible. Su crecimiento alcanza cifras sin precedente y ahora con la virtud de su considerable contribución al empleo, ocupando un 9 % de la población económicamente activa. Aparecen las cadenas de super tiendas, que se sabe contribuyeron a combatir la inflación, pues la competencia de los medianos y pequeños comerciantes no era muy significativa. Cobra interés la promoción de establecimientos públicos para favorecer el consumo popular y la intermediación, creándose la CONASUPO y el Sistema Nacional de Abastos.

La inflación tiende a pronunciarse al principio de la década de los años 1970 convirtiéndose en un problema económico de difícil solución, cuando el control de la misma se torna un círculo vicioso: el freno del gasto público provocaba recesión y ésta a su vez trataba de remediarse mediante aumentos en el gasto público, y donde la política de restricción del crédito no surtía el efecto deseado. Hubo cierto control sobre los precios de consumo básico entre 1977 y 1980, pero sólo duró mientras no se retiraron los subsidios a los precios.

Sobre el comercio exterior del período 1960 - 1980, cabe destacar que el déficit comercial siempre fue manifiesto, debido en parte a la política de importación de insumos a favor de la modernización industrial. Las medidas adoptadas en 1974 sobre racionalización de la misma, no rindieron el efecto deseado debido a la crisis mundial de la época. El gobierno federal enfrentó esta situación con medidas tendientes a fomentar las exportaciones y poniendo a flote la moneda, buscando corregir el desequilibrio comercial. Resultó manifiesta, sin embargo, la incapacidad de la planta productiva nacional y la ineficiencia de la inversión estatal, pues con todo, la inflación no cedió. Se consideraron como imprescindible el crédito y la inversión externos y aun el mantenimiento de la política comercial de protección. Ya para este período es muy clara nuestra condición de dependencia económica de los Estados Unidos, pues nuestras importaciones con este país se habían vuelto indiscriminadas y nuestras exportaciones se sostenían, fundamentalmente, en la venta al mismo de petróleo.

Para el período de 1980 - 1992 se llega con problemas graves de inflación ante una acelerada carrera entre los precios y los salarios, originando una espiral inflacionaria en detrimento del salario real de los trabajadores. Para hacer frente a la inflación, desde 1987 el gobierno federal dio inicio a la celebración de pactos de solidaridad para la estabilidad y el crecimiento, además de que redujo drásticamente las tasas de interés y sujetó la paridad a una tasa de cambio deslizando. El gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari se ha mostrado muy acucioso en el manejo de la política de estabilidad económica, logrando hasta la actualidad imponer un freno a la inflación.

4.- Los países en desarrollo como México habían advertido el Orden Económico Internacional como la relación entre países exportadores de básicos y los exportadores de manufacturas. De que nuestro país ingresa al GATT en 1986 se advierte un progreso en su comercio exterior al modificar su política proteccionista. Actualmente, México ve en la competitividad y la cooperación el camino para su evolución económica, cuando Estados Unidos se repliega hacia el Continente Americano replanteando su política de comercio exterior en razón de que la guerra fría ha terminado, la Comunidad Económica Europea se consolida y esta latente acercamiento económico entre las dos Europas, la Cuenca del Pacífico amenaza con una competencia cada vez más fuerte y el sistema monetario internacional fincado en el "patrón dólar" ya no responde a las necesidades de ajuste comercial y estabilización de pagos.

México busca su inserción en el actual Orden Económico Internacional contemplando como de su alternativa la participación en el Tratado de Libre Comercio para América del Norte (North American Free Trade Agreement) establecido por Estados Unidos y Canadá desde 1989, cuando en la economía mexicana sigue latente el problema de la inflación, así como el problema del bajo poder adquisitivo de la gran masa de su población y el de la exportación de manufacturas a nivel competitivo. La perspectiva de un acuerdo trilateral que beneficie a México, sólo adquiere sentido en la medida que el mismo se finque en una relación comercial entre países económicamente interdependientes, donde también deberán considerarse las asimetrías derivadas de las mismas diferencias en el nivel de desarrollo y de la diversidad de sistemas jurídicos entre los tres países. Nuestro país debe enfrentar con atingencia el desafío que depara el surgimiento de nichos extra-estatales de autoridad inherentes a todo proceso de integración de libre comercio, pero cuidando, asimismo, de que esta empresa haya de implicar un distanciamiento de los principios fundamentales que, por tiempo, han animado su política de relaciones exteriores que lo identifican como independiente, en el contexto de las naciones.

C A P I T U L O I I I

DERECHO DEL COMERCIO EXTERIOR DE MEXICO, ESTADOS UNIDOS
Y CANADA. CONSTITUCION Y LEGISLACION ADMINISTRATIVAPARTE I: EL DERECHO DEL COMERCIO EXTERIOR DE MEXICO. CONSTITUCION
Y LEGISLACION ADMINISTRATIVA

La política neo-liberalista sustentada por el gobierno mexicano a partir de la adhesión de México al GATT en 1986, ha permitido pasar del modelo de desarrollo de política comercial proteccionista de exportación de básicos (principalmente hidrocarburos), al modelo de país de exportación de manufacturas orientado hacia la liberación comercial y la diversificación de su mercado.

La Constitución Mexicana de 1917 es una constitución ideológica que concede a los individuos derechos de libertad económica, pero que también limita la competencia y prohíbe los monopolios contrarios al interés social, según se previene en su artículo 28. Igualmente, asegura la intervención del Estado para salvaguardar los recursos nacionales y la prestación de ciertos servicios públicos indispensables para la colectividad, procurando el equilibrio de los derechos de libertad y el ejercicio del poder público para el desarrollo integral del país, según se previenen en las disposiciones de sus artículos 25 y 26.

Ante la perspectiva de globalización que ofrece el actual Orden Económico Internacional, cabe preguntarse si el potencial de la Constitución Mexicana resulta suficiente para enfrentar la alternativa de la liberalización comercial. De inicio, nuestra Carta Magna permite la coexistencia de los valores de libertad y los valores de la justicia social e integridad nacional, pues se advierte que no se trata de una constitución monista y meramente nominalista, sino de una constitución pluralista susceptible de adecuarse a la exigencias de la coyuntura.

La transición de una política comercial proteccionista a una política comercial libremercantil en México, es consistente con su sistema constitucional. Para verificar este postulado, sin embargo, se considera pertinente examinar la estructura jurídica del poder estatal en materia de comercio exterior, a través del estudio de las disposiciones constitucionales sobre facultades legislativas, facultades ejecutivas, delegación de facultades legislativas al Ejecutivo, así como las que conciernen a relaciones comerciales.

Para la armonización jurídica que se plantea en el proceso de integración económica previsto en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, se requiere del análisis comparativo de la legislación de comercio exterior de los tres países, cuando se sabe que ésta se mantiene en aplicación en los términos del propio Tratado, pues las concesiones tarifarias pactadas no son todas de ejecución inmediata, e igualmente es el caso de que la legislación sobre prácticas desleales de comercio internacional de los países miembros, queda incorporada en el mismo. El análisis de esta última, sin embargo, se sigue aparte en el siguiente capítulo IV, previendo un mejor desarrollo del tema.

1.- Constitución y comercio exterior.- Se considera pertinente pasar ahora al análisis de los artículos 73 fracciones VII, XXIX-A y XXX; 124, 117 fracciones de la IV a la VII, 118 fracción I; 89 fracciones I y XIII, 131 párrafo II de la Constitución Federal, y el 133 sobre "ley suprema", aplicables todos al comercio exterior.

1.1.- Facultades tributarias del Congreso de la Unión. Artículo 73 fracciones VI, XXIX a) y XXX de la Constitución. Antecedentes.- Conforme a la fracción VII del artículo 73, el Congreso expide anualmente la Ley de Ingresos de la Federación que corresponde al año fiscal siguiente incluyendo como ingresos los que se derivan de los impuestos a la importación y la exportación, los derechos por servicios de aduana y los aprovechamientos por multas.

Por lo dispuesto en la fracción XXIX a) del artículo 73, se entiende que es facultad explícita del Congreso legislar para establecer contribuciones sobre el comercio exterior bajo la forma de "contribuciones especiales", cuando esta misma fracción "in fine" se previene que de éstas participarán las entidades federativas y aun los municipios.

El estudio de los antecedentes históricos de esta facultad del Congreso, revela que su ejercicio puede obedecer tanto a fines fiscales como extrafiscales. La facultad para regular el comercio exterior aparece como una facultad consignada en el artículo 49 fracción XI de la Constitución de 1824 (siguiendo el texto de la Constitución Americana), que luego pasa a la Constitución de 1857 como la facultad para establecer aranceles de la fracción IX del artículo 72 de la misma.

El diputado del Constituyente de 1857 Ignacio Ramírez, defendía el carácter indelegable de la facultad arancelaria refiriéndose a la finalidad dual de los aranceles, oponiéndose a Guillermo Prieto. Observaba que la delegación de esta facultad habría de permitir que los aranceles se decidiesen "ad libitum", según los intereses de ciertas clases sociales. * (Cámara de Diputados XLVI Legislatura, Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones, T. VI, pág. 672, México, 1967). No sería sino hasta 1950, como en seguida se verá, que por reforma a los artículos 131 y 49 se facultó al Congreso para delegar en el Ejecutivo

facultades extraordinarias en materia arancelaria, para la regulación del comercio exterior.

La Constitución de 1917 conserva el texto de la Constitución anterior en su artículo 73 fracción X, pero se advierte que éste fue modificado por reforma publicada en el D.O. del 24 de Octubre de 1942, adicionando su fracción XXIX en el sentido de que el Congreso tiene facultades para establecer, entre otras contribuciones especiales, las del comercio exterior que incluyen tanto importaciones como exportaciones.

Por otro lado, en la fracción XXX del artículo 73 se establece la facultad del Congreso para expedir las leyes que éste considere necesarias para hacer efectivas las facultades explícitas de las fracciones anteriores del artículo. Es con fundamento en esta fracción que el Congreso expide la ley sobre tarifas al comercio exterior.

1.2.- Facultades exclusivas de la Federación para regular el comercio exterior. Artículos 117 fracciones IV, V, VI y VII, 73 fracción IX y 118 fracción I y 131.- La competencia fiscal para regular el tráfico de mercancías dentro del territorio nacional corresponde exclusivamente a la Federación. Las alcabalas de la época de la colonia quedaron suprimidas a partir de la Constitución de 1857 en los términos de su artículo 124.

Artículo 117 fracciones IV, V, VI y VII.- En este artículo se establece prohibición a los Estados para que intervengan en el comercio gravando el tráfico de personas o cosas por su territorio, ya sea que provengan del interior o del exterior del territorio nacional. Como en seguida se advierte, la prohibición está referida tanto a la acción administrativa de policía como a la expedición de leyes.

Según se dispone en la fracción IV del artículo, los Estados no pueden gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio, y por lo establecido en la V y la VI no pueden prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada en su territorio ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera, como tampoco gravar la circulación de efectos por exacción fiscal de aduanas locales. Conforme a la VI no pueden legislar o reglamentar sobre diferencia de impuestos, o requisitos para mercancías nacionales o extranjeras en razón de su procedencia y de su comparación con las producidas en la localidad o en otros lugares.

El artículos 73 fracción IX y 118 fracción I.- Las prevenciones contenidas en estas fracciones confirman la supremacía del Congreso de la Unión para regular el comercio, pues en el texto de la primera se consigna la facultad del mismo para impedir que entre los Estados se den restricciones para impedir el comercio y en el de la segunda se previene que, sin el consentimiento del mismo, los Estados no pueden establecer derechos de tonelaje, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones y exportaciones.

Artículo 131 párrafo I.- Según lo establecido en esta fracción, corresponde sólo a la Federación la facultad de gravar las mercancías que se importen o se exporten o que pasen de tránsito por el territorio nacional, y en todo tiempo reglamentar y aun prohibir por motivos de seguridad o de policía, la circulación de efectos en el interior de la República.

1.3.- Facultades del Ejecutivo Federal. Artículos 89 fracciones I y XIII y 131 párrafo II de la Constitución.- Al Presidente de la República le asisten atribuciones de dos órdenes por las que puede regular el comercio exterior del país: a) la facultad reglamentaria que se establece en el artículo 89 fracción I y XII, y b) la facultad para legislar por delegación del Congreso en los términos del artículo 131 párrafo II.

1.3.1.- Facultad reglamentaria y facultad para establecer aduanas. Artículo 89 fracciones I y XIII.- El estudio del Estado revela que la voluntad contenida en la Ley no es suficiente para para que esta se concrete. Es requerida la acción de un poder que ejecute la ley, que la actualice determinando el momento, modo y circunstancias de su aplicación. * (Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, T. I., Editorial Porrúa, S.A., México, 1974, pág. 147). Esta función corresponde al Poder Ejecutivo.

Aun cuando la facultad reglamentaria permite crear normas con cierto grado de generalidad no debe confundirse con la ley, pues materialmente hablando, la norma reglamentaria siempre ofrece menos generalidad que la norma legal a la que sirve. Kelsen, en ese sentido, se refiere a que entre ambas normas no hay una separación tajante, sino que sólo es de "grado progresivo."

Se encuentra además que la norma reglamentaria difiere de la ley en cuanto aquélla regula acciones con las que se satisfacen necesidades de servicio público y ésta sólo se ocupa de situaciones jurídicas abstractas.

La facultad reglamentaria, le asiste al Presidente de la República de conformidad con lo dispuesto en el artículo 89 fracción I de la Constitución, estableciéndose que son de sus facultades y obligaciones: "Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia."

Es en el ejercicio de la facultad reglamentaria que el Presidente reglamenta las leyes relativas al comercio exterior, como lo son los casos del reglamento de la Ley Aduanera y los reglamentos sobre tarifas de la Ley Reglamentaria del Artículo 131 de la Constitución.

Otra facultad del Ejecutivo que específicamente tiene relación con el tráfico de comercio exterior es la que se estipula en la fracción XIII del artículo 89, pues conforme a la misma el Presidente de la República puede "establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación".

El antecedente de esta facultad se remonta a la Constitución Centralista de 1836 denominada Leyes Constitucionales de la República Mexicana, que en su artículo 15 fracción XXX incluía como prerrogativa del Presidente de la República "establecer y suprimir aduanas y formar los aranceles de comercio con absoluta sujeción a las bases que prefije el Congreso." En la Constitución de 1857, sin embargo, se suprime el texto referente a los aranceles apareciendo en su artículo 85 fracción XIV tal como se conoce actualmente.

Se estima, sin embargo, que esta facultad no ha dejado de ser importante en la medida que nuevas circunstancias macro económicas y de intensificación del tráfico de comercio, así como de desarrollo urbano, pueden influir en una política sobre diversificación aduanera.

1.3.2.- Facultades legislativas delegadas. Artículo 131 párrafo II.- El texto del párrafo dice así: "El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras; así como para restringir y para prohibir las importaciones y las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo al enviar al Congreso el Presupuesto Fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida."

Conforme a lo dispuesto en este párrafo, el Congreso de la Unión puede delegar en el Ejecutivo una serie de facultades que permiten que éste regule el comercio exterior. Estas facultades pueden separarse como sigue:

- a) Aumentar, disminuir y suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso;
- b) Crear otras cuotas diversas de las expedidas por el Congreso;
- c) Restringir y prohibir las importaciones y exportaciones;
- y
- d) Restringir y prohibir el tránsito de productos, artículos y efectos.

El ejercicio de esas facultades depende de que se den circunstancias de riesgo para el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o bien circunstancias de oportunidad para realizar cualquier otro propósito de beneficio nacional que, por lo mismo, reclamen de la regulación urgente.

Ya sea creando, modificando o suprimiendo el arancel, el Ejecutivo actúa en apreciación de la urgencia de la medida. Se trata por tanto de facultades discrecionales de cuyas características en seguida me ocupo.

El valor jurídico o fuerza obligatoria de las disposiciones del Ejecutivo producidas en ejercicio de estas facultades discrecionales, equivale al de la ley en todos los elementos materiales de ésta. Al considerarse, sin embargo, los caracteres formales de la función ejecutiva, se suscita la duda sobre la consistencia de estas facultades con el principio de la división de poderes.

Aspecto éste que originó un enconado debate entre la oposición y la facción gobiernista de la XLI Legislatura del Congreso, cuando en 1951 se discutió la iniciativa del Presidente Miguel Alemán para adicionar la Constitución con el párrafo II del artículo 131, cuya síntesis me permito ofrecer en seguida, esperando mejor ilustrar acerca de los argumentos teórico-prácticos en los que se sustenta esta delegación de facultades.

1.3.2.1.- Reforma de 1950. Debate de los Diputados de la XLI Legislatura del Congreso * (Diario de Debates de la Cámara de Diputados de la XLI Legislatura del Congreso de la Unión, Año II, Tomo I, Num. 32, del 21 de Diciembre de 1950, México, pág. 35 y sigs.) y la crítica doctrinal.- La propuesta de adición al artículo 131 se discutió durante Diciembre de 1950. El propósito de la iniciativa de reforma era el de erigir a la categoría de norma constitucional la práctica inveterada del Ejecutivo Federal sobre regulación arancelaria, entendida como una relación de cooperación entre éste y el Congreso de la Unión.

Como razones justificantes de la iniciativa, se consideraron las siguientes:

- a) Elasticidad adecuada de los aranceles para favorecer el desarrollo de la industria nacional;
- b) Mejor funcionamiento del sistema arancelario ante la urgencia y oportunidad en la modificación de las cuotas;
- c) Reconocimiento de fines extrafiscales en el establecimiento de los tributos, tales como la estabilización de la moneda y los precios y en general la protección de la economía del país.

Siguiendo el criterio de la Suprema Corte de Estados Unidos se terminó por considerar la delegación de facultades legislativas del Congreso como una "delegación de autoridad" y no como una típica delegación de facultades. En principio la fracción gobiernista trató de convencer de la iniciativa, aclarando que el Congreso no delegaría su poder para legislar, pues sólo se trataba de que éste legislaría delegando autoridad al Ejecutivo, pero sin que esto implicase desistimiento alguno de su función. Asimismo, manifestaba su apoyo a la iniciativa por las ventajas funcionales que ofrecía, destacando que era el Ejecutivo quien "mejor podía determinar sobre los hechos o estado de cosas" por lo que sin esas facultades las "ruedas del gobierno" se detendrían.

El dictamen de la Comisiones (unidas) de Puntos Constitucionales y Asuntos Arancelarios se basó principalmente en las apreciaciones que sobre la delegación de facultades fueron formuladas

por el Presidente de la la Suprema Corte en su Informe dirigido a la Segunda Sala, teniendo en consideración las cuestiones siguientes favorables a la iniciativa:

- a) Preservación del valor de la moneda nacional y en general de la economía nacional, mediante la acción arancelaria rápida;
- b) Ineficiencia de la acción del Congreso en materia de aranceles derivada de su misma periodicidad de sus sesiones;
- c) Inconveniencia de que el Congreso estableciese los aranceles en la Ley de Ingresos pues esta acción normalmente era anual y a riesgo de que la Corte declarase su inconstitucionalidad;
- d) El ejercicio de las facultades delegadas debería quedar sujeta al control del Congreso, mediante su revisión y aprobación;
- e) Simultáneamente a la adición del artículo 131 de la Constitución debería adicionarse el artículo 49 de la misma, para incluir en éste otra excepción a la división de poderes además de la relativa a la aplicación del artículo 29.

Los diputados de la oposición (Partido de Acción Nacional PAN) sostenían que la propuesta de reforma atentaba contra el principio de la División de Poderes y que de aprobarse conduciría a un gobierno totalitario del Ejecutivo. Por su parte, los de la facción en pro de la propuesta (Partido Revolucionario Institucional, PRI), argumentaban en el sentido de reconocer flexibilidad a este principio, el que era importante interpretar considerando la variabilidad misma de la realidad económica contemporánea y la necesidad de proveer con urgencia a la actualización de la regla.

Invocaba la facción del PRI la tesis de Vallarta, aclarando que la delegación de facultades del Legislativo al Ejecutivo no implicaría una fusión de Poderes, pues este supuesto sólo se daría cuando se " transfiriesen en lo absoluto las funciones". Asimismo, advertían que la reforma ofrecía seguridad, pues el ejercicio del Ejecutivo quedaría sujeto al control del Legislativo que exigiría de aquél fundarse siempre en el patriotismo.

Finalmente, la reforma fue votada favorablemente con el texto con el que actualmente se conoce de párrafo II del artículo 131, por 86 votos contra 4 al concluirse por el Diputado Saracho Alvarez que la misma no implicaba ninguna novedad constitucional, pues era por demás conocido que en las constituciones de todos los países se aceptaba el que un Poder, excepcionalmente, desempeñase funciones que específicamente correspondían a otro Poder, sin que, por lo mismo, se atentase contra el interés nacional.

2.- Constitución y relaciones internacionales de comercio.- La política internacional, entendida como el conjunto de interacciones entre los sujetos de la " sociedad internacional ", es una resultante de la política exterior que cada país se fija. Es en virtud de esta política, que un Estado establece aquellas metas que trascienden sus fronteras, determinando las medidas y las acciones consideradas indispensables para su misma realización. * (Hernández Vela, Eduardo,

Diccionario de Política Internacional, Editorial Porrúa, S.A., México, 1988, pág. 198)

En el sistema constitucional mexicano, corresponde al Presidente de la República dirigir la política exterior. El desempeño de esta función tiene como fundamento constitucional los artículos 89 fracción X, 133 y 76 fracción I.

La política comercial de un Estado se expresa a través de tratados de comercio, * (Arellano García, Carlos, La Diplomacia y el Comercio Internacional, Editorial Porrúa, S.A., México, 1980, pág. 116) Como ya se vio anteriormente, esta política puede variar del proteccionismo al librecambismo. Los tratados sobre integración económica permiten incrementar el comercio y pueden ser bilaterales y multilaterales, sustentándose normalmente entre países cuya política comercial se orienta hacia la liberalización, en aplicación de los acuerdos del GATT.

No obstante, un tratado de comercio debe pasar por una etapa de preparación o de negociaciones en la que tienen que intervenir las representaciones comerciales de los países interesados. En México esta representación le compete a una Comisión creada por el propio Presidente y que encabeza el Secretario de Comercio y Fomento Industrial conforme a las facultades que se le establecen en el artículo 34 fracción I de la Ley Orgánica de la Administración Pública sobre dirección de política general de comercio exterior. Los documentos internacionales, sin embargo, sólo deben firmarse por quienes específicamente tengan investidura plenipotenciaria.

2.1.- Facultades del Ejecutivo para dirigir la política exterior. Principios del Estado Mexicano. Artículo 89 fracción X. Reforma de 1923.- Por lo establecido en esta fracción el Presidente de la República comporta facultades para " dirigir la política exterior y celebrar tratados sometiéndolos a la aprobación del Senado."

Se advierte, sin embargo, que esta fracción X no corresponde al texto original del Constituyente de 1917, pues hasta antes de la reforma del 24 de Noviembre de 1923 * (Cámara de Diputados de la XLVI Legislatura del Congreso de la Unión, op. cit. T. VII, pag. 488) se prescribía la intervención del Congreso para la "ratificación" de los tratados, que resultaba en contradicción con lo dispuesto en artículo 76 fracción I, que concede al Senado la facultad de aprobarlos.

La disposición del artículo 89 fracción X es básica para el Estado Mexicano, pues con fundamento en la misma el Presidente de la República postula la posición de respeto y concordia de nuestro país ante los demás países, pues en la misma se contienen los más importantes principios que, como dice Seara Vázquez, * (Seara Vázquez, Modesto, Política Exterior de México, Harla, S.A. de C.V., México, 1984, pág. 86) " informan la actitud internacional de México ". Estos principios son la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso del fuerza en la relaciones

internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

2.2.- Facultades del Ejecutivo para celebrar tratados. La "ley suprema". Artículo 133 y su reforma de 1934.- En este artículo se establece la relación jerárquica entre leyes en el sistema jurídico mexicano, sustentada en el principio de la supremacía de la Constitución. El texto del artículo es el siguiente:

" Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a la Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones y leyes de los Estados."

Por lo dispuesto en el artículo 89 fracción X antes señalado y en consideración a lo prescrito en el artículo 133, no cabe ninguna duda de que es al Presidente de la República a quien le asiste la facultad de celebrar tratados.

La aprobación del Senado debe ser acto posterior a la suscripción del tratado por el Presidente de la República, pues esa es la interpretación que resulta acorde con el principio de División de Poderes que se consigna el artículo 49 constitucional. En ese mismo sentido, es que se ha interpretado el Artículo II sección 2 cláusula 2 y su correlativo VI de la Constitución Estados Unidos, de donde fue tomado, sobre facultades del Senado de ese país considerado como órgano asesor del Presidente . * (Cámara de Diputados de la XLVI Legislatura del Congreso de la Unión, Los Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones, op. cit, Dictamen pág. 941) Se sabe que por reforma constitucional del 18 de Enero de 1934, corresponde al Senado de la República Mexicana aprobar los tratados suscritos por el Presidente, cuando esta facultad le asistía al Congreso de la Unión antes de la misma.

De lo dispuesto en el artículo 133 se desprende que la relación jerárquica de normas para el sistema jurídico mexicano es la siguiente: * (Carpizo, Jorge, Estudios Constitucionales, Editorial Porrúa, S.A., México, 1991, pág. 442)

- a) La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos;
- b) Leyes constitucionales y tratados
- c) Derecho federal y derecho local.

No hay duda de que la Constitución prevalece sobre el tratado en caso de que éste resulte en contradicción con aquélla y de que, en nuestro sistema constitucional las violaciones a la Constitución pueden ser objeto de impugnación judicial en la vía del Amparo.

Tratado y Leyes.- Cabe preguntarse, sin embargo, por la relación de valor jerárquico entre el tratado y la ley. En el

artículo 133 no se establece expresamente que los tratados predominen sobre las leyes, adoptándose la tesis monista de predominio del derecho nacional y no la tesis dualista del predominio del derecho internacional sobre el derecho interno, como en el caso de las constituciones de Francia y Alemania Federal de la post-guerra.* (Arellano García, Carlos, Derecho Internacional Público, Editorial Porrúa, S.A., México, 1983, pág. 105)

La práctica mexicana, sin embargo, a sido la de no limitar la aplicación de los tratados y aun la de situarlos por encima de la propia Constitución. En este sentido, César Sepúlveda * (Sepúlveda, César, Derecho Internacional, Editorial Porrúa, S.A., México, 1964, pág. 75) considera que el Derecho Internacional ha predominado sobre el orden estatal mexicano, observando cómo el Estado Mexicano ha sido fiel al cumplimiento de sus obligaciones internacionales aun y cuando haya sido afectado en sus intereses internos.

Debe aclararse, por lo tanto, que la inaplicabilidad de la ley en razón de la aplicación de un tratado posterior, no responde propiamente a una abrogación sino, más bien, a una preferencia ante la disyuntiva de aplicar la una o el otro. En ese sentido, se entiende que la ley queda desplazada por la simple aplicación del tratado. * (Sepúlveda, César, op. cit., pág. 75)

Aun cuando México firmó la Convención de Viena de 1969, a favor de que el Derecho Interno no excusa el incumplimiento de los tratados internacionales. En estricto sentido, sin embargo, se estima que esta posición no resulta, formalmente, de trascendencia, en tanto que el dualismo jurídico a que da lugar el Derecho Internacional no está expresamente previsto en la Constitución Mexicana.

3.- Legislación administrativa sobre comercio exterior. Importaciones y exportaciones.- Según el principio de " Ley Suprema de la Unión " del artículo 133 de la Constitución, después de la Constitución, son las leyes federales las que predominan sobre las demás de que se compone el sistema normativo mexicano. El análisis de la legislación de comercio exterior tiene como mejor método el que separa la legislación de importaciones de la legislación de exportaciones, pues además de que evita confusiones resulta congruente con el que sigue por la investigación jurídica de Estados Unidos y Canadá.

Existen dos leyes que fundamentalmente regulan el tráfico de mercancías: la Ley Aduanera y la Ley Reglamentaria del Comercio Exterior, cuyo estudio me he permitido dividir en dos partes para su mejor desarrollo: una relativa a la legislación sobre importaciones y exportaciones, y otra concerniente a la legislación "antidumping" sobre prácticas desleales, incluyendo en ambas las respectivas referencias sobre conductas aplicables del GATT.

3.1.- Legislación sobre Importaciones.- La política de comercio exterior mexicana tiene en esta legislación un valioso instrumento de regulación del flujo comercial, conforme lo reclame la misma coyuntura. Este sistema se sustenta principalmente en la aplicación de los siguientes textos jurídicos que en seguida se

examinan, incluyendo los Códigos de Conducta del GATT suscritos por México:

- a) Ley Orgánica de la Administración Pública;
- b) Ley Aduanera de 1981 y su Reglamento. Reforma de 1992 y el Código de Valoración Aduanera del GATT;
- c) Ley de Comercio Exterior Reglamentaria del Artículo 131 de la Constitución. El Código de Licencias de Importación del GATT;
- d) Ley del Impuesto General de Importación (Tarifa);
- e) Ley de Metrología y Normalización de 1992;
- f) Decreto publicado en el D.O. del 9 de noviembre de 1988 sobre requisitos sanitarios, fitosanitarios y ecológicos para la aplicación de la Ley General de Salud y la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente;
- g) Acuerdo publicado en el D.O. del 27 de Febrero de 1990 sobre criterios de garantía e información al consumidor para productos importados;
- h) Requisitos sobre información comercial obligatoria para artículos reconstruidos, usados o fuera de especificaciones publicados en el D.O. del 1° de Agosto de 1988; y
- i) Requisitos sobre información en español que deben contener productos importados y la información que en idiomas extranjeros debe contenerse en los productos nacionales de exportación, publicados en el D.O. del 19 de Junio de 1988.

3.1.1.- Ley Orgánica de la Administración Pública. Atribuciones en materia de comercio exterior.- Esta es la ley que regula la estructura orgánica y funcionamiento de la Administración Pública Federal siguiendo el orden que para la organización del Poder Ejecutivo Federal se define en los artículos del 89 al 93 de la Constitución de la República. Es en los artículos 31 y 34 de la Ley que se incluyen para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial respectivamente, las atribuciones relativas al comercio exterior.

Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.- En el artículo 34 de la Ley referida se establecen facultades para que esta Secretaría se encargue de los asuntos del comercio exterior en la forma siguiente:

- a) Formular y conducir la política de comercio exterior (fracción I);
- b) Fomento del comercio exterior (fracción IV);
- c) Estudiar, proyectar y determinar los aranceles escuchando la opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como determinar las restricciones a las importaciones y participar con esa Secretaría en la fijación de los estímulos al comercio exterior (fracción V).

Secretaría de Hacienda y Crédito Público.- El artículo 31 de la ley regula las atribuciones de esta Secretaría y entre las cuales, por su relación con el comercio exterior, cabe distinguir las siguientes:

- a) Determinar los estímulos fiscales escuchando la dependencia de sector (fracción IV);
- b) Dirigir los servicios aduanales y de inspección y la política fiscal de la Federación (fracción V).

3.1.2.- Ley Aduanera publicada en el D.O. del 30 de Diciembre de 1981 y su Reglamento publicado en el D.O. del 18 de Junio de 1982. Reforma de 1992 a la Ley y el Código de Valaración Aduanera.- La Ley regula el ejercicio de la función aduanal mexicana o "despacho " que permite la aplicación del arancel de la Ley del Impuesto General de Importaciones. Esta función se lleva a cabo siguiendo fundamentalmente dos tipos de regímenes aduaneros: el régimen definitivo y el régimen temporal.

Esta ley se aplica al tráfico de mercancías, entendiéndose por mercancía los productos, artículos, efectos y cualquiera otros bienes, aun cuando las leyes los consideren inalienables (artículo 2°)

3.1.2.1.- El régimen definitivo.- Por este régimen se entiende la entrada al país de mercancías que proceden del extranjero para permanecer por tiempo ilimitado en el mismo, en los términos del artículo 70 de la Ley.

La introducción de mercancías de régimen definitivo, según se dispone en el artículo 69 de ese ordenamiento queda sujeta al cumplimiento, en su caso, de las obligaciones siguientes:

- a) Pago de los impuestos;
- b) Restricciones;
- c) Requisitos especiales; y
- d) Requisitos por formalidades.

Pago de los Impuestos. Determinación de la base gravable.- Antes de la reforma de 1992, para el pago del impuesto a la importación, se tomaba como base gravable el " valor normal " de la mercancía a importar. Este valor es el que corresponde a la mercancía en la fecha de arribo al territorio nacional como consecuencia de una venta en condiciones de libre competencia, según se preceptuaba en el artículo 48 de la Ley.

Por venta en condiciones de libre competencia, se entiende aquella que reunía los supuestos que para la misma se contemplaban en el artículo 52 de la Ley:

- a) El pago del precio de la mercancía constituye la única obligación a cargo del comprador;
- b) El precio no deberá estar influido por vinculaciones comerciales, financieras, contractuales, distintas de las originadas por la propia venta entre el vendedor y el comprador o entre persona física o moral asociada en negocios con ambos, y
- c) Ninguna parte del producto obtenido de la venta o de posteriores actos de disposición o utilización de las mercancías, revierta directa o indirectamente en favor del vendedor o de la persona asociada en negociaciones con él.

Para la determinación del valor normal se tomaba en cuenta el precio, el tiempo, el lugar y la cantidad, conforme a los elementos siguientes que se prescriben en el artículo 117 del Reglamento:

- a) El precio que se considere debe ser el que corresponda al usual de la competencia y de pago de contado, en operación en el que el comprador y vendedor son independientes entre sí;
- b) El tiempo a considerar para la determinación del valor normal es el de la fecha del contrato o factura, sin que las variaciones normales en los precios lo afecten cuando a partir de esa fecha no han pasado más de tres meses;
- c) El valor normal del lugar de introducción de la mercancía, es el que deberá considerarse como base para la determinación del que les corresponda por la totalidad de los gastos en que se incurra en la venta o entrega, excepto los realizados por fletes y servicios del lugar de exportación al de introducción; y
- d) La cantidad de mercancía a tomar en cuenta corresponde a la que se presente a valorar en el acto mismo de la importación; existiendo reglas especiales para las importaciones parciales por remesas.

Los gastos necesarios de venta o entrega que se tomaban en cuenta para determinar el valor normal de la mercancía, en los términos del artículo 124 del Reglamento eran los correspondientes a transporte, seguro, carga y descarga, almacenaje y manipulación, documentación de introducción, gravámenes pagados en el extranjero, análisis y otras pruebas, comisiones, investigaciones y proyectos, envases y embalajes.

3.1.2.2.- El régimen temporal.- El régimen de las importaciones temporales se determina por las prescripciones del artículo 79 de la Ley, que en seguida se anotan:

- a) No se pagarán los impuestos al comercio exterior;
- b) En los términos del Código Fiscal de la Federación, se garantizará el monto de los impuestos a la importación y la multa que pudiera originarse si las mercancías no retornan en el plazo autorizado; y
- c) Las obligaciones se cumplirán en materia de restricciones, requisitos especiales y formalidades para el despacho de las mercancías destinadas a este régimen.

3.1.2.3.- Reforma de 1992 a la Ley y el Código de Valoración Aduanera del GATT.- Hasta antes de la reforma a la Ley de 1981 publicada en el D.O. del 20 de Julio de 1992, el sistema de valoración utilizado en México para establecer la base gravable de importación era el del "valor normal" de la mercancía que corresponde al valor Bruselas.

Con la reforma se modificaron las disposiciones del Capítulo III de la Ley de 1981 sobre base gravable de importación, estableciéndose en el artículo 48 que ésta base corresponde al valor en aduana de las mercancías o "valor de transacción". Por este valor se entiende el precio pagado o por pagar por las mercancías

cuando son vendidas para su exportación a territorio nacional por compra efectuada por el importador, ajustado con los conceptos de cargo y de descargo que se previenen en los artículos 49 y 50 del mismo.

Asimismo, de no poderse obtener el valor aduanal considerando la transacción sobre mercancía importada que se señala en el artículo 48 y las circunstancias que se previene en el artículo 54, deberá entonces determinarse utilizando, en orden sucesivo y por exclusión, los siguientes procedimientos:

- 1) El valor de transacción de mercancías idénticas;
- 2) El valor de transacción de mercancías similares;
- 3) El precio unitario de la mercancía referido a la mayor cantidad vendida de la mercancía en el país de importación, ya se trate de mercancía de venta en el mismo estado en que es adquirida o bien de la que se vende transformada;
- 4) El de la última posibilidad, que consiste en aplicar razonablemente y con flexibilidad los procedimientos anteriores, pero sin apartarse del orden de exclusión y los principios y disposiciones legales, sobre la base de los datos de que se disponga en el país.

Estos conceptos y procedimientos sobre determinación de la base gravable de importación fueron obtenidos del Código de Valoración Aduanera del GATT que en seguida me permito examinar en complementación del tema de la reforma de 1992. Se estima que el sistema de "valor normal" hubo de modificarse en función del "valor de transacción" del Código de Valoración Aduanera del GATT, pues, como lo advierte Jorge Witker: éste es el que está vigente en Estados Unidos y Canadá. * (Witker, Jorge y otro, El Régimen Jurídico del Comercio Exterior de México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1991, pág. 42)

Código de Valoración Aduanera.- Corresponde éste al Acuerdo relativo a la aplicación del Artículo VII del GATT adoptado en la ciudad de Ginebra, Suiza el 12 de Abril de 1979. Fue suscrito por el Senado de la República el 1° de Diciembre de 1987 y fue dado a conocer mediante la publicación del Decreto de su promulgación por el Presidente de la República de D.O. del 25 de Abril de 1987.

El Acuerdo ofrece el siguiente capitulado:

- a) Introducción;
- b) Preámbulo;
- c) Normas de Valoración en Aduanas;
- d) Administración, Consultas y Solución de Diferencias;
- e) Trato Especial y Diferenciado;
- f) Disposiciones Finales;
- g) Anexo I: Notas Interpretativas;
- h) Anexo II: Comité Técnico;
- i) Anexo III: Grupos Especiales; y
- j) Protocolo

Los principios generales de valoración aduanera se previenen en el Preámbulo y conciernen fundamentalmente a la uniformidad,

equidad, neutralidad del sistema de valoración aduanera y a la sencillez y generalidad de los criterios para la determinación del valor en aduana, sin discriminación por razón del origen de la mercancía.

Los procedimientos de valoración aduanera.- El valor en aduana de la mercancía o base gravable, se establece mediante el "valor de transacción" que se previene en el artículo 1° de ese Acuerdo. Este valor es el que corresponde al precio real pagado o por pagar por la mercancía cuando se vende para su exportación al país importador, ajustado, en su caso, en los términos del artículo 3° del mismo, que se refieren a la consideración de los gastos de embalaje, corretaje, trámites administrativos, bienes y servicios aportados en la producción por el mismo comprador, la reversión de la reventa al vendedor, transportación y seguro.

No obstante, el valor en aduana de la mercancía no siempre puede ser determinado conforme al valor de transacción enunciado en el artículo 1° del Acuerdo, determinándose entonces por otros procedimientos que van con los valores siguientes:

a) De la mercancía idéntica exportable al mismo país y en el mismo momento o momento aproximado, considerando lo señalado en el Artículo 2°;

b) De la mercancía similar exportable al mismo país y en el mismo momento o momento aproximado, cuando no se pueda determinar por el de mercancía idéntica, según lo dispuesto en el artículo 3°;

c) El de la venta de la mercancía en el país de la importación (menos deducciones) considerando el precio unitario de la mayor cantidad vendida menos las deducciones, tanto cuando se vende en el mismo estado en que es importada como cuando se vende transformada de conformidad con el artículo 5°, denominado "procedimiento sustractivo";

d) El de valor reconstruido obtenido por la suma de los elementos de costo y gasto en los términos del artículo 6°, conocido como el "procedimiento del costo de producción"; y

e) El valor que resulte del estudio que logre efectuarse con los datos disponibles del país de importación siguiendo los principios del Artículo VII del GATT, cuando su determinación no resulte posible bajo las formas anteriores, según se previene en el artículo 7°, llamado como "procedimiento último recurso."

Cabe advertir, sin embargo, que este sistema de valoración no debe aplicarse a los casos de "dumping", pues como luego se verá en el Capítulo IV siguiente de esta misma Tesis, éstos se rigen por las reglas de la propia legislación nacional antidumping y por las derivadas de las mismas negociaciones comerciales internacionales.

Valor en Aduana en moneda.- En el artículo 9° del acuerdo se establece que ese valor corresponderá al del tipo de cambio oficial que se encuentre vigente, debiendo reflejar con exactitud el valor corriente de la moneda de conversión en transacciones comerciales, expresado en la moneda del país de exportación.

El tipo de cambio aplicable es el que corresponda al del "momento de la exportación o de la importación", según se convenga por la Parte interesada; pero no se encuentra que el Código defina el "momento de la importación", por lo que no se sabe si concierne al momento de la presentación de la declaración de importación, al del despacho de las mercancías, o bien al del registro de la declaración en la aduana. Jorge Witker * (Witker, Jorge y otro, op. cit., pág. 45) observa, sin embargo, que el momento de registro de la declaración es el que ha sido establecido en la legislación de la Comunidad Económica Europea y es el que, además, coincide con el que ha sido de la práctica más usual que no se presta a equívoco, pues es cuando el importador expresa su deseo de despachar las mercancías.

Información confidencial.- La información sobre importaciones no podrá ser divulgada por ninguna autoridad, salvo que medie autorización expresa del gobierno o la persona que la haya suministrado, o bien cuando se trate de revelar una información en el contexto de un procedimiento judicial, según se prescribe en el artículo 10 del Código.

Derecho a la impugnación sin penalización al importador.- En los términos del artículo 11 del Código, la legislación de cada Parte deberá reconocer el derecho al recurso administrativo "sin penalización" a los importadores o a cualquier otra persona sujeta al pago de derechos. Además de este derecho, cada Parte incluirá en su legislación un derecho de recurso sin penalización ante la autoridad judicial.

El fallo del recurso deberá comunicarse al apelante notificándosele por escrito los fundamentos del mismo y dándosele a conocer si tiene derecho a algún otro recurso que pueda interponer a su favor.

Publicación de la legislación por la que se aplica el Acuerdo.- Por lo señalado en el artículo 11, el país de importación, deberá publicar todas las leyes, reglamentos, decisiones judiciales y disposiciones administrativas de aplicación general cuyo destino sea el de dar efecto al Acuerdo.

Demora en la determinación definitiva del valor en aduana y la garantía de pago fiscal.- Cuando surja la necesidad de demora, el importador podrá proceder a retirar las mercancías de la aduana, siempre que otorgue garantía suficiente del pago de derechos bajo la forma de fianza, depósito u otro medio apropiado, y mismo que deberá quedar previsto en la legislación de cada Parte, según se indica en el artículo 12.

Incorporación de los Anexos al Acuerdo. La aplicación de los métodos de valoración.- En el Anexo I se contienen las "notas interpretativas" de los artículos del Código, comenzando con una nota general sobre la aplicación de los métodos de valoración siguiendo el orden de exclusión que se previene en los artículos del 1° al 7° del Acuerdo.

En ese sentido, cuando el método del artículo 1° no resulte posible se procederá a la aplicación del método del artículo 2° y así sucesivamente. Se contempla en el Acuerdo, sin embargo, la posibilidad de invertir el orden del 5° al 6°, optando primero por el método indicado en este último sobre "costo de producción" y posteriormente por el indicado en aquél sobre "valor de venta en el país de importación."

Además de la nota general, se encuentra que para cada uno de los artículos del Código, se establece en el Anexo una nota interpretativa específica sobre la materia del mismo.

Cabe señalar, que en el proceso de valoración, el importador tiene derecho a solicitar de la Administración de Aduanas, una explicación escrita acerca del método utilizado para la valoración de las mercancías importadas (artículo 16). Asimismo, esta Administración resulta protegida contra toda duda acerca del uso de facultades sobre comprobación de veracidad o exactitud en la información y la documentación que se presente.

3.1.3.- Ley del Impuesto General a la Importación publicada en el D.O. del 12 de Febrero de 1988. Clasificación tarifaria e impuesto " ad valorem ". Código de Valoración Aduanera del GATT publicado en el D.O. del 25 de Abril de 1988.- La aplicación del arancel no resulta tarea que pueda consumarse con la sola aplicación de la Ley Aduanera, pues en ésta no se contiene las reglas sobre la determinación de la cuota o tarifa sino en la Ley del Impuesto General a la Importación. Igualmente, esa ley previene la nomenclatura de clasificación tarifaria y la norma " ad valorem " para la determinación del impuesto.

El seguimiento de una nomenclatura tarifaria permite cuantificar más adecuadamente las transacciones de importación permitiendo un mejor ejercicio aduanero, así como también un mejor censo de importaciones para fines extrafiscales.

Así lo advierte Máximo Carvajal en su libro de Derecho Aduanero, al referirse al ideal de establecer una nomenclatura uniforme en el sistema tarifario: " Esta antigua ambición de los gobiernos, de los hombres de negocios, de los expertos aduaneros y de todos los interesados en los problemas aduaneros y estadísticos del comercio internacional ha sido objeto, durante largos años, de profundos estudios y ha generado ingentes esfuerzos tendientes a simplificar y armonizar las formalidades aduaneras y a viabilizar la comparación de los aranceles de aduana, en provecho no solo de la más segura aplicación de los derechos de aduana, sino además, de la adecuada cuantificación del comercio internacional." * (Carvajal Contreras, Máximo, Derecho Aduanero, Editorial Porrúa S.A., México, 1988, pág. 224).

3.1.3.1.- Sistema Armonizado.- El sistema tarifario de nomenclatura arancelaria adoptado en la Ley, corresponde al Sistema Armonizado de Codificación y Designación aprobado por el Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas, cuyo propósito de origen fue el de

uniformar la nomenclatura de clasificación de mercancías, por las siguientes razones: * (Carvajal Contreras, Máximo, op cit, pág.229)

- a) Diversidad de sistemas de clasificación y modificación;
- b) Insuficiente comparabilidad de las estadísticas;
- c) Divergencias entre el país de origen y el de destino respecto a la determinación de valores, cantidades y naturaleza de la mercancías;
- d) Complejidad que ofrecen las formalidades aduaneras;
- e) Sensibilidad del costo de la operación del comercio internacional; y
- d) Ausencia de un sistema internacional de designación y codificación de mercancías.

Por su estructura, el sistema se puede describir como un conjunto de conceptos de clasificación siguiendo el orden lógico siguiente: secciones divididas en capítulos y éstos a su vez en partidas que en su caso engloban sub-partidas. Asimismo, se caracteriza por su simplicidad, pues cada mercancía sólo tiene una clave, que no obsta para que pueda operarse con exactitud, neutralidad y sentido jurídico.

La clasificación se aplica por su misma interpretación jurídica. Se atiende en principio al texto mismo de las partidas y cuando éste no resulta suficiente, se pasa a consultar las Reglas Generales y Notas Explicativas de las Nomenclaturas de las Tarifas. Estas notas son dadas a conocer mediante su publicación en el Diario Oficial por Acuerdo de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, siguiendo lo dispuesto en el artículo 2°, Regla II, fracción 3a de la Ley del Impuesto General de Importación de 1988.

La Tarifa de sección establece el impuesto "ad valorem" referido a partidas y aun a sub-partidas, conocidas como fracciones arancelarias. En ellas se indica el N. de Código del Sistema Armonizado que les corresponde, la descripción del producto, la unidad/cantidad (Kgs., Mts., Cabzs.) y el porcentaje "ad valorem" para determinar la cuota del impuesto a pagar, en la forma que en seguida me permito ilustrar:

T A R I F A

SECCION N° -

CAPITULO N° -

N° Cod. Sist. Armonizado	Descripción del Producto	Unidad de Cantidad	AD/ Valorción
-----------------------------	--------------------------	-----------------------	------------------

La Tarifa consta de 21 secciones y los capítulos hacen un total de 98 que sólo tienen un valor indicativo, pues la clasificación de las mercancías se determina por los textos de las partidas y por las respectivas notas de sección y de capítulo, de conformidad con los principios de interpretación y aplicación que se contienen en las Notas Explicativas de las Nomenclaturas de las

Tarifas, dadas a conocer por la publicación del Acuerdo conjuntamente expedido por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicado en el D.O. del 20 de Mayo de 1988.

Entre los principios de interpretación y aplicación de la Nomenclatura de las Tarifas cabe destacar los siguientes:

- a) La partida más específica tiene prioridad sobre cualquier otra consideración;
- b) La clasificación alcanza al artículo incompleto o sin terminar cuando éste ya presente sus características esenciales;
- c) Los artículos mezclados y los compuestos se clasifican atendiendo sucesivamente a la partida más específica, al carácter esencial de los mismos y a la última partida por orden de numeración;
- d) En último caso serán clasificados en la partida con cuyos artículos guarde más analogía; y
- e) La clasificación de las mercancías de las subpartidas de una misma partida está legalmente determinada por los propios textos de las subpartidas y las notas de las subpartidas, entendiéndose que la comparación, en su caso, solo se daría entre subpartidas del mismo nivel y siguiendo los mismos principios aplicables a partidas.

Cabe aclarar, sin embargo, que por la regla octava complementaria de la ley, sería artículo completo o terminado la mercancía que se importe en una o más remesas o por una o varias aduanas, por empresas que tienen registro en programas de fomento de la SECOFI, aun cuando no comporte las características esenciales del artículo.

En su caso, esas empresas también podrán importar las partes de ensamblado o artículos desmontados o por montar, bajo la clasificación de partes para fabricar máquinas, siempre que no se destinen a la comercialización o a la venta refaccionaria, en los términos del Capítulo 98 de la Tarifa.

El impuesto " ad valorem " que recae sobre los productos de importación fluctúa entre el 0 y el 20 %. Es de advertirse, sin embargo, que el arancel óptimo que México podría llegar a establecer es el del 50 %, que es el que corresponde al negociado en el GATT cuando se adhirió en 1986.

3.1.4.- Ley de Comercio Exterior Reglamentaria del Artículo 131 de la Constitución publicada en el D.O. del 17 de Enero de 1986 y el Código de Licencias del GATT publicado en el D.O. del 21 de Abril de 1988.- Se trata de una ley de orden público y de interés general, conocida también como Ley Antidumping que regula la protección contra prácticas desleales del comercio exterior. En principio establece las facultades que el Congreso delega en el Presidente de la República, para la regulación del comercio exterior a fin de estabilizar la economía nacional.

1.4.1.- Facultades delegadas por el Congreso al Ejecutivo Federal.- En el artículo 1° de la Ley se le faculta para lo siguiente:

a) Aumentar y disminuir o suprimir el arancel de la importaciones o crear otro, pero sin que la acción implique el establecimiento de cuotas diferentes a las aprobadas, salvo que se trate de compromisos internacionales;

b) Restringir o regular las importaciones a través de las siguientes medidas:

b i) Permisos previos de importación temporal o definitiva aun para zonas libres;

b ii) Cupos máximos en las importaciones en consideración a los excedentes de producción y los requerimientos del mercado nacional, así como de los acuerdos internacionales;

b iii) Cuotas compensatorias para casos de prácticas desleales, aplicables además del arancel;

b iv) Prohibición de importaciones.

c) Restringir el tráfico de mercancías de procedencia o de destino extranjeros por razones no arancelarias de salud pública, sanidad fitopecuaria o conservación o aprovechamiento de especies.

3.1.4.2.- Ejercicio de las facultades. Restricciones arancelarias y regulaciones al comercio. Restricciones no arancelarias.- En el artículo 2° de la Ley se establecen disposiciones orgánicas sobre el ejercicio de las facultades delegadas, que en seguida se resumen considerando la distinción entre restricciones arancelarias y restricciones por razones no arancelarias:

a) Publicación de las medidas restrictivas en el Diario Oficial de la Federación ;

b) Corresponde al Ejecutivo directamente la adopción de medidas sobre creación, modificación y supresión del arancel;

c) Incumbe a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial ordenar la restricción cuantitativa y aun la prohibición de las importaciones de mercancías; así como la determinación de las cuotas compensatorias escuchando la Comisión de Aranceles y Controles del Comercio Exterior y aplicar restricciones por razones no arancelarias cuando lo solicite la autoridad competente;

d) Corresponde directamente a la dependencia del Ejecutivo que la misma ley señale, restringir la circulación de mercancías de importación por razones de seguridad nacional, de salud pública y fitopacuaria y de preservación y aprovechamiento de especies.

Del uso de estas facultades deberá informarse al Congreso por el mismo Ejecutivo, precisamente cuando éste someta a su aprobación el presupuesto anual.

Justificación de las medidas restrictivas.- Las razones por las que las que la autoridad adopta estas medidas están determinadas casuísticamente en el artículo 5° de la Ley:

a) Desequilibrios temporales en la balanza comercial o pagos;

b) Condiciones de la economía nacional;

- c) Disposiciones de orden público o de interés general;
- d) Tratados o convenios internacionales que México haya suscrito;
- e) Restricciones unilaterales de terceros países a las exportaciones mexicanas, salvo que se trate de la aplicación de un tratado suscrito por México;
- f) Competencia desleal internacional en perjuicio del mercado interno;
- g) Amenaza de daño serio a los productores nacionales por las importaciones de mercancías similares a las que estos producen; y
- h) Seguridad nacional, salud pública, sanidad fitopecuaria u otro cualquier requerimiento de orden público.

3.1.4.2.1.- Regulaciones. Licencias de Importación. Código del GATT.- Puede decirse que este Código tiene valor jurídico de ley en los términos del artículo 133 de la Constitución, pues se trata de un Acuerdo del GATT sobre Procedimiento para Trámite de Licencias adoptado en Ginebra, Suiza, el 12 de Abril de 1979 y que fue aprobado por el Senado de la República el 25 de Noviembre de 1987.

En cuanto la licencia implica la " condición previa para efectuar la importación ", la finalidad del Acuerdo ha sido la de evitar que las licencias se utilicen para limitar el comercio internacional.

En ese sentido quedaron estipuladas en el Acuerdo dos tipos de procedimiento para solicitar o renovar la licencia, cuya pauta primordial ha sido la de la sencillez de los mismos:

- a) Trámite de licencias automáticas de importación; y
- b) Trámite de licencias no automáticas de importación.

Licencias automáticas.- Se caracterizan éstas fundamentalmente por su liberalidad y la celeridad de su trámite, por lo que se ha dispuesto que no deberán administrarse para restringir las importaciones sujetas al régimen de los mismos, y su plazo máximo de aprobación será el de diez días. Se les considera también como del tipo de licencias supletorias, es decir, cuyo procedimiento resulta aplicable cuando ciertas importaciones no dispongan de procedimientos más adecuados, durante el tiempo que no desaparezcan las circunstancias que les dan origen (Artículo 2°).

Licencias no automáticas.- Se trata de las licencias que deben solicitarse para la práctica de importaciones que están sujetas a contingentes y otras restricciones. Su utilización evita que las importaciones tengan efectos restrictivos adicionales a la misma restricción.

El sistema de licencias no automáticas funciona conforme a las disposiciones del artículo 3° del Acuerdo, que se pueden resumir como sigue:

- a) Compromiso de los firmantes (Partes) de informar sobre el comercio de producto determinado, acerca de las restricciones que

aplican y la administración de licencias, y aun de sus estadísticas cuando se pueda;

b) Publicación de las Partes sobre los contingentes que vayan a aplicar;

c) Información a los países interesados en el abastecimiento de un producto, acerca del reparto del contingente de la Parte que lo aplica, incluyendo datos sobre su volumen, valor y duración;

d) Libertad de selección del abastecimiento en caso de contingente de licencias no repartidas;

e) Recurso administrativo contra la solicitud no aprobada, en los términos de los procedimientos internos del país importador; y

f) Distribución razonable de las licencias, según el principio de las "cantidades económicas de producto", dando preferencia a los importadores que adquieren mercancías de los países menos adelantados.

Comité de Licencias de Importación. Consulta y solución de controversias.- Con el Acuerdo del GATT en cuestión se crea un Comité de Licencias de Importación integrado por los representantes de cada una de las Partes, quienes elegirán un Presidente. Asimismo, el Acuerdo ofrece la oportunidad a las mismas para celebrar consultas relacionadas con el funcionamiento del Acuerdo y para resolver diferencias entre sí. Estas acciones se rigen por lo dispuesto en los artículos XXII y XXIII del Acuerdo General (artículo 4).

Aplicación del Código.- Conforme al artículo 5° sobre Disposiciones Finales del Acuerdo sobre Licencias de 1979, el gobierno mexicano debe procurar que las leyes, reglamentos y procedimientos administrativos estén acordes con las disposiciones del Acuerdo, e informar al Comité de Licencias de Importaciones de las modificaciones introducidas en esas leyes y reglamentos.

Para la observancia del Acuerdo, el Presidente de la República, Miguel de la Madrid, expide Decreto publicado en el D.O. del 21 de Abril de 1988 promulgando el mismo.

3.1.4.2.2.- Restricciones no arancelarias. Decreto sobre Codificación y Clasificación de mercancías de importación sujeta a regulaciones sanitarias, fitozoosanitarias, y ecológicas publicado en el D.O. del 9 de Noviembre de 1985.- Con este Decreto se provee a la aplicación de la Ley General de Salud y la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente así como de los acuerdos internacionales proteccionistas de la salud pública, la seguridad nacional, la ecología y el medio ambiente. No obstante, se procura que la función de policía se mantenga acorde con la política de simplificación administrativa, en tanto se da a conocer la lista de fracciones arancelarias que quedan sujetas a este régimen.

A la Secretaría de Salud le incumbe expedir la autorización sanitaria de los productos que aparecen comprendidos en la Clave 31, como los insumos para la salud, los alimentarios procesados y sus respectivas materias primas. La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos por su parte, emitirá la autorización sanitaria que permite evitar la internación al país de plagas y enfermedades exóticas, exigiendo se cumplan requisitos fitozoosanitarios en la

importación de animales y los productos y subproductos de éstos y vegetales y sus productos comprendidos en la Clave A1, según las condiciones sanitarias del país de la exportación, y para la importación de carnicos exigirá requisitos especiales dependiendo de que sean cuarentenados o no incluidos en la Clave A2; y en la Clave A3 siguiente se previene la aplicación de tratamiento profiláctico a las importaciones de la Clave A1.

Asimismo, corresponde a la Secretaría de Desarrollo Social la autorización ecológica para la movilización de materias y residuos peligrosos de internación al país de Clave E1, así como su ausencia en la importación de especies de flora y fauna silvestres de Clave E2. Deberá, sin embargo, dar a conocer los trámites simplificados para la expedición de sus autorizaciones.

Ley Federal sobre Metrología y Normalización de 1992.- Entre otros propósitos que animan esta ley, se encuentran el de prevenir las obligaciones de medición en la transacciones comerciales, establecer requisitos a la importación de los instrumentos de medición y los patrones de medida, así como la verificación de los mismos para su venta o su uso. Igualmente, incluye las reglas a las que se sujeta la importación de productos o servicios que tienen que cumplir con las especificaciones que se previenen en la norma oficial mexicana, obligando a los importadores a la obtención de certificados de calidad.

Acuerdo sobre criterios de garantía e información comercial publicado en el D.O. del 27 de Febrero de 1990.- Se trata de los requisitos que se previenen en las disposiciones administrativas aplicables a los fabricantes nacionales y de alcance a los productos de importación, en protección del consumidor. Algunos corresponden a los productos eléctricos o electrodomésticos, los reconstruidos respecto a productos importados publicados, los textiles y en general al idioma de la información.

Productos eléctricos, electrónicos y electrodomésticos. Acuerdo publicado en el D.O. del 27 de Febrero de 1990.- Conciernen a las obligaciones de los fabricantes nacionales y los importadores de productos eléctricos, electrónicos y electrodomésticos en el sentido de que debe otorgar pólizas de garantía por cada producto y además acompañarlos de los respectivos instructivos y advertencias en español para su uso normal, conservación y mejor aprovechamiento.

Deben aparecer con una etiqueta también en idioma español que refiera el nombre del producto y el nombre y domicilio del importador y el exportador.

Corresponde a la Dirección General de Normas de la SECOFI la vigilancia de que el Acuerdo se cumpla. Los interesados, en su caso, podrán presentar su queja ante la Procuraduría Federal del Consumidor.

El Acuerdo con el que se dan a conocer los criterios para estos productos, deroga su homólogo anterior de 1977.

Artículos reconstruidos, usados o de segunda mano, o fuera de especificaciones. Acuerdo publicado en el D.O. del 1° de Agosto de 1988.- El comercio de estos artículos obliga al fabricante, reconstructor, reparador o renovador y al importador o cualquier otra persona, a hacer constar precisa y ostensiblemente, mediante etiqueta adherida a los mismos, que se trata de productos con alguna deficiencia, usado o reconstruido.

Corresponde a la SECOFI a través de la Dirección General de Normas vigilar que se cumpla con el Acuerdo; pero los consumidores podrán acudir en queja ante la Procuraduría Federal del Consumidor.

Textiles, prendas de vestir y sus accesorios. Acuerdo publicado en el D.O. del 23 de Octubre de 1990.- Al igual que sus fabricantes y confeccionistas nacionales, los importadores de estos artículos quedan obligados a incorporarles la información comercial relativa al nombre, registro federal de contribuyente, marca comercial, insumos, talla, instrucciones, país de origen y descripción del producto; incluyendo además la descripción del producto y las recomendaciones sobre su tratamiento y conservación, así como la indicación sobre el país o los países del ciclo de insumos.

Los acabados de estos productos, sin embargo, deberán siempre utilizarse conforme a la terminología de normas mexicanas oficiales y con información del insumo.

Información en español de los productos de importación y productos. Acuerdo publicado en el D.O. del 19 de Junio de 1987.- Comprende las reglas e sobre la información en español que debe aparecer en contraetiqueta en los productos de procedencia extranjera que se vendan al público en territorio nacional, que permite identificar el producto, el productor extranjero y el importador, así como las precauciones e instrucciones de uso, manejo y conservación.

3.1.5.- Programa de Apoyo a las Importaciones.- Este programa está a cargo de las sociedades nacionales de crédito y su objeto es el de otorgar créditos a corto y a largo plazo en apoyo a las importaciones de productos básicos y de bienes de capital. Tienen acceso al mismo los productores, organizaciones de productores, empresas productoras y/o comercializadoras, arrendadoras y empresas filiales de casas de bolsa establecidas en el territorio nacional.

El monto de los créditos puede alcanzar hasta el 100 % para los productos básicos y el 85 % para los bienes de capital y cuyas líneas están respectivamente garantizadas por la Commodity Credit Corporation (CCC) de Estados Unidos y por las agencias de seguro de exportación EXIMBANKS. Corresponde a BANCOMEXT la determinación de las operaciones de financiamiento (cartas de crédito o pagos directos).

3.2.- Legislación sobre exportaciones.- La exportación es una actividad de comercio internacional que cobra importancia en la medida que de la misma puede depender el equilibrio de la balanza comercial de un país. Se le considera como la fuente normal de

divisas que puede allanar la diferencia deficitaria derivada del exceso de importaciones de un país.

Las exportaciones pueden consistir tanto en mercancías como en movimientos de capital hacia el exterior. Interesa a la presente investigación de tesis sólo el análisis de la legislación de las primeras, que se regulan por los ordenamientos de legislación administrativa siguientes:

- a) Ley Aduanera de 1981 y su Reglamento;
- b) Ley del Impuesto General a la Exportación;
- c) Ley Reglamentaria del Artículo 131 de la Constitución;
- d) Decreto sobre devolución de impuestos a la importación a exportadores de publicación de D.O. del 24 de Abril de 1985 y 29 de Julio de 1987;
- e) Programas de importación temporal para producir artículos de exportación (PITEX);
- f) Decreto que regula el establecimiento de empresas de comercio exterior de D.O. del 3 de Mayo de 1990;
- g) Decreto para el Fomento y Operación de las Empresas Altex de D.O. del 3 de Mayo de 1990; y
- h) Programas de apoyo financiero a la exportación.

3.2.1.- Ley Aduanera de 1981 y su Reglamento.- Al igual que las importaciones, las exportaciones quedan clasificadas como de "exportación definitiva " y de " exportación temporal " en los términos respectivamente de los artículos 73 y 75 de la Ley. La primeras quedan definidas como la salida de mercancía para permanecer por tiempo ilimitado en el extranjero, y la segundas como la salida de mercancía a territorio extranjero por tiempo limitado y para una finalidad específica.

Las exportaciones temporales pueden consistir en salidas de mercancías para retornar en el mismo estado, o bien para retornarlas ya transformadas, elaboradas o reparadas.

Procedimientos para practicar una exportación definitiva.- Se prescribe en el artículo 25 fracción II de la Ley Aduanera que para una operación de comercio exterior deberá presentarse documentos consistentes en el pedimento de exportación, la factura que deberá contener el valor de las mercancías, las certificaciones relativas a restricciones o requisitos especiales y la copia del Convenio de Venta de Divisas para exportadores.

El valor de la mercancía para determinar la base gravable corresponderá al del valor comercial en el lugar de venta pero sin incluir los fletes y el seguro, valor que deberá consignarse en la factura comercial.

Las reglas que regulan el pedimento, facturación comercial, legitimación, reconocimiento y verificación aduaneros se contienen en el Reglamento a la Ley. La fecha de la presentación de la mercancías rige para determinar el tipo de cambio, la cuotas y la base gravable.

Por poco y la totalidad de las exportaciones está exenta del pago del impuesto de la tarifa de la Ley del Impuesto General a las Exportaciones, encontrándose que por la exportación de petróleo debe pagarse una cuota del 3 % sobre el impuesto general y del 10 % para las exportaciones por vía postal en los términos del artículo 60 primer párrafo de la Ley.

De darse el supuesto de mercancía sujeta al pago del impuesto de importación, se tendrá como base gravable el valor comercial de la misma a fecha de su presentación en la aduana deducidos los fletes y los seguros. Sin embargo, se estará al precio oficial, cuando éste resulte mayor que el comercial.

Cuando haya indicios de que el valor no corresponde al comercial, la autoridad aduanal podrá someterlo a comprobación, y en su caso, proceder a sancionar la falta.

3.2.2.- Ley del Impuesto General de Exportación publicada en el D.O. del 8 de Febrero de 1988.- La exportación prácticamente no incluye ningún concepto de gravamen, salvo contados casos de productos básicos entre los que pueden citarse el petróleo y el algodón.

Para la nomenclatura de clasificación de la Tarifa de las exportaciones se ha adoptado el sistema armonizado de Bruselas que quedó descrito con anterioridad al hacer referencia a la tarifa de las importaciones. Valga ahora por tanto lo ahí expuesto sobre este sistema.

Se estima existen más de 5 mil fracciones arancelarias de exportación, de las cuales, algunas 300 corresponden al régimen de permiso previo. * (Ibidem, pág. 72) Estadística ésta que no se mantiene fija por la flexibilidad misma de la Tarifa, debido a la autoridad discrecional que el Ejecutivo Federal ejerce en materia arancelaria, y la que en seguida se examina.

3.2.3.- Ley Reglamentaria del Artículo 131 de la Constitución.- De mismo que las importaciones, las exportaciones pueden ser objeto de cambio tarifario y de medidas de regulación y restricciones por el ejercicio de las facultades que en la misma ley se concede al Ejecutivo Federal, en sus primeros seis artículos.

Restricciones a la exportación.- Los casos en los que la Secretaría de Comercio puede utilizar medidas restrictivas o de regulación consistentes en permisos previos, cupos máximos de mercancías, prohibiciones de exportación en los términos del artículo 4° de la ley son los siguientes:

- a) Aseguramiento del abasto del consumo básico de la población, materias primas a las industrias;
- b) Control de los recursos naturales no renovables según necesidades de mercado;
- c) Compromisos derivados de acuerdos internacionales;

d) Aseguramiento de que la comercialización internacional se relice vía exportación instituida en la ley o por el Ejecutivo Federal;

e) Conservación y aprovechamiento de especies de la flora y la fauna en riesgo o peligro de extinción;

f) Conservación de bienes estimados por su valor histórico, arqueológico o valiosos por otra circunstancia cualquiera; y

g) Aplicación de disposiciones sobre salud pública, sanidad fitopecuaria o por otro requerimiento de orden público.

Resoluciones administrativas sobre restricciones.- Se dictan éstas por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial a través de decretos y atendiendo a las disposiciones del Reglamento de Permisos de Importación de publicación de D.O. del 14 de Septiembre de 1977, y a aquellas otras que resulten aplicables que se contengan en las leyes y reglamentos sobre ecológica y salud pública, entre otras leyes de orden público.

También corresponde a esa Secretaría decidir sobre las exportaciones sujetas a cupos por determinaciones internacionales o de gobiernos extranjeros como Estados Unidos.

3.2.4.- Ley Federal sobre Metrología y Normalización de 1992. Código de Obstáculos Técnicos al Comercio Internacional del GATT.- De conformidad con esta ley, los exportadores mexicanos podrán responder mejor a las exigencias de superación y control de la calidad de sus productos y servicios, pues se trata de un ordenamiento legal que tiende a poner en armonía la legislación nacional con las normas y sistemas internacionales sobre medición y requisitos de producción y venta, tratando de salvar los obstáculos al comercio internacional derivados de la heterogenidad de unidades y normas.

En ese sentido, el Código del GATT tiene por objeto impulsar a los gobiernos de los países miembros del Acuerdo en la elaboración de reglamentos técnicos y normas basados en la normalización internacional, salvo que existan inconvenientes sobre seguridad nacional, salud pública y del orden ecológico o por problemas técnicos fundamentales.

3.2.5.- Ley de la Comisión para la Protección al Comercio Exterior publicada en el D.O. del 31 de Diciembre de 1956 y su reforma publicada en el D.O. del 31 de Diciembre de 1959.- Se crea para favorecer la solución de diferencias en la interpretación y ejecución de los contratos de compra venta internacional, bajo la forma de tribunal permanente colegiado mixto con funciones arbitrales. También puede formular observaciones en los casos de prácticas contrarias a la ética comercial por parte de la competidores extranjeros.

Para que el exportador mexicano pueda solicitar la intervención de la Comisión se requiere que así lo establezca en el contrato por cláusula compromisoria de arbitraje, en su calidad de contratante de compraventa internacional.

El procedimiento de la COPROMEX consta de dos etapas: a) la etapa de conciliación, y b) la etapa de arbitraje. Se ha estimado como la forma más expedita de resolver diferencias, pues la alternativa de juicio ante un tribunal nacional o extranjero resulta siempre muy onerosa y prolongada, por lo que se piensa que la cláusula compromisoria de arbitraje siempre debe incluirse en los contratos de compraventa internacional. * (Witker, Jorge, Ibidem, pág. 95)

3.2.6.- Decreto que establece la devolución de impuestos de importación a los exportadores de publicación de D.O. del 24 de Abril de 1985 y 29 de Julio de 1987.- Se trata de una medida que favorece muy especialmente a los exportadores que en la producción utilizan insumos cuya adquisición ha causado el pago de impuestos a la importación.

A través del procedimiento de devolución, las personas físicas y morales establecidas en el país puede ser compensados por el importe de esos impuestos, en tanto que compruben que los han pagado a causa de los insumos incorporados a mercancías, de las que directa o indirectamente son exportadores.

Procedimiento para obtener la devolución.- El exportador directo o final deberá presentar su solicitud de devolución ante la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial sin que pase un plazo de sesenta días hábiles contados a partir de la fecha de exportación, acompañándola de las copia de los CVD's correspondientes.

El exportador indirecto deberá presentar su solicitud dentro de los sesenta días hábiles que se siguen a la fecha de negociación de la carta de crédito interna o de la entrega de la mercancía al exportador directo, o bien de la factura expedida a la empresa exportadora.

La Secretaría deberá resolver sobre la devolución en un plazo de diez días hábiles. De aprobar la devolución informará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que se ponga a disposición del causante la suma del impuesto pagado.

3.2.7.- Programas de Importación Temporal para producir artículos de exportación.- Se trata de mecanismos administrativos orientados a favorecer las actividades de exportación que han resultado del interés de los exportadores en cuanto que ofrecen una mayor temporalidad en la vigencia de las autorizaciones de importación temporal, además de que permiten a las empresas reducir sus costos en tanto que las exime de garantizar el interés fiscal.

Los actuales PITEX permiten la importación temporal hasta por cinco años susceptibles de ser prorrogados, para importar artículos como materias primas, componentes, contenedores de mercancías, de consumo productivo, maquinaria y equipos de producción y de manejo de materiales, aparatos y equipos para la seguridad industrial, el control de calidad y la prevención y control de la contaminación del ambiente, todos los cuales se deben ser destinados a la producción de artículos de exportación.

Para la autorización de importación temporal se requiere que el exportador realice ventas al exterior entre un 10 % y un 30 % de sus ventas totales, dependiendo del tipo de mercancía que se vaya importar (bienes de consumo o insumos industriales, en los términos precisos de los programas).

Tal es el interés del gobierno federal por promover las exportaciones, que aun las Delegaciones de la SECOFI han sido facultadas para que autoricen estos programas. Asimismo, se permite a los suscriptores de los mismos, que adquieran divisas de tipo de cambio controlado para pagar las importaciones.

3.2.8.- Decreto que regula el establecimiento de empresas de comercio exterior publicado en D.O. del 3 de Mayo de 1990.- Esta regulación resulta muy significativa desde el punto de vista jurídico, en cuanto que el régimen especial de sociedad mercantil y los requisitos administrativos a los que quedan sujetas esas empresas, derivan para los particulares usuarios un régimen de mayor seguridad y certeza jurídica. * (Ibidem, pág. 81)

Las empresas que aspiren la calidad de empresas de exportación deberán constituirse bajo la forma de sociedad anónima de capital variable de registro en la SECOFI y tendrán como objeto principal la promoción y comercialización integral de exportaciones de mercancías no petroleras.

Las actividades de estas empresas son de interés general, pues su realización supone como propósito la adecuación entre el mercado nacional y el mercado internacional, con especial atención en la exportación de mercancías de la pequeña y mediana industria y la fabricación de partes y componentes de proveedores nacionales para el mercado extranjero.

La vocación de estas empresas se ve compensada con una serie de beneficios administrativos como son la posibilidad de una amplio ejercicio del comercio exterior, autorización de empresa ALTEX y de PITEX, sistema simplificado de despacho aduanero, tasa 0 % de impuesto sobre producción y servicio de algunas bebidas y cigarros de exportación y apoyo financiero de BANCOMEXT.

3.2.9.- Decreto sobre Fomento y Operación de Empresas Altex de publicación de D.O. de 3 de Mayo de 1990.- Mediante este Decreto se pretende ofrecer beneficios administrativos a las empresas consideradas como altamente desarrolladas que no sean petroleras, tales como el sistema simplificado de despacho aduanero, devolución inmediata del IVA, apoyo financiero de BANCOMEXT y la incorporación automática al PITEX.

Estas empresas deben estar registradas ante la SECOFI, pero su solicitud de registro no queda aprobada entre tanto no cumplan con el nivel de exportación exigido, que varía según se trate de exportadoras directas o indirectas. A las primeras se les pide que sus exportaciones alcancen un mínimo de dos millones anuales de dólares y representen de menos el 40 % de sus ventas totales, y a las

segundas un mínimo de un 50 % del total de sus ventas, siempre que se trate de productos de incorporación a otros de exportación nacional o exportados por terceros países. El plazo máximo de que disponen para lograr estas metas es de un año.

3.2.10.- Programa de Apoyo Financiero para la Exportación de Manufacturas y Servicios.- Se trata de programas a cargo de BANCOMEXT y de la banca múltiple para otorgar créditos de impulso a actividades de producción, acopio, existencias, prestación de servicios, ventas, compra de equipos e inversiones, cuando generen divisas.

Para una descripción del programa habría que referirse a los elementos siguientes: selección de empresas y su clasificación, moneda de los créditos, monto del financiamiento, plazo de metas, tasa de interés, garantía de Bancomext contra riesgos de incumplimiento de las empresas, y mecanismo ágil de disposición de créditos.

3.2.11.- Programa para la Modernización y Desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Industrias 1991- 1994.- El programa está a cargo de BANCOMEXT y su objeto es el de fortalecer estas empresas mediante acciones de fomento que contribuyan a mejorar su funcionalidad, considerando la problemática que ofrece el mismo estrato empresarial en que se encuentran.

Para la determinación del apoyo a estas empresas se atiende a una clasificación de las mismas según su volumen de ventas al exterior. En principio, se estima como empresa a desarrollar la que logra alcanzar ventas de exportación hasta por 2 millones de dólares.

Como beneficios que el programa deriva para las empresas cabe destacar la mayor amplitud de financiamiento y la mayor intervención de la banca comercial en créditos que se les otorguen, asesoría oficial en la determinación del plan de negocios que más les convenga, participación en las ferias internacionales donde Bancomext organiza el Pabellón Mexicano, el contacto con el mercado internacional a través de las misiones comerciales de esta misma institución, la tarjeta de crédito del exportador, garantía automática de crédito.

Actualmente, Bancomext sigue una política nueva de apoyo, sustentada en la selectividad de las acciones y precisión de metas, y en este sentido, opera un programa de financiamiento para estudios diversos relacionados con la oferta de exportación, capacitación, oficinas en el extranjero, viajes, demostraciones en el extranjero y catálogos publicitarios. Para que los créditos se otorguen más expeditamente Bancomext y la Comisión Mexicana de Seguros han creado una empresa de factoraje financiero.

Se encuentra finalmente, que el programa ofrece apoyo a la formación de Uniones de Crédito que realicen exportaciones, al considerarseles como vehículo importante en la comercialización y la obtención de créditos.

3.2.12.- Decreto que crea la Comisión Mixta para la Promoción

de las Exportaciones.- Se trata de un organismo de concertación integrado por representantes de la SECOFI, SHCP, BANCOMEXT y del sector privado, creado para delinear la política que más favorezca las exportaciones no petroleras.

Entre sus funciones pueden citarse la de establecer lineamientos y criterios para la promoción de las exportaciones; la coordinación de las acciones a nivel de Administración Pública para la agilización de trámites; determinar sobre el comportamiento de las exportaciones en relación con la balanza comercial.

Como un desarrollo respecto de la anterior Comisión, destaca su organización en siete representaciones regionales y su vínculo con los Estado a través de la celebración de convenios.

No obstante su reciente creación y algunas deficiencias en su funcionamiento, la Comisión ha rendido frutos interesantes en beneficio de los exportadores, entre los que destaca la solución de problemas aduaneros.

PARTE II: DERECHO DEL COMERCIO EXTERIOR DE ESTADOS UNIDOS. CONSTITUCION Y LEGISLACION ADMINISTRATIVA

1.- Constitución y Comercio Exterior.- La Constitución de Estados Unidos es un documento de corta extensión, pues solo comprende 7 artículos y 26 enmiendas. Fue elaborada en 1787 como culminación de un movimiento gestado desde 1784 contra la insuficiencia de la Unión Perpetua creada con los Artículos de la Confederación de 1779, pronunciándose a favor de una " Nueva Constitución. "

Federalistas como Alexander Hamilton y John Jay estimaban que los Artículos de la Confederación no eran lo suficientemente efectivos para asegurar una Unión adecuada para el logro de la defensa común, el establecimiento de la paz y la justicia, y el bienestar general. Asimismo, destacaba la idea de la competencia única de un poder federal para la celebración de tratados internacionales. * (Pritchett, C.H.. La Constitución Americana, pags. 22-23, Editora Argentina S.A., B. Aires, 1965)

El atributo de " Supremacía de la Constitución " nace con las ideas de Hamilton y Marchal, quienes no consideraban que la Constitución fuese propiamente un contrato entre Estados aliados como lo pensaba Thomas Jefferson, sino un instrumento por el cual tenían expresión " los supremos deseos del pueblo ". Sin embargo, este atributo ha sido entendido como un principio obligatorio, pues el poder de reformar la Constitución se entiende como un poder limitado. Dice Eduard Corwin: " El enmendar, como todos los otros poderes organizados en la Constitución, en su forma, es un poder delegado y por lo tanto limitado ". * (Corwin, Eduard, The Constitution and What does it Means Today, Princeton University Press, pág. 146, Princeton, 1946)

En razón de su misma brevedad, la Constitución de Estados Unidos ha derivado que sobre la misma hayan recaído una variedad considerable de interpretaciones. Las tesis en que éstas se comprenden se han clasificado en atención a dos corrientes exegéticas: a) las que siguen la teoría de " la primera intención " de los creadores de la Constitución, y b) las que sostienen la teoría de que ésta debe responder a las necesidades de su "interpretación contemporánea. "

Se considera preferible la interpretación contemporánea del texto constitucional, tratándose de cuestiones económicas como las de comercio exterior. Así quedó demostrado durante la crisis de los años de 1930, cuando el Presidente Franklin Roosevelt hubo de enfrentar una Suprema Corte de interpretación conservadora de la Constitución, opuesta a sus pretensiones de reglamentar la libre concurrencia, los precios y los salarios.

La táctica del Presidente, sin embargo, no fue la de reformar la Constitución, sino actuar pragmáticamente nombrando ministros supernumerarios que substituyesen a los ministros ancianos mayores de sesenta años, y aumentando de 9 a 15 el número de magistraturas, asegurando que la mayoría de aquéllos estuviese a su favor. Resultó ostensible la influencia que " las nuevas circunstancias económicas " ejercieron en la interpretación de la Constitución.

1.1.- Facultades del Congreso de los Estados Unidos. Artículo 1 de la Constitución Sección 8.- Esta Sección se divide en 18 cláusulas o fracciones, donde las 17 primeras corresponden a facultades explícitas y la cláusula 18 última a facultades implícitas, siendo el texto de ésta el siguiente: " Hacer las leyes necesarias y apropiadas para el Ejercicio de los Poderes antes mencionados y todas las demás Facultades que la presente Constitución confiere al Gobierno de los Estados Unidos o a cualquier Secretaría o Funcionario del mismo. "

No obstante el lenguaje flexible de la Sección 8, su interpretación no ha quedado al libre arbitrio del Congreso, pues la Suprema Corte a partir de su Presidente John Marshall, ha venido sustentando el criterio de que este órgano legislativo tiene como limitante el espíritu y el marco mismos de la Constitución. * (Lavasseur, Alain A., Droit des Etats Unis, Dalloz, Paris, 1990, pág. 65)

Tal criterio ha sido emitido en consideración a lo dispuesto en la primera Sección del propio Artículo 1, en la que se previene que los poderes legislativos susceptibles son únicos del Congreso según se conceden en la misma Constitución: " Todos los poderes legislativos aquí concedidos residirán en un Congreso de los Estados Unidos..." * (Government of The United States, La Constitución de los Estados Unidos, Editorial Guillermo Kraft Ltda, Buenos Aires s/f)

El problema de la autorización al Congreso para legislar en las materias no expresas en la Constitución, se planteó cuando el Presidente George Washington invitó al federalista Hamilton y a

Jefferson para que ofrecieran sus puntos de vista sobre la promulgación de una ley que creaba un Banco cuando el Congreso pretendía fundar su poder para legislar en sus facultades implícitas.

Jefferson opinaba que la ley no debía de expedirse porque la creación del Banco no correspondía a los casos comprendidos en el supuesto de leyes "necesarias" para el ejercicio de las facultades explícitas. Hamilton, a través de lo que se conoció como "el Plan Hamilton", asumiendo un criterio amplio y liberal, postulaba la aprobación de la ley, considerando que los poderes concedidos al Congreso incluían la posibilidad de utilizar cuanto medio fuese indispensable para el logro de los fines inherentes a su poder, salvo el caso de que resultasen contrarios al texto prohibitivo expreso de la Constitución, a la moral y a los objetivos fundamentales de toda sociedad política. * (Pritchett, op cit, pags. 232-233) Prevalció el punto de vista de este último y el Presidente finalmente promulgó la ley.

1.1.1.- Facultades legislativas. Artículo 1 de la Constitución, Sección 8, cláusulas 1 y 3.- La primera de estas cláusulas contiene las facultades concedidas al Congreso para establecer contribuciones, y la última concierne a las atribuciones para regular el comercio y se le conoce con el nombre de "cláusula de comercio."

A) Facultad para establecer contribuciones en general.- En la cláusula 1 de la Sección 8 se establece que el Congreso: " Tiene poder para establecer contribuciones , derechos, impuestos y sisas a fin de pagar las deudas y proveer a la defensa común y bienestar general de los Estados Unidos; pero todos los derechos aduaneros, impuestos y sisas serán uniformes dentro de todo el territorio de los Estados Unidos " .

Edward Corwin * (Corwin, Edward S., La Constitución de los Estados Unidos y su Significado Actual, Editorial Fraternal, Argentina, 1987) observa que esta cláusula 1 prescribe un poder para imponer gravámenes en general, además de una amplia discreción para determinar a qué gastos habrán de destinarse las rentas de la nación; pero reconoce como limitante de esta facultad lo dispuesto en la Sección IX fracción 5, en el sentido de que los impuestos no pueden alcanzar a las exportaciones de los Estados.

Generalidades.- Las reglas a las que queda sujeta este poder total se reducen a lo siguiente: a) la carga de las contribuciones directas ha de distribuirse en forma prorrateada según la población, b) los derechos aduaneros, impuestos y sisas deben ser uniformes en todos los Estados Unidos; y c) todas las contribuciones deben responder a un objeto público * (Government of The United States, op. cit.,pág. 133)

La facultad del Congreso para recaudar los impuestos ha sido entendida como el poder discrecional de éste para "prescribir el modo, manera y medios de establecer y recaudar las mismas". Lo que significa que no necesariamente le corresponde la administración de los impuestos. Esta facultad incluye el poder para embargar y vender

toda propiedad mueble o inmueble cuando se estime pertinente para cubrir el pago de las contribuciones y para asegurar el pago prioritario al Gobierno en casos de deudores insolventes.

Contribuciones al comercio exterior.- Los " derechos aduaneros " (duties) se entienden como sinónimo de impuestos (imposts) aplicados al comercio de los artículos importados de países extranjeros, donde el causante no recibe ningún servicio a cambio del pago del mismo. La " sisa " (excise), por el contrario, es una contribución interna que tan se aplica a las manufacturas, como a las ventas y al consumo minorista.

Uniformidad de las contribuciones.- Esta prescripción solo es válida para los derechos aduaneros, los impuestos y las sisas. Este concepto se entiende referido a la unidad geográfica de las contribuciones y significa que, a igual base gravable, corresponde igual cuota " en todo lugar y donde el sujeto se encuentre ". La jurisprudencia ha despejado la duda que había recaído respecto a las cuotas progresivas, apuntando que " no violan la exigencia de la uniformidad. "

B) " Cláusula de comercio " . Comercio exterior.- En la cláusula 3 de la Sección 8 del Artículo, se dispone que el Congreso tendrá poder: " Para regular el comercio con naciones extranjeras y entre los diversos Estados, y con las tribus indias. "

La materia de esta cláusula fue una de las que más influyeron en el ánimo de los federalistas para instituir la Constitución de 1787 en lugar de los Artículos de la Confederación, pues de su aprobación iba depender la fuerza misma del gobierno federal.

Hay quienes han considerado la cláusula de comercio como la mitad de la Constitución, y la cláusula del debido proceso como la otra mitad * (Pritchett, op.cit., pág. 305) Lavasseur * (Lavasseur, op. cit., pág. 66) advierte que la fuente constitucional más frecuente de las leyes expedidas por el Congreso de los Estados Unidos ha sido la cláusula de comercio, pues su materia no concierne únicamente a lo propiamente comercial, sino a todo actividad que pueda tener influencia sobre el comercio entre Estados, como la agricultura.

La Suprema Corte ha entendido por " regular el comercio " fomentar, proteger, controlar y restringir éste con criterio adecuado a los intereses de los inmediatamente interesados, así como a los del público en general, sin otras limitaciones que las prescritas en la Constitución y en las Enmiendas.* (Government of The United States, op. cit., pág. 143)

La frase " entre los diversos Estados " marca la distinción entre el comercio interno de los Estados y el comercio que se lleva a cabo entre dos o más de éstos; donde el poder para regular este último ha sido conferido al Congreso y para regular aquél se ha mantenido como de la reserva de los Estados.

Hubo una época, a fines del siglo pasado, en la que el poder del Congreso sobre el comercio estuvo sometido a prueba rigurosa, siendo el caso de que se le llegó a considerar como un "poder de policía nacional". En 1895, una ley federal que prohibía el transporte de billetes de lotería (por dañar la moral) de un Estado a otro o al extranjero, fue declarada como constitucional por la Corte.

Posteriormente en 1906, la Suprema Corte confirma este criterio cuando declara constitucional la Ley que prohibía el tráfico interestadual de alimentos y medicamentos impuros, extendiendo la acción de policía hasta la detención de su uso.

Sin embargo, de 1918 a 1936 la Corte sostuvo la tesis de la inconstitucionalidad de la aplicación de la ley federal cuando se trataba de actividades que de " por sí no se estimaban como dañosas", apoyándose en el caso histórico *Hammer v. Dagenhart*. Por cerrada mayoría se votó en contra de la Ley Federal de Trabajados de Menores de 1916 que prohibía la venta interestadual de las mercaderías de estos trabajadores, considerándolas actividades inócuas.* (Pritchett, op. cit., pags. 316-317)

No fue sino hasta después de 1936 que la Suprema Corte adopta en definitiva el criterio que reconoce en la cláusula de comercio un sentido amplio, admitiendo que el Congreso comportaba facultades para reglamentar " toda actividad relacionada con el comercio " entre Estados. Además de la actividad interestadual de comercio, el Congreso podía regular también la vida industrial y comercial nacional

Desde entonces ha sido suficiente que una actividad tenga relación con el comercio - aun cuando no sea propiamente comercial - para que el Congreso pueda legislar sobre la misma. A este concepto se le denominó " efecto sobre el comercio " quedando claro que la actividad de comercio no se reduce únicamente al cruce interestadual de mercancías, sino también a las actividades que afectasen al mismo.

En ese sentido, el poder del Congreso ha podido alcanzar al comercio interno de los Estados. Pero debe aclararse que esta facultad sólo se entiende referida a los casos en que se trate de medidas " necesarias y convenientes " que le permitan el ejercicio de los otros poderes explícitos del Artículo. El criterio se deriva de la circunstancia misma de que el comercio dentro de un Estado mantiene una relación " muy estrecha y substancial " con el comercio interestadual, que en la jurisprudencia judicial se conoce con el nombre del " efecto combinación ".

1.1.2.- Exclusividad de las facultades del Congreso. La cláusula de comercio y la cláusula de las importaciones y exportaciones del Artículo 1, Sección 10.- La cuestión de la exclusividad del Congreso como poder regulador del comercio ha sido materia de numerosas tesis de la Corte y según el autor Pritchett esta tarea no apunta como para tener fin.

Las principales exposiciones sobre la cuestión fueron pronunciadas por Marshall de 1824 a 1829 dentro de los tres casos siguientes: Gibbons v. Ogden; Brown v. Maryland; y Wilson v. Black Bird Creek Marsh. Baste decir que las controversias estaban referidas a la inconstitucionalidad de la aplicación de la ley estatal a la actividad de comercio, y debía resolverse si el poder para regularlo era exclusivo del Congreso y también hasta dónde llegaba su alcance.

Veinte años después de Marshall, el juez Taney enfrentó otros casos relativos a licencias de venta de licores que un Estado exigía a otro, así como gastos de impuestos que, para gastos de salud, se cobraban a pasajeros provenientes de otro Estado, cuando había que establecer la existencia de enfermedades contagiosas y seguirles un tratamiento.

Advierte Pritchett que la casuística judicial dió origen a diversas teorías, siendo las principales las siguientes: teoría del poder concurrente, teoría del poder latente, teoría de la exclusividad mutua, y teoría de la exclusividad selectiva.

La teoría de la exclusividad selectiva es la que ha logrado prevalecer ante el conflicto entre doctrinas. En ésta teoría se reconoce al Congreso un amplio poder discrecional. Fue introducida por el juez Cooley en 1852, y ha sido considerada una tesis mediadora que no llega al extremo de la teoría de la concurrencia que deja un amplio campo de selección a los Estados, ni tampoco llega al extremo de la teoría del poder latente que reducía el poder estatal al mínimo.

El mismo autor, refiriéndose a la teoría de la exclusividad selectiva señala: " Durante un siglo, desde el caso Cooley, ha desempeñado coherentemente la función de árbitro, aplicando las leyes del Congreso contra las leyes estatales contradictorias, invalidando leyes estatales discriminantes contra el comercio, y determinando si los estados penetran en ámbitos pertenecientes al gobierno nacional de acuerdo con la Constitución. "

La cláusula de las importaciones y las exportaciones.- Una primera diferencia entre esta cláusula y la cláusula de comercio, es la que se deriva del carácter suplementario con el que sea ha identificado a la primera, que a la letra del Artículo 1, sección 10 dice: " Ningun Estado, sin el consentimiento del Congreso, aplicará impuestos o derechos sobre importaciones o exportaciones. "

Otra diferencia entre ambas cláusulas es la derivada del criterio que identifica al poder regulador del comercio como exclusivo del Congreso, y al poder de tributación como un poder concurrente.

Esta cláusula se aplicó por primera vez en 1827 cuando el caso de Brown v. Maryland. El Estado de Maryland impedía que los importadores de mercancías las vendiesen en su territorio si no contaba con una patente estatal; que el juez Marshall interpretó como la exigencia de un pago fijado por la ley. No se desconoció

plenamente la facultad tributaria del Estado, estimando que la inmunidad tributaria con respecto al Estado no era a perpetuidad.

Un elemento de interés que se agregó en la sentencia fue la aclaración de que lo único que alcanzaba la cláusula era la "cosa importada" cuando aún no pasaba a entremezclarse en la masa de propiedades del país; lo cual significaba que su aplicación debería únicamente recaer en la mercancía que se mantenía en depósito en su forma original como de la propiedad del importador.

En lo que concierne a la exportación se ha planteado el problema inverso, o sea, el de saber cuándo las mercancías se consideran como "exportaciones" y por tanto fuera del alcance de la ley estatal. Se ha encontrado que la Corte ha atendido por esencia los hechos particulares, para distinguir un caso de otro y poderlo identificar. La tendencia, sin embargo, ha sido la de dejar a salvo el poder tributario de los Estados en tanto sea posible detectar que las mercancías no han sido exportadas; en lo que se ha seguido el criterio de la "entrada en la corriente de exportación".

1.2.- Facultades del Ejecutivo Federal. Artículo II, y Artículo 1, Sección 8, cláusula 18.- Deben distinguirse entre las facultades para asuntos políticos y las facultades para asuntos administrativos, cuando las primeras corresponden a los que de por sí implican el ejercicio de facultades de apreciación, sin sujeción a mandamiento, y las últimas, que simplemente constituyen deberes administrativos.

Como ejemplos de asuntos políticos o de naturaleza discrecional, que se pueden desprender del estudio de la misma jurisprudencia americana, pueden citarse: cuestiones relacionadas con la existencia de un tratado; reconocimiento de la soberanía de Estados extranjeros; derecho de pensiones; cancelación de registro de tierras, etc. * (Government of The United States, op. cit., pág. 417)

En el Artículo II, Sección 1, se establece: "El Poder Ejecutivo residirá en un Presidente de los Estados Unidos de América, quien desempeñará su cargo durante el término de cuatro años y que junto con el Vicepresidente - electo por el mismo término - será elegido de la siguiente manera..."

En las restantes Secciones de la 2 a la 4, del Artículo II, el Presidente resulta investido de facultades de índole política y administrativa para comandar la defensa nacional, dirigir la política exterior, y ejecutar fielmente las leyes mediante el control general administrativo y el poder de nombramiento y remoción de los funcionarios de la administración.

1.2.1.- Facultades reglamentarias.- Estas se desprenden de lo establecido específicamente en el artículo 11, Sección 3, que entre otras disposiciones contiene la de la responsabilidad del Presidente para "cuidar de que las leyes se cumplan fielmente", que lo sitúa a la cabeza en lo que respecta a aplicación de la ley y le permite

ejercer autoridad sobre los funcionarios administrativos civiles y militares.

En la doctrina americana se distingue entre delegación de poder legislativo y delagación de autoridad o arbitrio para la ejecución de la ley. Las facultades reglamentarias corresponden a esta última y materialmente se distinguen de las facultades legislativas en que el poder delegado no implica para ellas una facultad discrecional para hacer o modificar la ley.

1.2.2.- Facultades legislativas delegadas al Ejecutivo.- La delegación del poder legislativo ha sido considerada como una práctica importante para la coordinación del gobierno americano. Pritchett señala como razón de ser de la misma, la lentitud de la maquinaria legislativa para disponer sobre la ejecución de sus propias directivas y la necesidad para responder oportunamente ante las exigencias de reforma. * (Pritchett, op. cit., pág. 235)

La Corte ha reconocido la necesidad de que el Congreso abdique de sus facultades legislativas y las delegue en el Presidente de los Estados Unidos. No obstante, para determinar los alcances de la delegación ha debido considerar la naturaleza misma del poder conferido.

La Corte ha admitido la posibilidad de tres tipos de delegación de facultades legislativas al Ejecutivo: * (Government of The United States, op. cit.)

a) Delegación de poder de discreción ilimitada: se confiere al Presidente, fundamentalmente, para los asuntos externos, comportando un poder plenario y exclusivo como Jefe de Estado, y se entiende que le ha sido conferida porque es quien mejor puede conocer los circunstancias que prevalecen en el extranjero;

b) Delegación de poder de discreción condicionada: conferida al Presidente facultándolo para que, a discreción, suspenda o actúe la vigencia de una ley sobre importaciones, ya levantando o ya poniendo el arancel, según convenga a los intereses de Estados Unidos;

c) Delegación limitada o de " patrón intelegible " : consistente en el otorgamiento de facultades sólo para " llenar detalles " y que puede ser conferida a los agentes administrativos, sin que propiamente implique una delegación de poder legislativo, sino, más bien, de regulación administrativa. La Corte ha exigido para estos casos que la misma ley contenga los márgenes a los cuales deben sujetarse los delegados y que han de servir de base para el control de sus actos.

A) Casos de tiempos normales.- La delegación de facultades legislativas al Presidente para asuntos económicos, ha cobrado importancia sin igual durante las dos últimas décadas ante la incapacidad del Congreso para tratarlos directamente. Esta realidad marca una nueva época en la evolución constitucional de la toma de decisiones económicas, que Dale B. Furnish * (Furnish, Dabe B., "

La toma de decisiones económicas ", en James Frank Smith (coord.), Coloquio sobre Derecho Constitucional Comparado México-Estado Unidos, T. II, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, pág. 895, México, 1990) la ha denominado " época del predominio ejecutivo-administrativo " en contraste con las dos épocas anteriores en que el Congreso hubo de desempeñar un rol trascendente para la consolidación política y económica del país.

Explica Furnish que a fines de la década de los años 1960, el Congreso Federal de los Estados Unidos comenzó a dar muestras de ineptitud para ejercer un control sobre los acontecimientos internacionales que influían en la decadencia de la hegemonía comercial de ese país, por lo que el Congreso consideró una iniciativa redactada por el ramo ejecutivo a favor de una ley orgánica de comercio exterior: la Foreign Trade Act de 1974.

Esta ley se formuló sobre la base de una compilación de normas sobre comercio internacional y sus reformas. Tenía como propósito responder a una necesidad del Estado de actuar con consenso público ante lo complejo y cambiante de las circunstancias operantes. Mediante ley, el Congreso delega en el Poder Ejecutivo la toma de decisiones relativas al comercio internacional.

Actualmente el Poder Ejecutivo no se dedica únicamente a ejecutar la ley, sino que asume también funciones de iniciativa y control de los asuntos de la economía. El concepto tradicional de separación de poderes se ha modificado para estos asuntos, audiéndose ahora, más bien, a un "reparto" de los poderes económicos, que a una clara separación de los mismos.

El profesor de la Universidad de Houston, Stephen Zamora, estima que la constitucionalidad de la delegación de facultades legislativas ha quedado bien establecida, y en ese sentido, considera que la Suprema Corte no se opone a las mismas, siempre y cuando el propio Congreso determine el alcance del poder conferido y establezca los lineamientos generales para su ejercicio; observando que desde 1937, este alto Tribunal no ha dictaminado inconstitucionalidad alguna por delegación excesiva de poderes legislativos. * (Smith, James Frank, op. cit., pág. 848, artículo de Stephen Zamora: " Poder Presidencial y Economía de los Estados Unidos ")

No siempre la Corte ha reconocido que la delegación del poder de legislar deriva de la misma Constitución. Una ley del 1° de Octubre de 1890 permitía al Presidente suspender " por el tiempo que le parezca justo " la importación de mercancías provenientes de países con derechos aduaneros desiguales o injustos. La Corte, sin embargo, no lo consideraba como una delegación de poder para legislar, pues encontraba que, más bien, se trataba de una práctica del Congreso para investir al Presidente de arbitrio. No obstante, reconocía en el Presidente poder para legislar en los casos en que la Ley lo facultaba para prohibir la venta de armas a países en guerra, cuya paz interesaba a los Estados Unidos. * (Government of The United States, op. cit., págs. 106 y 107)

No puede decirse que la delegación de autoridad legislativa al Ejecutivo responda a una sola fuente. Refiriéndose a la indefinición de la función del Presidente en asuntos económicos, Zamora advierte: * (Smith, op. cit., pág. 848) " El verdadero papel del Presidente en asuntos económicos no está definido y circunscrito ni por las palabras de la Constitución, ni por la interpretación judicial de dichas palabras, ni por la legislación, sino por la combinación de todas ellas, junto con un grado de dosis de costumbres y convencionalismos políticos que no pueden ligarse claramente a ninguna estipulación constitucional o legislativa."

Cabe también hacer notar que en Estados Unidos ha venido surgiendo lo que la Corte ha denominado la " cuarta rama del gobierno" (Fourth Branch). Ya no es desconocido que gran parte del poder para asuntos económicos es ejercido por las dependencias federales (Federal Agencies).

Las áreas en las que el Congreso ha delegado poder corresponden a las de la banca, la política monetaria y el comercio internacional. Esta circunstancia, sin embargo, no significa que el Jefe del Ejecutivo y sus asesores ejercen una manipulación ilimitada sobre tales asuntos, pues la práctica ha demostrado que están sujetos a las limitaciones inherentes a la fragmentación de los mismos y a las derivadas de la complejidad y celeridad de los acontecimientos económicos contemporáneos, que les restan capacidad para lograr el consenso del público.

B) Casos de emergencia nacional.- Han sido muy numerosos los casos de delegación de poder por razones de emergencia. Se estima que la delegación de poder sobre comercio exterior, aun cuando con indefiniciones, es un área de fundamento constitucional expreso. La Corte ha aceptado los casos de delegación de facultades legislativas extraordinarias que se derivan de lo dispuesto en el Artículo 1º, sección 9, cláusula 2: " El privilegio de la orden judicial de Habeas Corpus no podrá suspenderse, salvo que la seguridad pública así lo requiera en Casos de Rebelión o Invasión."

A través de la Ley sobre Comercio con el Enemigo de 1917 (Trading with the Enemy Act), el Congreso confirió al Jefe del Ejecutivo poderes extraordinarios para los casos de emergencia nacional, aun cuando no necesariamente se tratase de tiempos de guerra. Señala Stephen Zamora * (En Smith, (coord) op. cit., pág. 869) que con esta ley se concedió al Presidente cuatro tipos de poder: "... 1) amplio poder regulatorio sobre transacciones de divisas, transferencias bancarias, posesión o transferencia de oro y plata, e importación de oro y valores; 2) un poder aun más amplio sobre cualquier propiedad en la que cualquier país extranjero o un ciudadano de ese país tenga interés; 3) el poder para adjudicar tal propiedad de interés extranjero a la persona o agencia que el Presidente elija, y 4) el poder de manejar la propiedad adjudicada para beneficio de Estados Unidos."

Ante la gran proliferación de declaraciones presidenciales sobre emergencias nacionales, el Congreso decidió someter a control

los poderes de emergencia de la ley de 1917, por lo que en 1976 expidió la " Ley de Emergencias Nacionales " con la que se anulaban tales declaraciones, y exigía que las futuras que se expidiesen, quedasen sujetas a la revisión semestral del propio Congreso. También quedó establecido que éste vigilaría las acciones de emergencia llevadas a cabo por el Presidente.

Actualmente, en virtud de la expedición de la Ley de Poderes Económicos de Emergencia Internacional de 1977, el Presidente ha visto limitadas sus facultades económicas para emergencias, pues sólo puede usarlas en tiempos de paz y siempre que se trate de "emergencias internacionales ". Las facultades que le otorga la ley de 1917 sólo las puede ejercer en los casos de guerra declarada.

2.- Constitución y relaciones internacionales de comercio.- Contrariamente a lo que se piensa en algunos sectores, la política exterior de los Estados Unidos no es de la única investidura del Presidente. La Constitución atribuye poderes al Poder Ejecutivo y al Senado para intervenir en la celebración de Tratados (Treatys) y la Suprema Corte de Estados Unidos ha reconocido la constitucionalidad de los acuerdos internacionales celebrados por el Presidente bajo la autoridad del Congreso (Executive Agreements) en asuntos en los que se estima que ambos poderes deben coordinar sus acciones y actuar de común acuerdo. Asimismo, la Constitución previene la posibilidad de que los Estados celebren Acuerdos con Estados extranjeros con el consentimiento del Congreso, en los casos que expresamente estén señalados en la misma.

2.1.- Tratados (Treatys).- En el Artículo VI de la Constitución se establece: " Esta Constitución, y las Leyes de los Estados Unidos dictadas en su cumplimiento; y todos los tratados concluidos y que se concluyan bajo la autoridad de los Estados Unidos, serán la ley suprema del país... "

2.1.1.- Tratados y Constitución.- La interpretación literal de esa disposición es la de que el Poder Federal comporta atribuciones de naturaleza plenaria sobre los asuntos exteriores, pues la ratificación de un tratado por el Congreso implica para éste el uso de poderes constitucionales que no posea con anterioridad a la misma, siendo su texto omiso en cuanto a limitantes.

La Suprema Corte , sin embargo, reiteradamente ha declarado que la tal omisión no significa que el Poder legislativo pueda valerse del Tratado, para modificar la Constitución. El autor Pritchett *(Pritchett, op. cit., pags.447-448) se refiere al caso Missouri v. Holland y al proyecto Enmienda Bricker, como ilustrativos del gran interés que despertó esta cuestión durante la primera mitad del presente siglo XX.

En el caso Missouri v. Holland, el juez Holmes declaró que la el Tratado con Gran Bretaña y la ley federal que lo implementaba, relativos a la " protección de las aves migratorias " entre Estados Unidos y Canadá, no contravenía la Constitución en detrimento del interés de los Estados, pues no interfería en los derechos de éstos

en tanto que se trataba de un asunto del interés nacional, pues sin el Tratado y la ley " las aves dejarían pronto de existir."

Por otra parte, el Senador Bricker en 1953, insistía en producir una enmienda constitucional. El tenor de la parte inicial del proyecto Bricker decía: " Una disposición de un Tratado que esté en conflicto con la Constitución, carecerá de toda fuerza o efecto. "

2.1.2.- Tratados y leyes.- Del texto del mismo Artículo VI se desprende que los tratados y la leyes son normas de igual valor jerárquico, en el sentido de que ambas por igual son " suprema ley " del país. Cabe preguntarse, sin embargo, qué sucedería cuando ambos entrasen en conflicto.

Debe aclararse, sin embargo, que la posibilidad de este conflicto no es inherente a todo tipo de tratados. En Estados Unidos, no todo tratado es del orden legislativo para su aplicación, distinguiéndose entre Tratados Operativos (Self Executing Treaties) y Tratados no Operativos (Non Self Executing Treaties).

El tratado operativo es el que no requiere de la legislación del Congreso para que entre en vigor, como por ejemplo el tratado cuyo objeto corresponde a los derechos de los extranjeros en los Estados Unidos y que, por su misma aprobación, se convierten en " ley suprema del país " causando obligatoriedad para los tribunales. * (Pritchett, op. cit., pág. 447)

En el tratado no operativo sólo se adquieren compromisos sobre la política futura de los departamentos políticos de gobierno y los tribunales no tienen la responsabilidad de hacerlo cumplir, por lo que para su ejecución se requiere de un acto del Congreso. Observa Louis Henkin * (Henkin, Louis, Foreign Affairs and the Constitution, Norton and Co., New York, 1975, nota p.pág. 157) que, estrictamente hablando, no es un tratado, pues de por sí no es " ley suprema " y solo alcanza este efecto a través de la implementación legislativa, o porque en la ley se alude al mismo.

Esta diferencia ha surgido de tiempo y en razón de las mismas apreciaciones de la Suprema Corte. El juez Marshall hubo de referirse a que en Estados Unidos los tratados eran entendidos como leyes, explicando que las cortes de justicia lo consideraban como un acto equivalente a un acto legislativo, en cuanto que se les aplicase sin necesidad de la ayuda de la ley; pero también reconocía que había tratados considerados como contratos cuya materia era la política gubernamental, sin la calidad de acto (materialmente) de legislación, sólo dirigidos a los gobiernos y donde la legislatura debía de ejecutarlos . * (Henkin, op. cit., pág. 157)

El procedimiento del Tratado. Autoridad formal.- El Artículo II, sección 2 de la Constitución establece que " el Presidente puede, por y con el consejo y el consentimiento del Senado, celebrar Tratados, siempre que dos tercios de los Senadores presentes lo aprueben.

Se ha considerado que el tratado responde a características diferentes a los demás actos del Ejecutivo, fundamentalmente porque en él interviene el Senado, pero en razón también de las particularidades legales y las consecuencias políticas que ofrece. En el sentido funcional, Hamilton consideraba el tratado como " la función de un cuarto poder : Presidente-Senado". Asimismo, algunos especialistas se refieren a "los autores del Tratado."

Posteriormente Madison habría de referirse al poder de tratados (power of treaties), como un poder materialmente diferente del poder ejecutivo, considerándolo como de más afinidades con lo legislativo que con lo ejecutivo.

En su concepción original, el Senado era considerado como el principal asesor del Presidente durante la negociación de los tratados, indicándole los términos en los que deberían de ser aceptados. Sin embargo, los Presidentes fueron advirtiéndole que la función de consejería del Senado resultaba poco práctica y éste fue reconociendo que era suficiente con deliberar y emitir su opinión, más que aconsejar al Presidente.

Puede decirse que el Senado no asesora formalmente al Presidente. En la práctica, éste recurre a la consulta informal de los líderes del Senado o del " chairman " y aun de los miembros del Comité de Relaciones Exteriores de esa Cámara. Henkin, * (Henkin, op. cit. pág 131) señala que en la actualidad, el Presidente designa Senadores para que participen en la delegación encargada de las negociaciones, buscando obtener la aceptación del Senado, y por tanto, contrarrestar su oposición.

Advierte Dale B. Furnish, * (Furnish, Dale B., " Trade Agreement in American International Law ", en Jorge Witker (coord) Legal Aspects of The Trilateral Free Trade Agreement, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1992, pág. 263) sin embargo, que el gobierno americano casi nunca recurre al "tratado" para conducir relaciones comerciales internacionales o cualquier otro tipo de relaciones, sino al tipo de Acuerdo Ejecutivo (Executive Agreement) a los que en seguida se hace referencia.

Entre los "casos de " tratados " de aprobación senatorial, cita el profesor Furnish el de la participación de Estado Unidos en la Organización de Naciones Unidas y el de la participación de éste país en el Fondo Monetario Internacional

2.2.- Acuerdos Internacionales (International Agreements). Supremacía del Congreso y la " cláusula del abuelo ".- A diferencia de los tratados, en los acuerdos internacionales no interviene la sola autoridad del Senado. La Suprema Corte de Estados Unidos ha emitido diversos criterios interpretando el texto del artículo VI de la Constitución sobre " Ley Suprema ", reconociendo el valor de estos acuerdos. Se estima que el estudio de este aspecto ha adquirido relevancia desde el punto de vista del análisis del sistema dualista del derecho estadounidense.

Resulta interesante referirse a las conclusiones a que ha llegado el análisis de esas interpretaciones: * (Furnish, D., en Jorge Witker (coord), Legal Aspects of The Trilateral Free Trade Agreement, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1992, pág. 265)

a) Los tratados y los acuerdos internacionales prevalecen sobre la Constitución de los Estados y sus Leyes;

b) La Constitución prevalece sobre los tratados y los acuerdos internacionales;

c) Entre el tratado o el acuerdo internacional y la legislación federal prevalece el último en vigencia, excepto en los casos en que la "cláusula del abuelo" es aplicada; y

d) La legislación federal vigente prevalece sobre los Acuerdos Ejecutivos, cuando su materia no es de las que se comprende como de la competencia exclusiva del Presidente."

Por lo señalado en el inciso c) anterior, se encuentra que el principio del " último vigente " no siempre es aplicable y por lo mismo conviene aclarar el significado de la "cláusula del abuelo " del sistema jurídico americano.

Acerca del predominio de la legislación federal sobre los Acuerdos Ejecutivos, refiriéndose a las relaciones ejecutivo-legislativas, Luis Fisher observa: * (Fisher, Louis, " Relaciones Ejecutivo-Legislativas ", en James F. Smith (coord) Derecho Constitucional Comparado Mexico-Estados Unidos, op. cit., pág 921) : " El Departamento de Estado reconoce que los acuerdos ejecutivos celebrados entre el Presidente y otra nación no pueden ser incompatibles con la legislación aprobada por el Congreso en ejercicio de su autoridad constitucional. Por ejemplo, los tribunales federales anularon un acuerdo ejecutivo entre los Estados Unidos y Canadá porque éste contravenía una ley comercial existente, ya aprobada por el Congreso."

Como caso en el que la " cláusula del abuelo " fue incluida, puede citarse el acuerdo de adhesión de Estados Unidos al GATT conocido como Protocolo para la Aplicación Provisional del GATT (Protocol for the Provisional Application of the GATT) firmado el 30 de Octubre de 1947. Su incorporación en los tratados y acuerdos, tiene por objeto asegurar que éstos no contradigan la leyes mandatorias de los Estados Unidos.

2.2.1.- Acuerdo Ejecutivo (Executive Agreement). Acuerdo Congressional en materia de comercio. Vía " fast track ".- Los Presidentes americanos han celebrado un número considerable de negociaciones internacionales cuyo volumen asciende a varios miles. Todos estas negociaciones, sin embargo, no corresponden a tratados en el sentido formal de la expresión, sino a lo que se ha denominado Acuerdo Ejecutivo (Executive Agreement) o Acuerdo Congreso-Ejecutivo (Congress - Executive Agreement) o bien Acuerdo Congressional (Congressional Agreement), dependiendo de la modalidad adoptada en ley sobre delegación de poderes al Ejecutivo. Esta institución es importante, pues le corresponden nueve de cada diez negociaciones.

El Acuerdo Ejecutivo no tiene como sustento jurídico la disposición del Artículo II, sección 2, cláusula 2 sobre facultades del Ejecutivo ya examinada con anterioridad, sino la del Artículo VI de la Constitución relativa a la "ley suprema" en la que se alude a la celebración de tratados bajo "la autoridad de los Estados Unidos". En la práctica, corresponde al tipo de acuerdo internacional que suscribe el Presidente mediante una autorización del Congreso.

Cabe preguntarse por el valor del Acuerdo respecto a la ley. ¿Qué sucede cuando el acuerdo y la ley entran en conflicto? Se encuentra que la doctrina no ofrece una respuesta uniforme, lo que se se debe, principalmente, a que la Constitución sólo previene un proceso para la celebración de tratados.

El acuerdo ejecutivo, sin embargo, se ha reconocido como una alternativa válida que evita el veto del Senado tan criticado por su dilación y aun la congelación, en el "making treaty". Con el Acuerdo Congreso-Ejecutivo se simplifica el trámite parlamentario, pues para la autorización al Ejecutivo es suficiente la mayoría de votos de ambas Cámaras.

Por otro lado, este procedimiento se ha criticado en el sentido de que no es una forma de negociación suficiente para substituir al tratado, pues como se sabe, la Cámara de Representantes no comporta la misma responsabilidad que el Senado para asuntos internacionales.

No obstante, la constitucionalidad del Acuerdo ha sido aceptada, y su utilización se reduce a sólo los asuntos comerciales y postales, conservándose como un testimonio de las dificultades que ofrece el proceso de la celebración de tratados la Constitución. * (Henkin, op. cit., pág 173)

En cuanto que la expansión comercial hubo de pronunciarse, el Congreso se vió precisado a reconocer la importancia de la "autoridad del Ejecutivo" para las relaciones comerciales, pues durante la vigencia de la Ley de expansión de 1967 el comercio exterior se había visto menoscabado en razón de que los países no se decidían a firmar con Estados Unidos, acuerdos cuyas negociaciones eran muy prolongadas.

Acuerdo Congresional (Congressional Agreement) para asuntos comerciales. Vía " fast track ". - La ley de Comercio Exterior de 1974 adopta la figura del Acuerdo Congresional vía " fast track " (vía rápida), pero sin que la misma implique una delegación ilimitada de facultades al Ejecutivo, pues a raíz del caso Watergate la figura del Presidente se vió muy afectada cuando terminó sin la credibilidad pública que requiere el Presidente de los Estados Unidos. Se estableció entonces un mecanismo que permitiría al Legislativo tener control sobre las relaciones comerciales del Ejecutivo: el veto del Congreso.

Es de advertirse, que el debate sobre la constitucionalidad del mecanismo aún persiste. No obstante las dudas, el Senado ha

terminado por reconocer el poder que el Congreso y el Ejecutivo comparten para asuntos comerciales, pues se sabe que el Congreso garantiza la revisión de los acuerdos conforme a las mismas previsiones contenidas en la ley.

La Ley de Comercio Exterior de 1974 establece el "fast track", específicamente para asuntos de comercio exterior. Es el caso de que los acuerdos sobre comercio internacional que haya de celebrar Estados Unidos con México y Canadá, han de quedar sujetos a las reglas de este procedimiento.

Advierte el profesor Furnish, sin embargo, que el procedimiento del "fast track" no resulta aplicable a todo tipo de asuntos, sino sólo a aquéllos cuya finalidad sea "la armonización, reducción, o eliminación de una barrera (u otra distorsion) al comercio internacional." * (Furnish, Dale, " Trade Agreement in American International Law " en Jorge Witker (coord) Legal Aspects of The Trilateral Free Trade Agreement, op. cit., pág. 275)

La práctica del "fast track" consiste en la negociación del tratado por el Presidente, siempre y cuando haya notificado su iniciativa a las dos Cámaras y asimismo consultado las respectivas comisiones congresionales, con una anterioridad de 90 días a la fecha de la suscripción del acuerdo.

Una vez que la consulta congresional ha sido desahogada, el Presidente podrá suscribir el Acuerdo. A continuación, tendrá que remitirlo al Congreso acompañado de toda la documentación que, en su caso, se estimara la indispensable para expedir una ley estadounidense en vista de su incorporación al derecho interno. Esta documentación (draft of all bills) deberá incluir una minuta en la que se contenga una explicación acerca de la justificación coyuntural del Acuerdo y su incidencia en la legislación existente.

Posteriormente las Cámaras deberán deliberar sobre el Acuerdo y la documentación integrada al mismo, pero observando las consideraciones siguientes que se exigen para los acuerdos comerciales: * (Ibidem, pág. 276)

a) Los comités por los que pasa el expediente del Acuerdo, no podrán retenerlo por más de un período que normalmente no excede de los 45 días, antes de someterlo al debate plenario de la Cámara;

b) Bajo ningún concepto está permitido practicar modificaciones legislativas en el expediente del Acuerdo sobre comercio presentado por el Ejecutivo;

c) El debate en las Cámaras no deberá exceder un máximo de 20 horas, siempre que éstas se comprendan de dentro de un período que no excederá los 15 días.

El Congreso deberá rendir su decisión dentro de un plazo que no excederá de los 60 días hábiles, aunque bien puede hacerlo antes y así justificar mejor el "fast track" (trámite rápido). En caso de que el Congreso no apruebe el Acuerdo, se entiende quedaría extinguido; que se advierte difícil que suceda, pues es de suponerse

que el Congreso no desaprobaba un Acuerdo en cuya formulación ha contribuido.

2.2.2.- Acuerdo del Ejecutivo ("Sole" Executive Agreement).- Según Henkin, este es el acuerdo internacional en el que sólo interviene el Presidente de Estados Unidos por autorización misma concedida en los tratados, estimándolo como un medio adecuado para la cumplimentación de los mismos. También se les conoce con el nombre de " acuerdo suplementario " o bien " acuerdo incidental."

Por Acuerdo del Ejecutivo, se entiende también aquél acuerdo internacional que de por sí celebra el Presidente en uso de las facultades que la misma Constitución le otorga por tratar asuntos internacionales. Tal es el caso de la autoridad del Presidente como Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, por la que celebra armisticios y en su caso lleva a cabo la política de post-guerra. * (Henkin, op. cit., pág. 177)

2.2.3. Caso de la la suscripción del Protocolo para la Aplicación Provisional del GATT por Estados Unidos en 1947 - Considera el profesor Furnish que, en la práctica, no resulta sencillo distinguir entre el acuerdo de poder delegado o acuerdo congresional y el acuerdo de poder implícito del Ejecutivo, citando como ejemplo el caso del GATT. Advierte que para este tipo de acuerdo corresponde la forma de " tratado ", pero que por razones de coyuntura ni aun fue sometido a la aprobación del Congreso, por lo que se ha considerado que adolece de doble inconstitucionalidad.

Este antecedente explica por qué, a partir de 1962, hubo de prescribirse en las leyes respectivas, que los acuerdos comerciales de Estados Unidos se verificasen dentro del GATT. Lo que se ha interpretado en el sentido de que el Congreso tácitamente ha admitido el GATT, y en ese sentido los tribunales han venido reconociendo la legitimidad de su aplicación.

2.2.4.- Acuerdos Estatales.- Se derivan de la excepción que se contempla en el mismo Artículo 1, Sección 10, relativo a las prohibiciones a los Estados en materia de asuntos internacionales. En la cláusula 3 de la Sección se previene la posibilidad de que los Estados celebren "acuerdos " o " pactos " con el extranjero, mediando el consentimiento del Congreso: " Sin el consentimiento del Congreso, ningún Estado podrá aplicar Derechos de Tonelaje, mantener Tropa o Buque de Guerra en tiempo de Paz, celebrar Acuerdos o Pactos con otro Estado o con alguna Potencia extranjera, o declarar una Guerra, a menos que sea invadido o esté en un peligro inminente que no admita dilación."

No deben confundirse estos acuerdos con los tratados, pues cada cual comporta una autoridad formal diferente. Cuando estos acuerdos han recibido la denominación de " tratados ", ha sido causa suficiente de declaración judicial de anulación.

En el caso Holmes v. Jennison el juez dijo: "... las palabras acuerdo o pacto no pueden haber sido ociosas o superficialmente

empleadas por los autores de la Constitución; no puede decirse que signifiquen la misma cosa que la palabra Tratado. Evidentemente significan algo más y fueron empleadas para hacer la prohibición más comprensiva." * (Government of The United States, op. cit., pág. 408)

3.- Legislación administrativa sobre comercio exterior. Importaciones y exportaciones.- En Estados Unidos existe una vasta administración pública cuya dimensión y poderes no dejan de crecer tornándose cada vez más compleja. Esta tendencia ha sido más marcada después de la gran depresión, cuando ésta propició la intervención del Estado en diversas áreas económicas y sociales.

No obstante la gran diversidad de órganos de administración pública (centralizados, desconcentrados y descentralizados), se han encontrado similitudes que han permitido que los juristas admitan la existencia de un Derecho Administrativo cuya coherencia es innegable.* (Levasseur, Alain, op. cit., pág. 224) Las agencias administrativas se caracterizan en común, por la captación de información, la formulación de proyectos, la promulgación y aplicación de reglamentos de interés general y la resolución de recursos.

Todas estas agencias deben ceñir sus actos a la Constitución y a la ley. En Estados Unidos existe una ley federal que se aplica a todos los órganos de la administración pública: la " Administrative Procedure Acte." A diferencia de los países de la Europa continental, se ha adoptado el sistema del control jurisdiccional judicial de los actos de la administración: las agencias quedan sujetas a la competencia de los tribunales ordinarios.

Después de las normas constitucionales, en Derecho Administrativo Americano se distinguen tres tipos de normas: * (Lorch, Robert S., Democratic Process and Administrative Law, Wayne State University Press, Detroit, 1980, págs. 61 - 64)

- a) Derecho Administrativo Estatutario (Statutory Administrative Law);
- b) Derecho Administrativo de Common Law (Common Administrative Law); y
- c) Derecho Administrativo de la Administración (Administrative-Administrative Law).

Derecho Administrativo Estatutario.- En la legislación ordinaria se regula la competencia de las agencias administrativas y se establecen los procedimientos que éstas deben seguir. Tal es el caso de The Clayton Act de 1914 con la que se crea la Comisión Federal del Comercio (Federal Trade Commission), que en su Sección II se provee sobre el procedimiento.

Tanto la Federación como los Estados expiden leyes administrativas. Se han preocupado, sin embargo, por sujetarse a una legislación uniforme sobre procedimientos administrativos para el ejercicio de su atribuciones. De mismo, en otras leyes se establecen los casos en los que el ciudadano puede demandar al " gobierno "

cuando considera que éste lo agravia con sus actos.* (Lorch, R., op. cit., pág 62)

Derecho Administrativo Común law.- El " común law " es el que se deriva de las decisiones de las cortes en tanto se cumple con un principio de dercho judicial que se conoce con el nombre de " stare decisis ". Constituye una fuente de derecho importante dentro del sistema jurídico americano, derivada de la uniformidad en el criterio judicial para resolver casos que entre sí guardan similitud.

Ronald Lorch * (Ibidem, pág. 63) advierte cómo el " common law " comprende tanto normas administrativas como constitucionales debido a la misma indeterminación y brevedad de la Constitución Americana: " Muchas normas de derecho administrativo corresponden a la forma de common law porque la legislación administrativa formal deja nichos sin cubrir sobre atribuciones y procedimientos administrativos y también porque que han sido los tribunales los que frecuentemente han interpretado la misma....." Muchas otras normas antes descritas como derecho administrativo constitucional, son en efecto common law, porque la constitución federal y las constituciones de los Estados son breves y vagas, por lo que a menudo se interpretan por los tribunales."

Derecho Administrativo Operacional.- Esta parte se integra con las normas que la misma administración crea en vista de la aplicación de la ley ordinaria. Estas normas tan pueden tener referencia al desahogo de los trámites administrativos como a criterios técnicos de regulación.

Se les considera el infortunio de los abogados, * (Ibidem, pág. 64) pues además de la complejidad técnica que puedan ofrecer, se trata de que son normas que ocupan volúmenes considerables de información y sin que entre las mismas exista uniformidad, pues cada agencia administrativa expide sus propias reglas de procedimiento. No resulta difícil imaginar lo que sucede en la práctica, cuando se sabe que, en la administración pública, se comprenden cientos de estas agencias.

En lo que concierne al sistema normativo de las importaciones y exportaciones de Estados Unidos, puede decirse, que se compone básicamente de siete leyes del régimen de Derecho Administrativo Estatutorio (Statutory Administrative Law). Existen, sin embargo, otras leyes que en alguna de sus partes resultan aplicables, como puede ser el caso de The Forcing Corrupt Practice Act, que ha sido entendida, más bien, como una ley que asegura la aplicación de las otras leyes. De esas leyes, cinco corresponden a las importaciones y las otras dos a las exportaciones, cuyo estudio se ofrece a continuación.

3.1.- Legislación sobre importaciones .- En Estados Unidos existe una diversidad de leyes que regulan las transacciones de comercio exterior, tales como las leyes que regulan las importaciones. Su estudio resulta de sumo interés, pues a través del mismo resulta posible conocer adecuadamente la organización y

atribuciones de las autoridades de la materia, así como los procedimientos y criterios a los que queda sujeto el ejercicio de las mismas.

Las leyes que en los Estados Unidos regulan las importaciones son las siguientes:

- a) Ley sobre Importaciones de 1930 (Tariff Act of 1930);
- b) Ley de Comercio Exterior de 1974 (Foreign Trade Act of 1974);
- c) Ley de sobre Acuerdos Comerciales de 1979 (Trade Agreements Act of 1979); y
- d) Ley sobre Comercio y Tarifas de 1984 (Trade and Tariff Act of 1984); y
- e) Ley Omnibus de Comercio y Competitividad de 1988(Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988)

3.1.1.- Ley de Importaciones de 1930 (Tariff Act of 1930). Antecedentes legislativos hasta 1967.- La de 1930 es la primera de las cuatro leyes que regulan las importaciones en Estados Unidos y con ella el Congreso recuperó el poder arancelario, pues desde la ley de 1798 había sido el Poder Ejecutivo el que, por delegación del Congreso, había venido adoptando las decisiones sobre comercio exterior, llegándose a considerar como una tradición.

Conocida también como The Hawley-Smoot Tariff Act, esta ley eleva substancialmente el arancel, contribuyendo a que la Gran Depresión de la época se disparase produciendo efectos económicos opuestos a los esperados.

Esta ley incluyó la creación de la Comisión de Comercio Internacional (International Trade Commission) cuyas funciones se consideran importantes, sobre todo en lo que concierne a prácticas desleales de comercio exterior, pues se procuraba la protección del mercado americano contra productos cuya introducción constituía una falsa competencia en perjuicio de la economía nacional. Fue a través de esta ley que Estados Unidos pudo ejercer control sobre las importaciones mediante antidumping y derechos compensatorios.

3.1.1.1.- Leyes delegatorias expedidas de 1934 a 1962.- Durante este lapso se produjeron respectivamente las Leyes sobre Acuerdos Comerciales (Trade Agreement Acts) de 1934, 1937, 1940, 1943, 1945, 1948, 1949, 1951, 1954, 1955, 1958 y 1962.

En cuanto se encontró que la misma Ley de 1930 estaba agudizando la crisis de depresión americana, llevó al Congreso a expedir esas leyes, cuya característica principal era la delegación de facultades al Presidente para que decidiera directamente sobre las relaciones comerciales de Estados Unidos con los demás países.

La Ley sobre Acuerdo Comercial de 1945 resulta muy ilustrativa sobre la delegación de facultades al Presidente. Dale B. Furnish * (Furnish, Dale, " Trade Agreement in American International Law " en Jorge Witker (coord) Legal Aspects of the Trilateral Free Trade Agreement, op. cit., pág. 272) siguiendo la

versión que ofrece la misma, resume así las funciones del Ejecutivo: " 1) intervenir en los asuntos de relaciones comerciales, 2) declarar modificaciones a las tarifas y otras restricciones a las importaciones...según lo requiera la ejecución del acuerdo comercial."

3.1.1.2.- Leyes sobre expansión de comercio expedidas entre 1962 y 1967. Posición del Congreso respecto al GATT.- Hasta antes de 1962 las leyes sobre comercio exterior no hacían referencia al GATT, pues además de que se adoptó la Carta de la Habana como tratado general desde 1945, el Congreso recelaba de la sujeción del Ejecutivo a las reglas del GATT; por lo que no fue raro encontrar que la ley de 1951 dispusiese en el sentido de que la misma no incluía como aprobado o desaprobado " el acuerdo Ejecutivo conocido como el GATT."

Con la ley de 1962 (The Trade Expansion Act of 1962) y sólo de manera tácita, el Congreso optaba finalmente por reconocer las reglas del GATT al autorizar la participación de Estados Unidos en la Ronda Kennedy para negociar tarifas.

Advierte Furnish * (Ibidem, pág. 273) que esta situación no perduró más que cinco años, cuando la Ley de Expansión Comercial de 1967 (The Trade Expansion Act of 1967) ya no estipuló delegación de facultades al Presidente, dada la desconfianza del Congreso, estimando que este último se excedía en el uso de las mismas.

3.1.2.- Ley de Comercio Exterior de 1974 (The Foreign Trade Act of 1974).- Además de la vía del "fast track", la Ley de 1974 contiene como adiciones a la Ley de 1967 una serie de preceptos relativos a las nuevas condiciones de comercio internacional, que pueden resumirse como sigue: * (Folsom, Ralph H. y otros, International Business Transactions, West Publishing, Co., St. Paul, Minnesota, 1988, pág. 20)

- a) Reparación del daño ocasionado por la competencia internacional ruinista, que comprendería principalmente la asistencia a los trabajadores, firmas y comunidades dañados;
- b) Ejercicio de derechos derivados de las mismas negociaciones sobre comercio internacional;
- c) Relaciones comerciales con países sin economía de mercado;
- d) Reglas aplicables a casos de acciones contrarias al orden de mercado; y
- e) Sistema Generalizado de Preferencias (Generalized System of Preferences)

3.1.3.- Ley de Acuerdos Comerciales de 1979 (The Trade Agreement Act of 1979).- Fue expedida principalmente para la implementación de varios de los códigos negociados en la Ronda de Tokio del GATT, incorporándolos a la misma.

Esta ley modifica las leyes anteriores con nuevas disposiciones, sobre las materias siguientes:

- a) Compras de gobierno;
- b) Barreras no arancelarias (Barreras técnicas) al comercio;
- c) Cuotas compensatorias y derechos antidumping; y
- d) Nuevas reglas de valoración aduanera.

Asimismo, esta ley constituyó una respuesta al planteamiento que se había venido formulando sobre la relación de aplicación entre el Acuerdo sobre negociaciones de la Ronda Tokio y el derecho interno americano.

En Estados Unidos se ha sostenido la teoría dualista del Derecho Internacional, en el sentido de que los acuerdos internacionales tienen validez internacional, pero independientemente de sus efectos nacionales. Tal es la interpretación que ha recaído sobre la Ley de 1979, cuando en una de sus partes se estipula el respeto a los compromisos con otras naciones soberanas y en otra se establece que la Constitución y las leyes federales prevalecen sobre cualquier acuerdo internacional en el ámbito doméstico. * (Furnish, op. cit. pág. 279)

3.1.4.- Ley de Comercio y Tarifas de 1984 (The Trade and Tariffs Act of 1980).- Esta Ley mantiene la misma orientación que la anterior de 1979, con algunas modificaciones en las materias que ésta misma introdujo indicadas en el punto anterior.

Cabe destacar, sin embargo, que contiene disposiciones en el sentido de extender la capacidad de negociación del Presidente, además de que contiene estipulaciones nuevas para celebrar un acuerdo de libre comercio con Israel.

3.1.5.- Ley Omnibus de Comercio y Competitividad de 1988 (Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988).- Esta ley fue aprobada el 23 de Agosto de 1988 después de arduos debates en el Congreso que se prolongaron durante tres años, siendo el motivo de la expedición de la misma el creciente aumento en el déficit de los pagos internacionales.

Con esta ley se ampliaron las facultades del Presidente para celebrar nuevos acuerdos comerciales multilaterales. Se estima que la facultad de consulta reconocida al Congreso ha constituido una función de importancia para la participación de Estados Unidos en la Ronda Uruguay del GATT en temas como la agricultura, el comercio, servicios comerciales y propiedad intelectual.

No obstante, el Congreso se mantiene al pendiente (monitoreo) de la implementación de la "Ley Omnibus", sobre todo, en lo que respecta a prácticas desleales de comercio exterior. Caracterizada por su amplio contenido, afecta muy significativamente la función del Congreso para legislar en las materias siguientes: * (Wilson, Arlene, "Trade ", CRS Issue Brief, Congressional Research Service, mes de Mayo, Washington, 1989)

- a) Déficit comercial;
- b) Política macroeconómica sobre tasa de cambio;

- c) Problema de la deuda pública;
- d) Control de las exportaciones e inversión extranjera;
- e) Negociaciones de la Ronda Uruguay;
- f) Acuerdo de zona de libre comercio con Canadá;
- g) Efectos de la integración económica europea para 1992;
- h) Restricciones en el comercio del acero; y
- i) Controversia por las hormonas en la carne.

La ley incluye nuevos recursos administrativos en materia de comercio y medidas para proteger a los productores afectados por las importaciones o por prácticas desleales. Sin embargo, hay quienes advierten que estas medidas pueden generar incertidumbre en el proceso del GATT y conducir entonces a represalias por parte de los gobiernos extranjeros, en perjuicio de la misma industria local.

También se considera parte controvertida de la reforma de 1988, la que modifica la Sección 301 de la Ley de Comercio de 1974 autorizando al Presidente a adoptar medidas para eliminar las prácticas desleales contra países extranjeros que restringen el comercio de los Estados Unidos. Esta nueva ley provee de una discreción considerable a la administración, a fin de que ésta pueda identificar más eficazmente estas prácticas y las elimine.

Con la reforma a la Sección 301 también se busca eliminar otras prácticas, como lo son las violaciones a los derechos de los trabajadores, daños contra las exportaciones, y actividades monopólicas; quedando previsto que el socio comercial que persista más de tres años en esas prácticas será objeto de represalias. No obstante, resulta interesante la observación de Arlene Wilson* (Wilson, Arlene, op. cit., pág. CRS 3) en el sentido de que la Representación del Comercio de los Estados Unidos deberá pronunciarse por el tipo de negociaciones (negotiations key) en las que el principal comercio del país sea entre socios.

3.1.6.- Legislación de comercio y la "cláusula del abuelo".- En la Ley de 1979 fue incluida una regla en la que claramente se establece que la ley o las leyes de Estados Unidos deben prevalecer sobre las estipulaciones de acuerdo internacional, en caso de que entren en conflicto: "El Derecho Americano debe prevalecer en caso de conflicto. Ninguna estipulación contenida en un acuerdo comercial aprobado por el Congreso bajo esta ley, ni su aplicación a persona o circunstancia alguna en conflicto con cualquier ley de Estados Unidos, será exigible conforme a las leyes de los Estados Unidos."

Cabe destacar que esa disposición fue reforzada en su propósito dualista con una adición posterior a la propia Ley de 1979, con la que se previene que para impugnar su aplicación no puede invocarse instancia o recurso alguno que no esté contemplado en ella o en las otras leyes de los Estados Unidos.

Por la aplicación de esta ley, se puede observar cómo el Congreso tiene supremacía en política exterior y sobre todo en política comercial. Este criterio es el más generalizado, que considera la interpretación que la misma Corte ha ofrecido sobre la parte 3 de la sección 8 del Artículo 1 de la Constitución conocida

como " commerce clause ", en la que se le asigna poder para "regular el comercio con los países extranjeros. "

3.1.7.- Procedimientos aduanales.- Todo artículo de importación debe pasar físicamente por la aduana, simultáneamente a la declaración fiscal. La excepción corresponde a los casos de productos para los que existe clasificación de " zona libre " que en Estados Unidos simplemente se le denomina " foreign trade zone ".

Una vez que los artículos llegan a la Aduana un agente aduanal deberá formular una declaración (entry) y una declaración sumaria (entry summary), indispensables para la clasificación y valoración aduanal de los mismos. Asimismo, deberá quedar depositada una suma suficiente que garantice el pago de los impuestos a la importación.

No obstante, en los procedimientos aduanales se presentan dificultades sobre la clasificación y valoración arancelaria, inherentes a la misma diversidad de contextos. La tarifa (lista) de importación (tariff schedule) registrada en el GATT, no siempre coincide con la tarifa que las autoridades locales aplican para calcular los impuestos aduanales. Se trata de una situación complicada en cuanto que esos procedimientos obligan a arancelar en el acto, no obstante las dudas sobre valoración de producto.

3.1.8.- Clasificación aduanal.- Las dificultades sobre clasificación se explican en el sentido de que la norma abstracta de la tarifa no precisa la nomenclatura, dejando margen al arbitrio aduanal. Es el caso de la declaración de productos que se pasan por partes para ensamblarse en Estados Unidos, o bien, de productos en donde resulta difícil establecer si corresponde a fabricación artesanal o industrial.

Estados Unidos (igual Canadá) no había adoptado el sistema aprobado en Bruselas utilizado por mucho tiempo por la mayoría de los países, el cual permite identificar los artículos en razón de su relación productiva progresiva desde su material primario hasta su condición de producto terminado. Estados Unidos mantuvo su propio sistema de clasificación, el cual se contenía en su Ley Aduanera (Tariff Schedule of the United States). Desde 1989, se aplica el Harmonized Commodity, Descriptions and Coding System (HS), elaborado en Bruselas, por el Consejo de Cooperación Aduanera desde principios de la década.

Este sistema de clasificación no ha requerido de la legislación, pero se sabe que la solución de controversias derivadas de su misma aplicación, son de la exclusiva jurisdicción de la Corte de Comercio Internacional de los Estados Unidos (United States Court of International Trade). No obstante, se encuentra que ésta sigue utilizando un criterio tradicional y busca soluciones utilizando, más bien, la persuasión. * (Folsom, R. y otros, op. cit., pág. 256)

3.1.9.- Valoración aduanal y reglas de origen.- Durante varias décadas, la valoración aduanal de Estados Unidos estuvo

determinada por el Precio de Venta Americano (American Selling Price: ASP).

El Artículo VII del GATT establece que " el valor para efectos aduanales..... no debe basarse en el valor de la mercancía en la nación de origen o en valores ficticios o arbitrarios." El Código de Valoración Aduanal del GATT fue aprobado en 1979 en la Ronda Tokio, resultando diferente del ASP tanto en sus detalles como en su concepción.

La concepción sobre valoración aduanera del GATT, sin embargo, no se convierte en derecho nacional sino hasta su incorporación a la Ley de Comercio Exterior de 1979. Actualmente, la valoración aduanal se calcula por el " valor de transacción " del producto importado. Este se puede definir como "el precio que actualmente se paga o que resulte pagable por una mercancía al momento de su exportación a Estado Unidos " más ciertos costos y comisiones pagadas por el comprador, preferencias (royalty) y honorarios. De no ser posible, la base correspondería entonces al valor de la transacción de una mercancía análoga o similar, o bien, sucesivamente, al del precio de reventa considerando ciertos factores o los costos de producción de los bienes importados. Métodos éstos que ya quedaron descritos en la Parte I del presente Capítulo, al referirme al Código de Valoración Aduanera suscrito por México.

3.1.10.- Reglas de origen. Sistema Generalizado de Preferencias (Generalized Systeme Preferences).- Dos son los casos que suelen presentarse sobre " reglas de origen ": a) cuando el producto es enviado a los Estados Unidos por un país extranjero, pues ha sido totalmente manufacturado en país extranjero diverso; y b) cuando el producto es manufacturado en país extranjero, pero utilizando partes componentes provenientes de país extranjero diverso.

El concepto legal de " Origen ", es el de que un artículo corresponde a un país, sólo si es totalmente producido en ese país, o bien, se compone de partes producidas en otro país pero substancialmente transformadas en un artículo comercial nuevo y diferente con nombre, carácter, o uso, distintos de los que fueron utilizados en su manufactura.

La importancia de la regla de origen deviene del mismo interés por determinar la tasa aplicable a la importación y por establecer medidas de reciprocidad en el trato comercial.

El Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) incluye la utilización de la regla de origen acordes con ciertas preferencias comerciales sobre productos procedentes de países en desarrollo. Estados Unidos ha reconocido que el desarrollo económico de éstos puede verse favorecido mediante especiales preferencias a sus productos y sin exigir reciprocidad a cambio. Se espera, sin embargo, que estos países envíen productos al mercado de Estados Unidos libres de tarifa. Son diversas las posibilidades que ofrece el GATT a los países en desarrollo para desenvolverse en este sentido.

Bajo el GSP los productos son admitidos en Estados Unidos libres de impuestos siempre y cuando esos países reúnan los requisitos establecidos para los mismos y no correspondan a lo señalados como inelegibles por razones de estrategia política. Tampoco ofrece preferencias a los países desarrollados que producen los mismos artículos, a los que protegen a terroristas, expropien bienes de inversionistas estadounidenses o no cooperan en la lucha contra la droga, o bien, no se sujetan al arbitraje internacional.

Las reglas sobre el funcionamiento del Sistema Generalizado de Preferencias puede resumirse de la siguiente manera:

- a) Los productos deben ser enviados directamente por el país en desarrollo beneficiario a los Estados Unidos;
- b) Cuando los productos no son producidos con recursos propios de los países beneficiarios, sino utilizando materiales importados, es indispensable el análisis sobre origen;
- c) Para los productos con partes componentes provenientes de país diverso al beneficiario, se requiere de que por lo menos un 35 % de éstas sean enteramente originarias de éste;
- d) Los productos manufacturados en el país beneficiario con componentes extranjeros y por empresa extranjera, sólo pueden ser calificados como preferentes si esos componentes no exceden del 60 % del valor del producto final.

La lista de productos del SGP es susceptible de modificación y para esto las peticiones de particulares interesados pueden tomarse en consideración. Las decisiones sobre modificación de lista es adoptada por la Oficina Representativa del Comercio de los Estados Unidos bajo la asesoría de la Comisión Internacional del Comercio siguiendo el criterio de la protección de la " industria sensible " americana.

Otra característica interesante del sistema es la que concierne a la aplicación del principio de la " graduación ". Significa éste que la lista de productos se integra mediante la selección tanto de productos específicos como de países específicos. Concierne al Presidente graduar la lista, para lo que deberá considerar la circunstancia de que un solo producto no ocupe más del 25 % de las importaciones de preferencia o sobrepase los 25 millones de dólares. La graduación más importante es la que ha venido recayendo en los productos provenientes de los países de la Cuenca del Pacífico. * (Ibidem, pág. 261)

3.1.11.- Restricciones a las importaciones.- Muchas de las restricciones a las importaciones de los Estados Unidos corresponden a las que se previenen en las mismas reglas del GATT. No obstante, hay casos en que las reglas de ley nacional se aplica aun y cuando resulten incompatibles con las del GATT, en aplicación de la "cláusula del abuelo".

Las restricciones a las importaciones de los Estados Unidos se pueden clasificar como sigue:

- a) Barreras técnicas (standards codes);
- b) Cuotas (import quotas) y licencias (import license); y
- c) Salvaguardas (import adjustment).

Barreras técnicas (standards code). Ley de 1979.- Conocidas también como barreras no arancelarias, consisten en prohibiciones a la importación de productos que no reúnan los requisitos que sobre " normas técnicas " se prevengan en la reglamentación de policía, que en Estados Unidos se conocen con el nombre de " standards code " (código de normas), tales como los proteccionistas de la seguridad vial y del ambiente (the safty standard y the environmental standard).

Estados Unidos opera los standards aprobados en la Reunión de Tokio (Agreement on Technical Barriers to Trade) mediante la aplicación de las previsiones respectivas contenidas en su Ley de Acuerdos Comerciales de 1979.

Mediante el código de normas se busca ofrecer criterios técnicos de aplicación general que eviten las diferencias en la manipulación de " normas ", los procedimientos de prueba y la certificación de productos, pero contemplándose en el mismo algunas excepciones. Estados Unidos ha establecido una oficina central cuya función es la de la vigilancia sobre el cumplimiento de " normas " en la importación de productos, la publicación de resultados y la recepción del comentario de quienes se ven afectados por estas restricciones, y quienes pueden acudir a un comité internacional de instancia para inconformes.

Sin embargo en la ley de 1979 (19 U.S.C. Sec. 2531) se previene que se entenderá como objetivo no limitado o que no se obstaculiza el comercio exterior, cuando se aplique una " norma doméstica " con el legítimo propósito de proteger la salud pública, y los esenciales intereses sobre la seguridad, medio ambiente y consumo.

Sobre el significado del término " standard " esa misma ley (19 U.S.C. Sec. 2571) prescribe: * (Ibidem, pág. 250)

- a) La especificación de las características de un producto de menos debe incluir niveles de calidad, eficacia, seguridad o dimensiones;
- b) Especificaciones relativas a terminología, símbolos, análisis y métodos de verificación, embalaje y etiqueta aplicable al producto;
- c) Procedimientos administrativos relativos a la aplicación de esas especificaciones.

Para la implementación del código de normas, también con la ley de 1979 se creó la Oficina de Administración del Comercio Internacional para Asuntos Multilaterales, y se dispone (19 U.S.C. Sec. 2544) que la información sobre " standards " corresponde a la Secretaría de Comercio a través de la Oficina Nacional de Normas y el Centro Nacional para Normas e Información sobre Certificación, ya se

trate sobre "normas" nacionales o extranjeras, o sobre "normas" para actividades públicas o privadas, generales, regionales y locales.

Cuotas (import quotas) y Licencias (licenses). Ley de 1979.- Ya sobre una determinada calidad o bien indiscriminadamente, un producto puede estar limitado en cuanto a la cantidad importable del mismo. Esta restricción, sin embargo, puede adoptar las siguientes modalidades:

- a) Limitación global, es decir, aplicable a los productos sin interesar su lugar de origen;
- b) Limitación bilateral, aplicable solo a determinado país, como en el Tratado de Amistad, Comercio y Navegación Estados Unidos-Polonia; y
- c) Limitación discrecional, utilizada para incrementar los ingresos locales.

No obstante que el GATT prohíbe las cuotas al comercio, Estados Unidos excepcionalmente las utiliza para proteger sus programas de agricultura nacional, siguiendo la disposición permisiva que se contiene en el Artículo XII(2)(c) del Acuerdo.

Las cuotas no son utilizadas indistintamente por lo que sólo la importación limitada de un producto requiere de una " licencia ". Es a través de ésta que un importador puede obtener la asignación de una cuota. Sin embargo, sólo es susceptible de trámite previa la autorización del Presidente para la oferta de licencias en almoneda pública.

Las Negociaciones de Comercio Multilateral de Ronda Tokio de 1979 incluyeron el Código sobre Licencias de Importación que, se sabe, en la época no firmaron la mayor parte de los países en desarrollo. Con este Código se buscó simplificar, facilitar y armonizar las licencias de importación y asegurar la publicación adecuada de las reglas sobre el procedimiento para su obtención.* (Ibidem)

En la misma sección del Código 19 de los Estados Unidos (19 U.S.A. Sec 2581) que regula la licencia para cuotas se contiene un lineamiento interesante sobre equidad, pues se previene que debe evitarse el acaparamiento de licencias por un reducido número de importadores, siguiendo una práctica que resulte congruente con la administración eficiente y justa.

Salvaguardas (import adjustment). Ley de 1974 y reforma de 1988.- Algunas importaciones pueden prohibirse temporalmente cuando el país invoca el " derecho de ajuste " (right to adjust) acogiéndose al beneficio de la "cláusula de escape " o "cláusula de salvaguarda " (safeguard clause), por estipulación de acuerdo internacional o por simple aplicación de la ley nacional.

Son diversas las circunstancias que pueden llevar a un país a establecer salvaguardas, principalmente cuando el nivel de competencia extranjera ha crecido o tiende a crear una presión económica no susceptible de control y un severo daño en un sector de

la economía; considerándose que es momento de entrar en receso para escapar de tal presión.

Las salvaguardas se han utilizado en Estados Unidos en aplicación de las previsiones contenidas en los acuerdos bilaterales y más recientemente en aplicación del Artículo XIX del GATT. Folsom, cita el ejemplo del Acuerdo Suplementario Suiza-Estados Unidos, en el que se contempla un ajuste temporal sobre importación de papel cartón para protección de la industria de Suiza.

En consideración a la fragilidad de la industria de los países en desarrollo, en la Ronda Tokio se acordó la utilización de salvaguardas con propósitos de proteger su denominada "industria incipiente" (enfant industry) y con esto su propio desarrollo.

La cláusula de escape o salvaguarda implica una suspensión en las obligaciones de "concesión de tarifa" contraídas por el país miembro del GATT en la Negociación de Comercio Multilateral, derivadas del hecho de que un aumento en las importaciones de un producto puede causar un serio menoscabo a los productores nacionales.

En Estados Unidos las decisiones sobre salvaguardas son adoptadas por el Presidente, atendiendo la sugerencia de la Comisión de Comercio Internacional creada con la Ley de Comercio de 1974 (compuesta de seis miembros expertos designados por el propio Presidente).

El procedimiento de cláusula de escape se proviene en la Sección 201 de la Ley de Comercio de 1974, en relación con las Secciones 2251 a 2253 del Título 19 del Código del Congreso de los Estados Unidos, estipulándose en una de las partes del texto: "la petición para un acuerdo sobre un ajuste por competencia de importación puede presentarse ante la Comisión de Comercio Internacional por cualquier entidad representativa de una industria". Se advierte que esta "entidad" puede corresponder tanto a una empresa como a una "sindicato de trabajadores o bien a un simple "grupo de trabajadores" representativos de la industria de que se trate.

Los criterios a los que tiene que someterse la Comisión de Comercio Internacional son los siguientes:

- a) Para el caso de "daño serio" producido debe considerarse el volumen de empresas que no les resulta o resultase posible operar a un nivel razonable de ganancias, así como sus consecuencias sobre bajo empleo o desempleo;
- b) Ante la inminencia de "daño serio" debe considerarse la disminución en las ventas, la acumulación en inventarios, y el descenso en la producción, ganancias, salarios y empleo en la industria; y
- c) Para causa substancial de "daño serio" deberá considerarse el hecho del aumento en las importaciones seguido de un descenso en el abastecimiento del mercado doméstico por los mismos proveedores nacionales.

Antes de adoptarse la medida de salvaguarda suele consultarse a los que resulten miembros interesados del GATT, pero la suspensión de importaciones puede declararse unilateralmente cuando se está ante los supuestos que se contemplan en el Artículo XIX(2) sobre circunstancias críticas. Cabe aclarar, sin embargo, que el país que resulte afectado con la salvaguarda no queda autorizado a aplicar tarifa compensatoria, según se previene en el Artículo XIX(3) del GATT.

La Ley Omnibus de Comercio de 1988 modifica la sección 201 de la Ley de Comercio de 1974 en el sentido de que Gobierno debe ahora requerir a la industria afectada por las importaciones de que sus peticiones incluyan un "plan de ajuste" y donde el Presidente deberá considerar este plan al momento de conceder la salvaguarda.

3.2.- Legislación sobre exportaciones.- Es importante que el exportador de Estados Unidos conozca esta legislación. Con base en la misma es que el gobierno puede emplear controles a la exportación que, pueden variar entre prohibiciones, cuotas e impuestos, dependiendo de motivos financieros, sociales y políticos.

3.2.1.- Ley de Administración de la Exportación de 1979.- Se trata de la primera ley estadounidense en regular las exportaciones, considerándose ciertas necesidades nacionales. Sus disposiciones sobre regulación administrativa son extensas y prescribe las sanciones para los casos de violación a las leyes de exportación.

En su Sección 3 la ley previene (T. 50 del Código del Congreso de los Estados Unidos, Sec 2402) que Estados Unidos puede usar controles sobre exportaciones, cuando previa y ampliamente se haya considerado el impacto de éstas en su economía y solo en la medida indispensable, siendo posible las siguientes restricciones: * (Ibidem, pág. 278)

a) Sobre bienes y tecnología, cuando su comercio implique una contribución a una potencia militar de otro u otros países en detrimento de la seguridad nacional;

b) Sobre bienes y tecnología, con los que Estados Unidos podría extender su política exterior, o bien para cumplir con sus obligaciones internacionales; y

c) Sobre bienes indispensables para proteger su economía doméstica, cuando se presenta una salida excesiva de materiales escasos o bien porque se haga requerido reducir un impacto inflacionario serio derivado de la demanda extranjera.

Cabe indicar que no existen obligaciones de GATT relativas a control de exportaciones. La posición, sin embargo, de los países en desarrollo en Ronda Tokio de 1979 fue la de que las cuestiones de exportaciones se examinasen en consideración al contexto integral del sistema de comercio internacional.

Licencias.- En el Título 50 de la Sección 2402 del Código del Congreso de los Estados Unidos, que registra la enmienda

correspondiente a la Ley de Administración de Exportación de 1979, se regulan los diferentes tipos de licencia para exportaciones.

Conforme a esta disposición las licencias se clasifican en la forma siguiente:

- a) Licencia general (general license), que no requiere de solicitud ni aprobación a título individual;
- b) Licencia específica (validated license), expedida para exportar un bien específico y cuando su solicitud haya sido aprobada; y
- c) Licencia múltiple (validated authorizing multiple exports) que, previa solicitud, se expida para exportar varios productos integrales o bien partes o refacciones de artículos previamente vendidos.

El tipo de licencia que se requiera depende, por una parte, de las características distintivas que ofrece el producto a exportar, y por otra, del país de destino del mismo. Por enmienda a la ley de exportaciones de 1979, la Secretaría de Comercio debe mantener vigente una lista de bienes y tecnología (Commodity Control List) sujetos a control y también una lista de los " países controlados ."

Bajo la lista general de productos, existen las listas sobre mercancías específicas identificadas por un número (Export Commodity Control Number) y cuya relación con el tipo de licencia requerida se establece mediante una " carta en clave " (code letter).

Resulta importante que el exportador estadounidense conozca los términos de la licencia adquirida, pues es conforme a la misma que él tiene que responder de las condiciones del producto ante el comprador y el sub-comprador.

3.2.2.- Ley de Sociedades de Exportación de 1982 (Export Trading Company Act of 1982).- Con esta ley se trata de impulsar las exportaciones de Estados Unidos, al favorecerse la creación de empresas dedicadas a la exportación. Como este tipo de iniciativas puede generar reacciones antitrust entre la opinión pública, la ley previene la posibilidad de tramitar " certificados de análisis " para minimizar las potenciales violaciones a reglas antimonopólicas.

3.2.3.- Ley Omnibus de Comercio y Competitividad de 1988 (Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988).- Esta ley modifica algunas disposiciones de la Ley de Comercio de 1979 en materia de control de las exportaciones, mediante enmienda incluida en el Subtítulo D de la misma.

Las nuevas disposiciones de la ley se orientan a reducir la inhibición de las exportaciones y superar la efectividad del sistema de control de las exportaciones multilaterales, incluyendo como materias la vigilancia misma del sistema y la autorización de incautaciones por la propia administración de exportaciones. Igualmente, estas disposiciones prolongan la vigencia de la ley de 1979 que habría de extinguirse en 1990.

PARTE III: DERECHO DEL COMERCIO EXTERIOR DE CANADA. CONSTITUCION Y LEGISLACION ADMINISTRATIVA

1.- Constitución y Comercio Exterior.- Por su sistema político Canadá puede describirse como un Estado federal de gobierno democrático-parlamentarista, que es miembro de la Comunidad Británica de Naciones, por lo que - aun cuando simbólicamente - tiene como Jefe de Estado al monarca de Inglaterra, representado por un Gobernador General, que ya desde de 1952 debe ser canadiense de origen y elegido por la Corona para un período de seis años, a propuesta del gobierno federal.

De conquistada por los franceses en el siglo XVI y de permanecer como colonia británica de 1763 a 1867, Canadá pasa a convertirse en una Confederación en este mismo año 1867 mediante el Estatuto de la América del Norte Británica. En cuanto la Confederación pudo reagrupar hasta 12 provincias, en 1905 se gestó una fuerte tendencia hacia la independencia que no se vería cristalizada, sino hasta la aprobación del Estatuto de Westminster de 1931, pero sin quedar desligada Canadá de la autoridad formal de la Corona. Sin embargo, no es hasta 1980 que el Parlamento británico aprueba la repatriación del Estatuto Constitucional de 1867 y la Reina Isabel declaró el Nuevo Estatuto Constitucional, adquiriendo el Parlamento canadiense completa independencia legislativa.

El Estatuto Constitucional comprende los derechos y libertades de los ciudadanos, recogiendo las leyes que son comunes para las provincias de la federación. Incluye también en forma complementaria estatutos británicos y canadienses sobre la sucesión de la Corona, las cámaras del Parlamento, el gobernador, y las elecciones.

El Derecho del Comercio Exterior de Canadá había estado enfocado hacia tarifas y demás impuestos sobre importación de bienes. Sin embargo, ha experimentado cambios con motivo de la diversificación de sus relaciones comerciales internacionales que, además de los bienes, incluye el comercio de servicios e inversiones extranjeras directas. Cambios en los que han influido tanto las reducciones graduales de tarifas consistentes con el GATT, como el surgimiento de formas nuevas no arancelarias de barreras comerciales y las posibilidades de utilizar cuotas y subsidios.

Este Derecho tiene como fuentes la Sección 91 (2) relativa al comercio y la Sección 91 (3) de la Constitución sobre impuestos, así como el poder de " common law " del gobierno federal para conducir las negociaciones internacionales y celebrar tratados en representación de Canadá.

Por su parte, los gobiernos de las provincias tienen facultades nuevas sobre recursos naturales de su territorio, pero sin que esto signifique un desplazamiento del gobierno federal como

primer protagonista de las negociaciones internacionales. No debe desconocerse la influencia que estos gobiernos ejercen en los asuntos internacionales, por cuanto pueden participar en su discusión o en actividades propias del nivel de las relaciones intergubernamentales.

1.1.- Poderes Federales.- Específicamente, a partir del caso R. vs. Eastern Terminal Elevator Co., ha quedado determinado al poder federal concierne la regulación del comercio internacional y aún el comercio interprovincial cuando se encuentra que, en alguna forma, aquél es afectado por éste. Al decidirse este caso fue desechado el criterio de la competencia local cuando se encontró que el comercio de granos era de importancia para la economía canadiense, por su misma industrialización. Este mismo criterio fue aplicado en el caso del petróleo. * (Paterson, Robert K. y otros, Canadian Regulation of International Trade and Investment, Canadá, 1986, pág. 37)

En las áreas donde la separación de competencias local y federal para comercio había permanecido rígida, se ha recurrido a la delegación de facultades regulatorias a organismos administrativos (system marketing boards), mediante disposiciones contenidas en la propia legislación local y en la legislación federal.

La legislación provincial que ha proveído al comercio interprovincial y al internacional, ha sido invalidada por la Suprema Corte de Canadá bajo el criterio de que las provincias no pueden regular los precios de venta de productos cuyo destino es la exportación. El argumento ha sido el de que, en la regulación de precios y el control de la producción para la protección de la industria, no prevalece el principio de la regulación local por la ubicación de los recursos.

Aun con algo de obstáculos, el movimiento a favor de la autonomía local sobre recursos naturales ha sido bien reconocido, como en el " caso del potasio " cuando quedó establecida la facultad de las provincias para nacionalizar la industria de este mineral. Esta decisión habría luego de conducir a la adición de la Sección 92 (2) de la Constitución en 1982 otorgando a las provincias ciertos poderes sobre exportación de recursos naturales y energía eléctrica. * (Paterson, op. cit, pág. 39)

1.1.1.- Facultades legislativas. Parlamento.- El Poder Legislativo corresponde a un Parlamento bicameral compuesta de 282 miembros que integran la Cámara de los Comunes designados por sufragio universal y 104 la Cámara de Senadores nombrados por el gobernador general a propuesta del gobierno.

La facultad impositiva de la Federación se establece en la Sección 91 (3) de la Constitución de 1867, sobre las facultades legislativas del Parlamento:* (CCH, Canadian Trade Law Reports, 1989, pág. 60,201) para " cualquier forma o sistema de tributación " (any mode and systeme of taxation) cuando por lo dispuesto en la Sección 92 (2) las provincias solo pueden legislar sobre "tributación directa dentro de las provincias". Por tal virtud, la Federación puede coordinar la política de tarifas aun para fines

extrafiscales, como el equilibrio de pagos y los inherentes a otras políticas para el exterior.

Sobre esa base es que la Corte ha venido acabando con las pretensiones de las provincias en el sentido de regular el comercio internacional, argumentando facultades de tributación directa. El criterio federalista aún ha sido reforzado por lo dispuesto en la Sección 3 del Estatuto de Westminster que confiere al Parlamento federal capacidad única para expedir leyes que hayan de tener efectos extraterritoriales, como en el caso de la legislación de comercio exterior.

1.1.2.- Facultades administrativas. Poder Ejecutivo Federal. Facultades delegadas.- El Poder Ejecutivo le asiste al Primer Ministro del Parlamento en su calidad de líder del partido mayoritario. Este se auxilia con las funciones de un Gabinete compuesto de órganos que respectivamente se encargan de las diversas ramas de la Administración Federal y que funcionan bajo la forma de un Consejo de Gobierno.

Se advierte que la parte más extendida de funciones administrativas y políticas sobre comercio internacional corresponde al gobierno federal a través del propio Gabinete y algunos Departamentos. Las estructuras administrativas más relevantes corresponden a las emanadas de la misma Reforma de 1982, cuando se aprobó un programa de coordinación cuyo principal objetivo ha sido el de vincular los programas comerciales de Canadá con otros relativos a las relaciones con el exterior.

El anterior Departamento de Industria y Comercio (Department of Industria Trade and Commerce) fue disuelto para que sus funciones quedasen repartidas entre el Departamento de Asuntos Exteriores (Department of External Affairs) y el nuevo Departamento de Industria Regional (Department of Regional Industrial Expansion). Este último provee a aquél de información sobre la situación económica interna y aún actúa como agencia de enlace del Gabinete para proyectos regionales.

El Consejo de Gobierno. Facultades delegadas.- Su función en materia de comercio exterior ha sido reconocida como muy importante, lo cual se debe a la misma naturaleza eminentemente política de los asuntos de comercio internacional. * (Paterson, op. cit. y pág. 44) Este Consejo tiene facultades sobre política económica exterior que ejerce por la aplicación de medidas monetarias y de modificación de la tarifa arancelaria y también por la administración de cuotas (cupos).

Tales facultades le han sido delegadas por la Corona mediante disposición estatutaria, por lo que se entiende que las decisiones derivadas del ejercicio de las mismas son judicialmente inimpugnables. Si bien en principio son susceptibles de ser recurridas, lo cierto es que en la práctica los tribunales las han considerados como inapelables.

Otra dificultad es la derivada de la hermeticidad con la que el Gabinete adopta sus decisiones, pues normalmente no está exigido a hacer públicas las razones en las que fundamenta las mismas, dando lugar a que las provincias seguido clamen por una política comercial más abierta, en la que se elaboren reportes públicos.

1.2.- Poderes de las Provincias. Participación.- Canadá es una federación de "poderes locales conspicuos" a partir de la reforma a la Constitución de 1982, confiriendo nuevos poderes a las provincias sobre recursos naturales no renovables, recursos forestales, y energía eléctrica. La Sección 50 de esta Constitución adiciona la Sección 92 A de la Constitución de 1867, otorgándoles facultades para el control de las exportaciones interprovinciales de sus recursos, bajo la sola estipulación de que que este comercio no sea discriminatorio al interior del país; que por lo prescrito en la Sección 92 A (2), devienen facultades concurrentes con el gobierno federal.

Igualmente, cabe señalar, que la Sección 92 A (4) ha sido interpretada en el sentido de que las provincias pueden regular las exportaciones de sus recursos a otros países gravándolos con impuestos bajo cualquier sistema (by any mode or system) aun impuestos indirectos; donde la discriminación no queda prohibida y por lo que pueden aplicar diferencial dependiendo del país destinatario. Más aun, las provincias pueden implementar cualquier tratado internacional en vista de las necesidades de regular esas exportaciones y de que éstas le signifiquen una mejor fuente de ingresos. * (Ibidem, pags. 40-41)

Aspectos como la retención de la jurisdicción sobre recursos naturales, las facultades para celebrar contratos internacionales y la necesidad de planear su propia economía, determinan el interés de las mismas provincias por pasar a ser consideradas en el área de la política de comercio internacional.

La experiencia ha demostrado que las provincias pueden ir más allá de sus poderes formales con ingerencia en el comercio internacional, como sucede con las barreras no arancelarias derivadas de su control sobre ciertas adquisiciones (government procurement), o bien alentando algunas exportaciones de productos primarios o manufacturados a beneficio del sector privado. De lo que se infiere que el gobierno federal no debe soslayar el interés de las provincias.

Ante esta circunstancia el gobierno federal ha tenido que responder a base de credibilidad política, tanto doméstica como extranjera. Las aspiraciones de participación de las provincias son atendidas a través de una sección del Departamento de Asuntos Extranjeros denominada División de la Coordinación Federal-Estatal, principalmente encargada de recibir la información que aquéllas rinden al gobierno federal relativa a asuntos internacionales. Destaca también su función de hacer fluir a las provincias información proveniente del extranjero, y la de asegurarles su representación en las delegaciones del exterior, cuando así se haga requerido.

La comunicación provincias - gobierno federal, resulta de la misma participación en la Cámara de Representantes (House) durante el proceso de legislación, así como por la acción de consulta entre los departamentos del ramo de ambos niveles y la visita a las instancias del gobierno federal de asuntos del comercio internacional, tales como el Comité de Negociaciones Comerciales Multilaterales y el Comité de Comercio y Tarifas de Canadá.

Igualmente, la comunicación entre los representantes de las provincias y los gobiernos extranjeros ha sido factible y aun se ha dado en forma directa (bypass), al grado de que algunas de ellas han establecido oficinas de relaciones en el extranjero. Sin embargo, comenta Paterson * (Ibidem, pág. 45) que esto no debe llevar a las provincias a perder de vista la limitante constitucional de la división de poderes, ni a esperar que el gobierno federal prefiera esa forma de representación en opción a aquélla que se lleva a efecto a través del canal de la delegación federal en el extranjero.

2.- Constitución y relaciones internacionales de comercio.- La competencia del poder federal canadiense en materia de comercio internacional está definida en los casos Citizens Insurance Co. v. Parsons y Queen Insurance Co. vs. Parsons en el sentido de que, los arreglos políticos sobre comercio requieren de la aprobación del Parlamento, así como las materias interprovinciales y la regulación general del comercio cuando este trascienda a la totalidad de los dominios. * (Ibidem, pág. 39) Canadá celebra tratados internacionales de comercio teniendo como base jurídica el "common law", mediante autorizaciones del Gobernador General (Letters Patente of the Governor General) delegando facultades en el Gobierno Federal.

Se encuentra, sin embargo, que esta delegación de facultades responde a ciertos lineamientos previstos en la Sección 14 de la Constitución de 1982, así como también a reminiscencias del pasado político de Canadá como miembro del " Commonwealth", considerando lo señalado en la Sección 132 de la misma sobre cumplimiento de obligaciones internacionales de Canada como parte del " British Empire. "

Asimismo, se advierte que la Constitución de Canadá es " Ley Suprema " en los términos de la Sección 52 (1) de la misma, teniendo predominio sobre cualquier ley que resulte inconsistente con la misma. De donde se desprende que el gobierno canadiense sólo debe suscribir tratados que resulten consistentes con la Constitución, pues fuera de esta condición harían inconstitucional toda ley que los incorpore al derecho interno.

Desde el caso Labour Conventions, la ley requerida para la ejecución de un tratado debe expedirse por el gobierno que, conforme a la Constitución, resulte vinculado a la materia del mismo. Se sabe, sin embargo, que los asuntos de derecho comercial internacional son de la incumbencia del Parlamento, según se previene en su Sección 91.2.

No obstante, se ha mantenido una tendencia pro-independencia de las provincias para celebrar tratados, más marcada en la provincia de Quebec que en las otras. Tendencia que resulta jurídicamente explicable por la interpretación que ha recaído en la Sección 92 de la Constitución, en la que sólo se alude a "la autoridad competente" para celebrar tratados y sin que además, en la misma Constitución, exista disposición diversa que se le oponga.

Como es de suponerse, los funcionarios del gobierno federal no comparten el criterio quebequiano, siendo su principal argumento el de que no se ha reconocido a las provincias como sujetos de derecho internacional, pues no cuentan éstas con el soporte adecuado para celebrar tratados o simplemente para llegar a arreglos con gobiernos extranjeros. * (Paterson, op. cit., pág. 40)

3.- Legislación administrativa sobre importaciones.- La gran extensión de la legislación de comercio exterior de Canadá está orientada a la regulación tributaria de las importaciones de bienes. Es precisamente a través del presente tema que se llega al estudio de la estructura que ofrece su sistema tarifario, con las consideraciones pertinentes sobre la aplicación de los códigos del GATT.

Existen cuatro leyes sobre importaciones:

- a) Ley Aduanera de 1986 (Custom Act of 1986);
- b) Tarifa Aduanera (Customs Tariff);
- c) Ley de Permisos de Exportaciones e Importaciones (Export and Import Permits Act); y
- d) Ley de Medidas Especiales sobre Importación de 1984 (Special Import Measures Act of 1984).

Existen, sin embargo, otros ordenamientos legales que también deben tomarse en consideración como la Ley de Sisas (Excise Act) sobre tabacos y licores, la Ley de Impuestos-Sisa (Excise Tax Act) sobre ventas de algunas importaciones, y la Ley Aduanera sobre Sisa Costera (Custom and Excise Offshore Application Act).

3.1.- Ley Aduanera de 1986 (Custom Act of 1986).- Esta Ley fue expedida en 1986 y su aplicación es de la incumbencia de la División de Aduanas e Impuestos Internos del Departamento del Ingreso Nacional. Muchas de sus reglas datan de los tiempos de la Confederación, si bien es cierto que recientemente ha sido ampliamente reformada.

La parte de la ley, considerada como la más significativa en la presente investigación de Tesis, es la que corresponde a la administración y recaudación de impuestos aduanales; por lo que en seguida me permito hacer alusión a algunos elementos sobre despacho y vigilancia aduanal.

Declaración (report).- La ley obliga a los importadores a declarar sobre la cantidad y el valor de las mercancías importadas al arribar éstas a Canadá y a pagar el impuesto que resulte aplicable.

La ley regula la " debida introducción " del bien importado (due entry), para lo que se requiere llenar una forma describiendo los bienes y mencionando su cantidad y su valor y luego hacer el pago correspondiente, según se establece en las secciones 20, 21 y 47 de la Ley, al momento mismo de la entrada; al menos que se trate de bienes que van a ser depositados.

La Corte de Canadá ha variado su criterio sobre la carga de la prueba en caso de duda respecto al valor del bien importado, pero últimamente ha prevalecido aquel que obliga a la autoridad (la Corona) a probar, pues se ha estimado que la sección 152 (1) de la Ley provee en el sentido de que " en los procedimientos relativos a importaciones y exportaciones de bienes, la carga de la prueba de esas importaciones y exportaciones permanece como de la Corona."

En la sección 152 (4) se previene lo siguiente: " En cualquier trámite sujeto a ésta Ley, la carga de prueba en cuestión relativa a las materias referidas en los párrafos del 3(a) al 3(d) comprende a la persona acusada de una agravio, y no a Su Majestad, sólo cuando la Corona ha establecido que los hechos y las circunstancias concernientes son del conocimiento del acusado o están o estuvieron al alcance de su conocimiento."

Inspección y embargo.- Este es otra cuestión de la Ley que se examina en relación con la aplicación de la Carta Canadiense de Derechos y Libertades. La sección 8 de la Carta previene que toda persona tiene derecho a una segura defensa contra la inspección y el embargo irrazonables.

En la Ley Aduanera de 1970 se establecía la inspección de edificios, paquetes, personas, recipientes y vehículos con marcada liberalidad mediante orden de asistencia escrita. Específicamente, en la sección 139, sobre la acción del inspector, se estipula: "...por orden especial o instrucción o por disposición general, puede entrar, en cualquier tiempo en el día o en la noche, dentro de cualquier edificio u otro lugar dentro de la jurisdicción de la corte que ha expedido la orden...inspeccionar y embargar asegurando bien suficiente para ser confiscado..."

La expedición de orden de asistencia está asegurada por las funciones de la Procuraduría General de Canadá (Attorney General of Canada) y de la Corte de Cuentas de Canadá (Exchequer Court of Canada). La Corte Federal de Canadá ha sostenido el criterio de que los titulares de ambas están obligadas a expedir órdenes de asistencia (writs of assistance).

La Ley de 1986 provee con criterio modernista en materia de inspección y embargo, sujetando estas acciones a una casuística y sólo exigiendo prueba suficiente sobre su razonabilidad. Se considera que la orden de asistencia ha quedado en la historia y únicamente debe expedirse cuando la misma ley, específicamente, así lo prevenga.

Decomiso (forfeiture).- La ley establece que el decomiso podrá aplicarse en los casos de contrabando de bienes, el cual puede

incluir el de los mismos medios de conducción utilizados en la introducción de la mercancía.

La naturaleza de esta medida ha sido objeto del análisis por la Suprema Corte de Canadá concluyendo que la fuerza de la misma deviene de las características que ofrecen los hechos violatorios de la ley, que tienen relación con las ventajas de cierto sector enemigo del orden social.

En las secciones 129-131 de la Ley de 1986, las personas cuyos bienes importados han quedado embargados, tiene derecho a plantear la revisión ministerial de la decisión. Asimismo, la decisión ministerial puede ser impugnada ante la Corte Federal, consistente con la sección 11 de la Carta de Derechos y Libertades que requiere de que el ilícito sea establecido " en una justa audiencia pública ante un tribunal imparcial e independiente."

Bienes Prohibidos.- Se trata de aquellos bienes que no pueden incluirse en la lista de bienes de importación , pues por disposición de la ley interna corresponden a los materiales que se conocen como contrarios a la moral y a la decencia. Estos se incluyen dentro de una cédula de la sección 14 de la Tarifa Aduanal, Cédula C (Customs Tariff, Schedule C).

No obstante, la Corte Federal de Apelaciones de Canadá, en el caso Luscher vs. DMNRCE hubo de resolver que la disposición tarifaria que prohíbe la importación de esos materiales carecía de validez ante lo establecido en la Sección 2(b) de la Carta de Derechos y Libertades y podría no ser considerada como una limitación razonable a la libertad de expresión, por su vaguedad, ambigüedad e inseguridad. Lo que llevó a modificar la Cédula adoptando una definición sobre " obscenidad " semejante a la prevista en el Código Penal.

Procedimiento de Importación.- De conformidad con lo estipulado en la Ley Aduanera, los importadores deberán cumplir con las formalidades de importación siguientes:

- a) Los bienes han de ser declarados por el importador o su propietario en la forma prescrita para el bien de que se trate; y
- b) Todos los impuestos deben ser pagados en el acto.

Los documentos más significativos que debe presentarse en una importación son la factura de la Aduana de Canadá (Canada Customs Invoice, CCI) y el pedimento de introducción (Import Entry Form), a los que deberán acompañarse todos los documentos de embarque a Canadá con valor de \$900 o más.

El formato de CCI debe contener los datos sobre el vendedor, importador, país de origen, liquidación y transportación. Los bienes deben quedar especificados por su cantidad, descripción y precio de venta al comprador en Canadá. Datos estos considerados indispensables para establecer la tarifa aplicable y los impuestos a pagar; pero cuando en la factura comercial aparecen éstos, no es requerido el uso del CCI.

El formato correspondiente al pedimento de introducción (Import Entry Form) se distribuye por la Aduana principalmente porque se trata de información sujeta a codificación de sistemas de computación. Deberá contener el nombre del importador y su número de registro ante la aduana, el tratamiento tarifario, el número de código de la mercancía y el tratamiento en su caso del Impuesto sobre Bienes y Servicios (Good and Service Tax) o el Impuesto Sisa (Excise Tax).

Estos dos últimos impuestos se regulan por la Ley de Sisas, cuyo contenido no deja de ser interesante desde el punto de vista del análisis de la tributación del comercio exterior canadiense, por lo que en seguida me permito pasar a su examen.

3.1.1.- Valoración aduanera. Reforma a la Ley Aduanera de 1970 que incorpora las reglas del GATT.- El sistema de valoración canadiense está actualmente basado en el Código de Valoración Aduanal del GATT, donde el valor del impuesto está referido al precio de venta de los bienes en el país de exportación denominado " valor justo " (fair market value).

Canadá accede a este sistema al firmar el Acuerdo para la aplicación del Artículo VII del GATT emanado de la Ronda Tokio, que no adquiere fuerza obligatoria sino hasta Enero de 1985 mediante reforma a la Ley Aduanera de 1970. * (Cranker, Glenn, en Doing Business en Canada, Matthew Bender & Company, pag. 6.17)

El planteamiento sobre reforma a la ley fue formulado a partir del reporte sobre el estado de la legislación canadiense de la Comisión de Tarifas (Tariff Board) del Ministerio de Finanzas, cuyas conclusiones eran las siguientes: * (Paterson. op. cit., pág. 62)

a) Consulta. Notificación. Procedimientos: al no encontrarse en la ley un procedimiento de consulta entre Ingreso Nacional y los importadores, obligaría a este Departamento a informar por escrito sobre la determinación del valor del impuesto;

b) Métodos Prohibidos de Valoración: la legislación de Canadá no prohíbe los métodos del GATT, sino que, a excepción del de " valor legítimo de mercado, simplemente no los contempla;

c) Incorporación de las Notas Interpretativas: en la legislación no se hacía ninguna alusión a éstas, previstas en el Anexo I del Código; y

d) Sobre Personas (Related Persons): el lenguaje de la ley era confuso respecto a este término y el que tampoco resultaba acorde con el lenguaje del Código.

La ley actualmente reformada previene sobre la utilización por orden de exclusión de los 6 métodos de valoración del Código:

- 1) Valor de Transacción.
- 2) Valor de Transacción de Bienes Idénticos.
- 3) Valor de Transacción de Bienes Similares.
- 4) Valor por Dedución.

- 5) Valor por Cómputo.
6) Método Residual.

Métodos éstos, que en el Capítulo III sobre Derecho del Comercio Exterior de Mexico de esta Tesis, quedaron ya descritos al tratar el sub-tema de la Ley del Impuesto General de Importación y la aplicación del Código de Valoración.

3.2.- Ley de Sisas (Excise Tax Act).- Los bienes importados dentro de Canadá pueden ser objeto de los gravámenes siguientes: * (Cranker, Glenn, op. cit., págs. 6.27)

- a) Impuesto sobre Bienes y Servicios (Good and Services Tax);
b) Impuesto Sisa (Excise Tax); y
c) Impuesto Aduanal Sisa (Excise Duty)

Impuesto sobre bienes y servicios.- Se previene la Parte IX de la Ley y el valor de los bienes se establece conforme al " valor de los bienes importados " aplicando un tasa arancelaria del 7 %. Este valor es el que equivale al del " valor agregado " del producto para fines aduanales, al menos que un valor distinto esté prescrito para los bienes de que se trate.

Una vez introducida la mercancía al país, el mecanismo de pago de impuestos es el mismo que para los productos de impuesto al pasar la aduana. Existen, sin embargo, exenciones al pago del impuesto al interior, tales como los casos de medicamentos, comestibles básicos y ciertos productos agrícolas y pesqueros.

Impuesto sisa.- Se trata de un impuesto cuya aplicación se regula por la Parte III de la Ley del Impuesto Sisa y se caracteriza fundamentalmente por su índole de impuesto aduanal adicional, aplicado en la importación de ciertos bienes manufacturados o importados en el interior de Canadá.

La ley establece que esos bienes quedan sujetos a la aplicación de la misma cuando son importados dentro de Canadá o adquiridos fuera de depósito aduanal y son entregados al comprador. Su cuota varía según la tasa aplicable, y generalmente se calcula desde el momento mismo en que se paga el impuesto aduanal.

El impuesto sisa generalmente se calcula "ad valorem" y bajo la forma de cuota indirecta. La joyería, por ejemplo, queda sujeto a una sisa del 10 % aplicable al monto del impuesto aduanal. Para otros bienes, sin embargo, se calcula en consideración a cantidades, pesos y medidas; como en el caso de los automóviles, cuya sisa se aplica sobre el excedente que resulte de la diferencia en kilos entre el peso ímite preestablecido y el peso del bien importado.

Impuesto aduanal sisa.- Se explica éste como un impuesto previsto también en la Ley de Sisas, que se caracteriza por ser aplicable a un número muy limitado de productos, tales como cigarrros

y ciertos licores y cervezas, cuando es el caso que éstos han sido manufacturados mismo en Canadá.

En la Ley Aduanera se previene que estos impuestos deben ser determinados y recaudados como impuesto adicional sobre productos importados dentro de Canadá, cuya cuota es la que correspondería a su igual si se tratase de un producto de los que están sujetos a la Ley de Sisas. Esta se determina en función de unidades tributarias definidas por sus cantidades, pesos y medidas, según se trate

3.3.- Ley de Tarifas Aduaneras (Customs Tariff Act).- En la sección 3 (1) de esta ley se encuentran establecidas las bases para exigir el cumplimiento de los compromisos tarifarios inherentes al GATT. En la Cédula A se incluye una lista de más de 3000 productos divididos en 12 grupos convencionales.

Estos productos son identificados mediante un número seguido de la inmediata descripción de los mismos, así como también de tarifa atendiendo al país de su origen. La Customs Tariff obliga a los importadores a proveer a la aduana de suficiente información acerca del origen del producto importado. La decisión tarifaria que en el procedimiento se adopte se entiende irrecusable ante el Ministerio que la emite.

La Custom Tariff contiene cinco diferentes Cédulas que son las siguientes: Tarifa Preferencial Británica, Tarifa Preferencial General, Tarifa de la Nación Más Favorecida, Tarifa General y Tarifa para el Reino Unido e Irlanda.

La Tarifa Preferencial se deriva de la participación de Canadá en la Conferencia de Comercio y Desarrollo de las Naciones Unidas (UNCTAD) y se aplica a los países en desarrollo tratando de favorecerlos en sus exportaciones a los países desarrollados. Se sabe, sin embargo, que esta tarifa no es indefinida, pues está sujeta a control mediante medidas de salvaguarda en los casos en que el país desarrollado que la aplica demuestra que la misma le causa o puede llegar a causarle un daño en su producción doméstica y el empleo.

La Tarifa de la Nación Más Favorecida corresponde a la tarifa que Canadá aplica a todos los países que sean miembros del GATT o a otros países que hayan convenido con él, darle también trato de nación más favorecida, que resulta explicable en el sentido de que un país no debe aplicar su tarifa en sentido discriminatorio, es decir, sólo favoreciendo uno o varios países determinados.

En lo que concierne a la Tarifa General, puede decirse que esta es la tarifa de cuota más elevada y la que aún puede adicionarse con una sobretasa y se aplica a países con los que Canadá no ha celebrado acuerdos comerciales, como sucede con los países que no se han adherido al GATT. Esta tarifa, sin embargo, a sido modificada en razón del compromiso adquirido en la Ronda Tokio en el sentido de reducir gradualmente las tarifas. Así, la tarifa promedio de 15 % en 1979, paso a ser de 9-10 % en 1987 cuando el acuerdo quedó totalmente implementado.

Modificación de tarifas.- La Ley de Tarifas permite la práctica de reducciones de tarifa o bien la disminución de impuestos, atendiendo a ciertas circunstancias. Las disposiciones que regulan este mecanismo son las siguientes:

- a) La sección 12 permite que el Gabinete, por recomendación del Ministerio de Finanzas, reduzca o suprima la tarifa aplicable a algunos químicos y plásticos;
- b) La Cédula A de la ley es susceptible de modificación por orden del Gabinete cuando se trata de compensar concesiones tarifarias de otros países, lo cual puede hacerse extensiva a otros países atendiendo al principio de la nación más favorecida;
- c) En la sección 19 se prevé la posibilidad de que el Gabinete suprima o reduzca los impuestos cuando éstos originen alza de precios para los productores canadienses; y
- d) La sección 21.1 faculta al Gabinete para regular las tarifas reduciéndolas en beneficio de quienes utilicen productos como ingredientes en bienes de manufactura.

Modificación de impuestos.- Si con la modificación de tarifa se regula en relación con los bienes importados, con la modificación de impuestos se atiende, más bien, a determinadas situaciones atenuantes del pago de los mismos, considerando el beneficio del consumo y la producción de Canadá.

La Ley de Administración Financiera faculta al Gabinete para que, con la recomendación de Treasury Board, reduzca cualquier impuesto aduanal para estimular a los productores cuya empresa contribuya al enriquecimiento de Canadá. Es de advertirse, por tanto, que se trata de una excepción al principio de no discriminación del GATT. Esta potestad, sin embargo, es utilizada sólo para el corto plazo y siempre y cuando no genere problemas.

Estas reducciones están previstas en las Cédulas de la misma ley sobre tarifas y suponen se trate de bienes que no correspondan a los " de la clase o género producidos en Canadá." La sección 6 de la ley, previene en un sentido cuantitativo acerca de esos bienes, pues incluye como tales aun a los que se produzcan en el país, cuando no resulten suficientes para cubrir los porcentajes requeridos para el consumo normal de Canadá (substantial quantities). El porcentaje fijado por el Consejo de Gobierno es el de 10 % del consumo normal de esos bienes.

Este tipo de medidas ha venido resultando anacrónicas cuando se han tenido que adoptar los criterios de la Ronda Tokio. La Comisión de Tarifas del Ministerio de Finanzas (Tariff Board) ha substituido el sentido general de la interpretación de la disposición de la sección 6 de la ley por un criterio por el que los bienes son identificados conforme respondan a ciertas características predeterminadas sobre la naturaleza de los mismos.

Se ha recurrido entonces a programas sobre disminución de impuestos tales como " Disminución para Introducción Temporal " (Temporary Entry Remission Order) a beneficio de los productores canadienses de manufacturas, " Disminución para procesamiento al

interior " (Inward processing Remission Order) para estimular a los productores de bienes de exportación, quienes tienen que firmar contratos con la Administración.

El que se estima más importante es el " Programa de Reducción de Impuestos Aduanales sobre Maquinaria " (Machinery Duty Remission Program) derivado de las negociaciones de la Ronda Kennedy y cuya ejecución queda a juicio del Gabinete en consideración a que las disminuciones " son de interés público y los bienes importados no están disponibles para la producción de Canadá." Se han dado casos, sin embargo, en que se han autorizado disminuciones según consideraciones económicas y políticas de interés nacional, siendo una comisión interdepartamental la que administra un programa específico, integrada por los departamentos de Finanzas, Aduanas y Sisas, y Expansión Regional Industrial.

Devolución de pagos (drawback payments).- A diferencia de la disminución de los impuestos aduanales la devolución de pagos constituye una mera restitución de éstos en el supuesto de que ya hayan sido pagados. En la Cédula B de la ley de tarifas (Customs Tariff) se encuentran descritos los bienes de importación cuyo impuesto es susceptible de calificar en devolución, dadas ciertas circunstancias.

Normalmente se trata de partes componentes que en un porcentaje determinado servirán en el ensamblado de productos de manufactura, adquiridas bajo la política de mejorar la competitividad y la capacidad de sustitución de importaciones de la industria de Canadá.

3.3.1.- Clasificación tarifaria.- Lo que aparentemente se mostraba como una masa indescifrable de tarifas cedulares actualmente responde una clasificación mejor ordenada sujeta a reglas de interpretación estatutarias, desde que Canadá comenzó a aplicar el Sistema Armonizado Internacional (Harmonized Commodity Description and Coding System conocido, más bien, como " Harmonized System") en Enero de 1988. * (Paterson, op. cit., pág. 58)

Definición.- Por lo dispuesto en la sección 2 de la Ley Aduanera (Customs Law) la clasificación de tarifas se define como la clasificación de los bienes importados sujetos a la tarifa de la Cédula I de la Ley de Tarifas (Custom Tariff) y a la aplicación del código de las Cédulas II o VII de esa Ley o a cualquier orden de conformidad con la secciones de la 62 a la 68 de la misma. * (Canadian Trade Law Reports, CCH, 1991, pág. 60,502)

La Cédula I responde a un nuevo sistema de clasificación introducido el 1° de Enero de 1988 cuando Canadá se inició dentro del Sistema Armonizado Internacional de Tarifas. En Canadá se ha considerado que este sistema representa algunas ventajas respecto al anterior: más lógica cuando clasifica los diferentes tipos de productos, comenzando por los básicos más simples hasta llegar a comprender los de manufactura más compleja; además de que sirve mejor para propósitos estadísticos y de información de base para

negociaciones de comercio internacional. * (Cranker, Glenn en Doing Business in Canada, op. cit , pág. 6.11)

Número tarifario del producto.- El nuevo número se compone de una serie de diez dígitos de los cuales los primeros seis corresponden al Sistema Armonizado Internacional. Los primeros dos dígitos corresponden al del " Capítulo "; los primeros cuatro al del " Título " y los otros dos siguientes (el quinto y el sexto) al del " Subtítulo." Sólo el título y el subtítulo son de utilización para la clasificación legal de los productos.

A partir del subtítulo del sexto dígito y comprendiendo también los dígitos séptimo y octavo se establece la numeración de identificación nacional. Los otros dos dígitos se utilizan, más bien, para fines estadísticos.

Principios de interpretación.- La Ley de Tarifas previene dos criterios fundamentales para la clasificación: uno por la que remite a las Reglas Generales de Interpretación del Sistema Armonizado, y el otro que refiere a las Reglas Canadienses contenidas en la Cédula I. Reglas éstas que son interpretadas a través de Notas Explicativas (Explanatory Notes) y Opiniones que periódicamente publica el Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas.

Acerca de los métodos de interpretación para la aplicación de las Reglas, valga lo ya expuesto al tratar la Ley General de Importaciones de México al referirme al Sistema Armonizado Internacional, evitando la redundancia en el tema.

Acuerdo de Libre Comercio Canadá - Estados Unidos.- Las tarifas a que queda sujeto el comercio con Estados Unidos son las que resultan de la ejecución del Tratado. Precisamente en la Cédula I del Acuerdo se previene acerca de una reducción y gradual supresión de las tarifas sobre bienes provenientes de este país, señalándose por categorías cuales de éstos quedan inmediatamente liberados (category "A"), luego hasta los cinco años en 1993 (category "B") y por último a los diez años en 1998 (category "C"). * (Ibidem pág. 6.13)

William Barreda * (Barreda, W. en Donald Mc Rae (coord) , Understanding The Free Trade Agreement, The Institute for Research on Public Policy, Universidad de Ottawa, Ottawa, 1988) refiriéndose a las reglas sobre tarifas del Acuerdo explica: " Canadá y Estados Unidos eliminarán las tarifas bilaterales sobre bienes en Enero de 1988. Algunas tarifas serán eliminadas con la implementación del Acuerdo en Enero 1 de 1989, algunas otras serán reducidas pasados cinco años a través de cinco reducciones iguales, otras pasados diez años a través de 10 reducciones iguales. En algunos productos de telecomunicaciones serán eliminadas después de tres reducciones anuales a partir de la implementación."

Se advierte, no obstante, que los productos importados de Estados Unidos incluidos en el Acuerdo, se mantienen sujetos algunas regulaciones del Consejo de Gobierno, tal como la presentación del certificado de origen de la mercancía (requisite of proof of origin).

3.4.- Impuestos compensatorios.- La Customs Tariffs de Canadá prevé la posibilidad de que el Gabinete aplique sobre-impuestos o recargos (Surtaxes) de diverso monto y duración, en razón de que se da alguna de las condiciones siguientes:

- a) Que se estimen indispensables para hacer valer los derechos de Canadá derivados de un acuerdo comercial internacional o bien cuando se trate de ofrecer respuesta a prácticas discriminatorias seguidas por el extranjero en contra de este país;
- b) Que por la misma posición financiera externa y la balanza de pagos de Canadá se requiera de esas medidas; y
- c) Que las importaciones de bienes estén causando o puedan llegar a causar un " daño serio " en la economía de los productores de esos bienes o sus sucedáneos.

Las medidas de sobre-impuestos se apoyan en las estipulaciones contenidas en el Artículo XIX del GATT, aplicables a fin de proveer en forma emergente en casos de importaciones de bienes que causen o tiendan a causar un daño serio a los productores domésticos de esos bienes. Tema éste del que especialmente me ocupo en el Capítulo IV de la presente Tesis.

3.5.- Comisión de Tarifas (Tariff Board).- Dado que al Ministerio del ramo de las Finanzas no le resulta posible atender el gran volumen de asuntos fiscales y de política comercial, desde 1912 fue creada una Comisión de Tarifas a propuesta del gobierno de la frontera, cuya tarea consistió en investigar las necesidades de la industria respecto a establecimiento y cambio de tarifas.

En 1926 se creó el Advisory Board on Tariffs and Taxations, como organismo de consulta y de estudio del Ministerio de Finanzas. Posteriormente en 1931 se expidió la Ley de la Comisión de Tarifas que incluye las facultades que la anterior de 1926 no tenía, al conferirle jurisdicción para declarar tasas de impuestos aduanales en situaciones de inseguridad y para recibir recursos relativos al valor y clasificación de los bienes de impuesto aduanal.* (Paterson, op. cit. pág. 68).

Ejerce sus funciones a instancia del propio Ministerio de Finanzas, llevando a cabo los estudios pertinentes y elaborando un reporte sobre todos los factores y condiciones que afectan la producción y el comercio de Canadá, comparando la situación de este país con la de otros países, poniendo especial atención en los aumentos y disminuciones en las tasas de impuestos que estime indispensables para llegar a subsanar las diferencias en los costos de producción.

Igualmente el Gabinete puede requerir a la Comisión para que investigue en relación con las restricciones y prácticas contrarias al comercio exterior de Canadá en los términos de la sección 16 de la Ley Aduanera, o sobre cualquier aspecto de este comercio siguiendo lo dispuesto en la sección 4(4) de la misma, así como también sobre los efectos de los impuestos aduanales en la industria y el consumo, atendiendo lo previsto en la sección 4(2).

Quando es el caso, la Comisión también actúa en relación con sus funciones en materia de antidumping y de energía, según se previene respectivamente en la legislación antidumping contenida en la actual Ley sobre Medidas Especiales de Importación (Special Imports Mesures Act, SIMA) y en la actual Ley sobre Administración de la Energía (Energy Administration Act).

La Comisión está compuesta de un Presidente, dos vice-presidentes y cuatro miembros. Opera conforme a un plan que es supervisado por el Director de Operaciones (Director Inquiry Operations) auxiliado por cuatro asistentes de proyectos y la información requerida se obtiene y evalúa a través de la Unidad de Estadísticas (Statistical Support Unit). También cuenta con un Secretario responsable de la administración y de las finanzas, que también se encarga además de atender las audiencias ante la Corte de apelación.

Sin embargo, las funciones de esta Comisión tienden a reducirse en la proporción que comisiones especiales como la Textil and Clothing Board y la Canadá-United States Automotive Products Agreement, han ocupado espacios que antes le correspondían. En este mismo sentido, puede decirse que su importancia decrece tratándose de asuntos ajenos a la política financiera internacional como los de barreras no arancelarias, en cuyo seguimiento ha adquirido relevancia el Tribunal Canadiense de Importaciones.

Según Paterson, * (Paterson, op. cit., pág. 75) la función más importante de la Tariff Board es la de ofrecer asesoría en relación con los asuntos del GATT y las negociaciones internacionales bilaterales, estimándose que este rol no desaparecerá de sus funciones entre tanto existan tarifas.

3.6.- Ley de Permisos de Exportación e Importación. Cuotas y Salvaguardas. Lista de Control.- En tanto que el control arancelario tiende a caer en desuso, las cuotas o restricciones cuantitativas a las importaciones han venido tomado mayor significación en el comercio internacional.

Las restricciones al comercio internacional mediante cuotas, sin embargo, se encuentran prohibidas en el GATT al tenor de su Artículo XI(1). Aun cuando el propósito de la disposición es la prohibición general, su extensión tiene las limitantes de las excepciones del Artículo XI(2) sobre textiles y productos agrícolas, Artículo XII por dificultades serias en la balanza de pagos y Artículos XX y XXI por razones de salud pública y de seguridad.

Otra excepción a la prohibición del Artículo XI(1) del GATT es la conocida con el nombre de "Cláusula de Escape " (Escape Clause) prevista en su Artículo XIX, que permite establecer restricciones prohibitivas en los casos en que las importaciones introducidas en un país " causen o tiendan a causar un daño serio a los productores domésticos ". Las salvaguardas que en ese sentido aplique este país, no serán consideradas como discriminatorias o

selectivas. Se sabe, sin embargo, que estas medidas han provocado el descontento de los países en desarrollo resentidos por las mismas.

En Canadá, las restricciones a las importaciones se regulan por una diversidad de leyes especiales, a las que en seguida habré de referirme. Existe, sin embargo, una ley general que regula esta materia, que es la Ley de Permisos de Exportaciones e Importaciones de 1947. Esta fue expedida como una medida transitoria para prolongar controles de tiempos de guerra. No obstante, la necesidad de su aplicación temporaria aún sigue siendo reconocida, y por lo que se ha mantenido vigente

El Parlamento delegó facultades al Consejo de Gobierno para legislar sobre control de importaciones y exportaciones por tiempo limitado, en razón de los continuos cambios en el mercado internacional y en la misma economía canadiense, que requerían de tiempo y de actuación en detalle, fuera del alcance del Parlamento.

La Ley de Permisos a la Exportación y la Importación confiere poder al Gabinete para que éste expida una Lista de Control de Importaciones para los propósitos que en seguida se señalan. En esta lista sólo se enumeran bienes sin que se detalle el país de su origen, acatando lo previsto en el Artículo XII del GATT que prohíbe la discriminación y administración de cuotas. * (Paterson, op. cit., pág 82)

Lista de Control de Importaciones.- La entrada a Canadá de productos de importación está restringida para ciertos productos si éstos corresponden a los incluidos en una Lista. Conforme a lo dispuesto en la sección 5 de la Ley de Permisos de Exportación e Importación, el Consejo de Gobierno está facultado para establecerla discrecionalmente bajo las consideraciones siguientes: * (Cranker, G., op. cit., pág. 6.10(2))

a) Asegurar, acorde con las necesidades de Canadá, el abastecimiento de bienes escasos en el mercado internacional o que son objeto de medidas de control en su país de origen;

b) Apoyar la acción de las Agencias de Productos Farmacéuticos, en el sentido de restringir la importación de éstos conforme a las cantidades predeterminadas en la misma ley que regula esas Agencias;

c) Apoyar la acción restrictiva de las importaciones que se previene en la Ley de Importación de Carnes;

d) Restringir la importación de armas, municiones, implementos o municiones de guerra, provisiones de fuerza armada, naval o aérea, o de cualquier producto susceptible de utilizarse en la industria de los mismos;

e) Apoyo a la regulación de precios de productos regulados por las leyes respectivas de Estabilización de la Agricultura; Precios de Pescadería; Productos de Cooperativas Agrícolas; Productos Agrícolas Regulados; Comisión de Lácteos de Canadá; y

f) Implementación de acuerdos intergubernamentales o compromisos.

Otros bienes pueden incluirse también en la Lista a sugerencia del Ministerio de Asuntos Exteriores, previa consulta al Tribunal Canadiense de Comercio Internacional, cuando del estudio correspondiente se desprende que su importación irrestricta ocasione o tienda a ocasionar daños serios a los productores canadienses.

Es así como la implementación de cuotas por Orden de Consejo resultan legítimas, siempre y cuando se trata de medidas en el corto plazo, y además no resulten inconsistentes con las cuotas previstas en el Artículo XI del GATT. Asimismo, la Ley de Tarifas (Customs Tariff Act) confiere discreción al Gabinete para modificar los términos de las Cédulas de esta misma ley, así como la tarifa aplicable en los impuestos a la importación.

El procedimiento de trámite de los permisos se surte por la División de Importaciones y Exportaciones del Departamento de Asuntos Exteriores, pero su implementación corre a cargo de las Aduanas en lugar de entrada de los bienes.

Legislación especial sobre control de importaciones. Licencias.- El asunto de las Licencias fue objeto de un acuerdo en la Ronda Tokio conocido como The Agreement on Import Licensing. Surgió en razón de que las licencias de por sí crean barreras al comercio internacional, por los extensos y complicados procedimientos para su expedición, y la escasa información acerca de los mismas. El acuerdo provee, precisamente, en lo que toca a administración equitativa de las licencias y a las exigencias de publicidad y de información disponible en la Secretaría del GATT. En ese sentido, el gobierno canadiense se ha mostrado siempre interesado en la sujeción al Acuerdo.

La legislación para el control de la importación de productos es muy diversa y normalmente responde a la aplicación de leyes especiales o disposiciones administrativas que en su caso regulan determinado producto o clase de productos. Entre estas leyes se pueden citar las que regulan los productos siguientes: *

(Ibidem, pág. 83)

- a) Alimentos y Drogas;
- b) Agrícolas y de Alimentación: leyes sobre inspección y registro de alimentos; ceseo y protección de animales; regulación de procesados de pollo; inspección de pescadería; regulación de huevos y sus procesados; regulación de lácteos (dairy products); regulación y registro de frutas frescas, vegetales y miel; fertilizantes; insecticidas; y forraje;
- c) Trigo, avena y cebada;
- d) Bebidas alcohólicas;
- f) Aparatos de emisión radioactiva;
- g) Productos de riesgo;
- h) Explosivos;
- i) Armas ofensivas; y
- j) Aceite y Gas

3.7.- Ley sobre Medidas Especiales de Importación (Special Import Measures, SIMA).- Por la aplicación de esta ley, la industria

canadiense puede ser protegida fundamentalmente a través de la tarifa de impuestos de importación. Previene también la posibilidad de aplicar otro tipo de medidas en protección de la industria, contra prácticas de comercio internacional que causan un efecto adverso al desarrollo y expansión de la industria canadiense.

Estas últimas, conciernen a medidas antidumping para combatir prácticas de competencia desleal de comercio internacional de Canadá y de medidas con las que se pretende compensar el subsidio que injustamente se aplica a favor de los productos importados por Canadá, cuando estas prácticas ocasionan o tiendan a ocasionar un daño serio a los productores canadienses.

Aspecto éste que, como se viene anunciando, será objeto de un análisis por separado en el Capítulo IV siguiente de la presente Tesis, donde me permito hacer el estudio comparativo de la legislación sobre medidas antidumping y de derechos compensatorios de los tres países México, Estados Unidos y Canadá.

4.- Legislación administrativa sobre exportaciones.- Las exportaciones de Canadá no están sujetas a la aplicación de tarifa, en el sentido de que la salida de mercancías de Canadá esté gravada con el pago de tribuciones. Sin embargo, su ejercicio está regulado a través de una serie de controles administrativos que en seguida se estudian.

Se sabe que los controles sobre las exportaciones canadienses son de tres clases:

- a) Formalidades de la exportación para fines estadísticos, previstas en la Ley Aduanera de 1986;
- b) Sistema de Permisos sujeto a la Ley de Permisos de Exportación e Importación; y
- c) Controles específicos aplicables a ciertos productos, como en el caso de la energía eléctrica, en aplicación de la ley especial sobre energía.

4.1.- Ley Aduanera. Formalidades de la exportación.- Una exportación debe siempre pasar por una forma de "Declaración" en la Aduana conteniendo información en detalle acerca de la misma. El propósito de ésta es meramente estadístico y tiene que practicarse en cada caso de embarque; sin embargo, los que regularmente exportan, pueden proporcionar esta información mensualmente y en directo a la Agencia de Estadísticas de Canadá.

4.2.- Ley de Permisos de Exportación e Importación.- Las exportaciones canadienses quedan sujetas a las restricciones que se establecen en esta ley. En principio, los bienes exportados deben de corresponder a aquéllos que aparecen incluidos en una Lista de Control de la Exportación.

Las razones por las cuales los bienes exportables quedan sujetos a este requisito son las siguientes: *(Ibidem, pág. 6-74)

a) Control de la exportación de artículos cuyo uso sólo puede ser causa de algún menoscabo en la seguridad nacional, como son las armas;

b) Control de la exportación de recursos naturales considerados como de la reserva;

c) Control de la exportación de artículos no agrícolas en circunstancias de depresión;

d) Implementación de acuerdos internacionales; y

e) Aseguramiento de la reserva adecuada de artículos indispensables para la defensa de Canadá o para enfrentar otras necesidades.

Si un exportador desea exportar bienes de los que se incluyen en la Lista, en los términos de la Ley requiere de aplicar una forma de Permiso en la División de Control de Exportaciones de la Oficina de Relaciones Comerciales Especiales del Departamento de Asuntos Exteriores en Ottawa.

Sólo los canadienses residentes en el país pueden ser exportadores de esos bienes. Una vez que han obtenido el permiso, podrán efectuar exportaciones por la cantidad y calidad y para los lugares indicados en el mismo.

Normalmente se trata de bienes que sólo pueden exportarse mediante forma de permiso específico, pero existe la posibilidad de utilizar forma de permiso general siempre que se trate de bienes que no son de uso militar sino meramente civil.

Los funcionarios aduanales están investidos de autoridad suficiente para exigir el cumplimiento de los requisitos de permiso previstos en la ley. Una copia del permiso deberá ser entregada por el exportador al oficial aduanal encargado de colectarlo (Collector of Customs), quien deberá cerciorarse de que éste coincida con el despacho.

Son muy numerosos los bienes incluidos en la Lista, sin embargo, responden a una clasificación en diez grupos, como sigue:

- a) Animales y Productos Agrícolas;
- b) Madera y Productos de Madera;
- c) Maquinaria de Uso Industrial y Aparatos Electrónicos;
- d) Equipo de Transporte;
- e) Metales, Minerales y Productos Manufacturados;
- f) Productos Químicos, Metaloides y del Petróleo;
- g) Armas, Municiones, y Provisiones Militares, Navales o Aéreas;
- h) Materiales y Equipos de Energía Atómica;
- i) Bienes Provenientes de fuera de Canadá; y
- j) Bienes y Materiales de Miscelánea.

También se previenen en la Lista especificaciones sobre permisos especiales de exportación según el país de que se trate, mediante la expedición de certificados (end - use certificate). Asimismo, se señala que las exportaciones a los Estados Unidos están exceptuadas de permiso.

En ese sentido, todos los bienes que exporte Canadá, que tengan por origen un país extranjero, están sujetos al régimen de permiso; salvo que se trate de bienes sólo despachados (transhipped) a través de Canadá.

4.3.- Ley de la Comisión Nacional de Energía. Licencias.- Actualmente, los controles de exportación de gas, aceite y otros energéticos, requieren de la obtención de licencias u órdenes que expide esta Comisión. Esta es autorizada por el Consejo de Gobierno para hacerse cargo de la supervisión y el control del tráfico de estos energéticos, tanto interprovincial como internacional.

La Comisión tiene plenos poderes para la inspección, audiencia y determinaciones en materia de energéticos; y para el ejercicio de sus funciones de asesoría recibe las facultades que para los comisionarios se establecen en la Ley de Inspecciones (Inquiries Act). La Comisión, sin embargo, ostenta un rol ambiguo, pues tanto actúa como consultor como autoridad reguladora.

El criterio para la expedición de estas licencias tiene como principal sustento la información estadística que mensualmente se obtiene sobre las reservas para el abastecimiento. Normalmente se expiden por un plazo breve en tanto dure el despacho de la exportación, pero pueden darse casos de licencias muy prolongadas que pueden aun pasar de los 5 años. Lo cierto es que la política comercial actual de energéticos tiende a ser limitativa de aceite grueso (heavy oil) y a impulsar la de gas. * (Ibidem ,pág. 6-77 y 6-78)

Pero se advierte, que los precios máximos del aceite crudo son determinados por el Consejo de Gobierno conforme a la Ley de Administración de Energía (Administration Energy act), cuando se trata de disponer de los mismos para el comercio fuera de las provincias en que se produce. Sin embargo, algunas provincias desde 1985 pactaron con el gobierno federal la desregulación de ese producto (Western Accord).

4.4.- Ley para el Control de la Energía Atómica.- Esta ley fue expedida en 1946 creando la Comisión para el Control de la Energía Atómica. Conforme a la misma, los exportadores de productos radioactivos y tecnología nuclear deben recabar la licencia correspondiente.

Queda prohibida, por tanto, la exportación de " substancias proscritas " y " productos proscritos ", a menos que el exportador se cuente con la licencia expedida por la Comisión. Tales substancias consisten en uranio, plutonio, torio y sus derivados y componentes. Para la expedición de licencias de exportación se requiere seguir los lineamientos especiales señalados por Ministerio de Energía, Minas y Recursos.

4.5.- Ley sobre Mercado de Productos Agrícolas (Agricultural Products Marketing Act).- Los expendedores de productos agrícolas requieren de licencia cuando sus ventas son de exportación, fuera de

las provincias. En ese sentido, las facultades de las agencias de los gobiernos de las provincias están restringidas a ciertos productos, por lo que el gobierno federal les delega facultades de conformidad con lo previsto en la Ley de Productos Agrícolas Standard (Canada Agricultural Products Standard Act), ampliando su esfera de autorización.

4.6.- Ley de Fomento a la Exportación (Export Development Act).- El motivo de la expedición de esta ley es el de ofrecer facilidades y desarrollar el comercio de Canadá con otros países a través de la Corporación para el Desarrollo de las Exportaciones, procurando servicios de apoyo a los exportadores canadienses y los compradores extranjeros.

La Corporación opera con medios financieros propios siguiendo las reglas normales de financiamiento. Los principales servicios con que provee son seguros, garantías y financiamiento de exportaciones.

4.7.- Programa para el Desarrollo del Mercado Exportación (Program for Export Market Development).- Se trata de un programa a cargo de la Oficina de Planeación y Programas del Desarrollo de las Exportaciones del Departamento de Asuntos Extranjeros. El programa tiene por objeto el mejoramiento del comercio exterior de Canadá, a través de asistencia financiera a quienes aspiren a participar en las actividades industriales de interés comercial promovidas por el mismo gobierno canadiense y en las actividades de exportación.

4.8.- Misiones Comerciales (Trade Commissioners).- A propósito de administración del comercio exterior de Canadá, cabe hacer mención a estos comisionarios. Estos integran una de las divisiones del Departamento de Asuntos Extranjeros, brindando un apoyo importante en asuntos de política de expansión comercial.

Las misiones comerciales asisten a los empresas que aspiran a colocar sus productos en el exterior, ofreciéndoles información comercial consistente en análisis, reportes, legislación y prácticas. Igualmente, ofrecen información a las compañías canadienses acerca de las oportunidades que se presentan para que de por sí se establezcan en el extranjero, o bien sobre las firmas que están dispuestas a desempeñarse como sus agentes comerciales.

4.9.- Programas de los Gobiernos de las Provincias (Provincial Government Programs).- Las gobiernos provinciales cuentan con programas específicamente formulados para promover la expansión de su comercio. Mediante estos programas, los respectivos gobiernos ayudan a los exportadores de su jurisdicción a tener arreglos adecuados sobre créditos y seguros, a fin de impulsar el comercio de ultramar. Quebec y Ontario son las provincias que más han mostrado interés en estos programas.

I.- RELACION DE COMPARACION SOBRE COMERCIO EXTERIOR EN LAS CONSTITUCIONES DE MEXICO, ESTADOS UNIDOS Y CANADA.

1.- **Facultades Legislativas:** Facultades tributarias y facultades de regulación del comercio exterior.- Estas facultades se establecen en la Constitución de cada país, siendo exclusivas del poder federal que respectivamente se ejerce por el Congreso de la Unión de México, el Congreso de Estados Unidos y el Parlamento de Canadá.

Tributación del comercio exterior.- Las disposiciones constitucionales en las que respectivamente se contienen las facultades legislativas para establecer contribuciones al comercio exterior, son las siguientes:

- Constitución Mexicana de 1917: Artículos 73 fracciones VII y XXIX, (1) y 131 párrafo 1.
- Constitución Estadounidense de 1787: Artículo I, Sección 8, Cláusula 1.
- Constitución Canadiense de 1867: Sección 91, (3).

Cabe aclarar, sin embargo, que conforme al Artículo I, Sección 10 de la Constitución de Estados Unidos, los Estados de la Unión pueden legislar sobre tributación al comercio exterior, siempre y cuando medie el acuerdo del Congreso Federal.

Regulación del comercio exterior.- En los tres países, su Legislativo regula el comercio exterior en consideración a motivos extrafiscales que interesan al fomento, aumento, disminución y aun a la supresión del tráfico de mercancías según la política comercial que respectivamente adopten.

Se advierte, sin embargo, que la Constitución de Canadá por reforma de 1982 de Sección 92 A (2), concede facultades a las provincias para que regulen la exportación de sus recursos, resultando entonces con facultades concurrentes con el gobierno federal en esta materia.

1.- **Facultades del Ejecutivo:** Facultades reglamentarias y facultades legislativas delegadas.- Conforme a la Constitución respectiva, el Presidente de México, el Presidente de Estados Unidos y el Primer Ministro de Canadá (representando al Consejo de Gobierno de Canadá), tienen facultades para ejecutar la ley en ejercicio del poder reglamentario.

Facultades delegadas para legislar.- En los tres países, el Ejecutivo puede expedir reglas de carácter general en materia de regulación del comercio exterior bajo la forma de delegación de facultades para legislar, instituida en consideración a la trascendencia política de los asuntos de comercio internacional y a las mismas necesidades de respuesta inmediata ante la coyuntura.

El fundamento constitucional de esta delegación de facultades, respectivamente corresponde a las siguientes disposiciones:

- Constitución Mexicana: Artículo 131 párrafo II, por el que se expidió la Ley de Comercio Exterior

- Constitución Estadounidense: Artículo I , Sección 10, que sirve de base constitucional a la Foreign Trade Act de 1974, que comprende reglas en materia de acuerdos comerciales y regulación tarifaria

- Constitución Canadiense: Lineamientos de la Sección 14, donde la Corona delega facultad al Gobernador General de Canadá y éste al Consejo de Gobierno (Gabinete) siguiendo reglas de "common law " constitucional.

2.- Relaciones comerciales.- La Constitución de cada país contiene prevenciones sobre la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo para intervenir en la expedición de tratados sobre comercio internacional, y que en el caso de Canadá concierne, más bien, a reglas de common law constitucional, con las particularidades siguientes que las distinguen entre sí:

- Constitución Mexicana: El Presidente está facultado para negociar y celebrar tratados, pero éstos deben aprobarse por el Senado, según se desprende de lo dispuesto en sus artículos 133 y 76.

- Constitución Estadounidense: El Artículo II Sección 2 , Cláusula 2 concede facultades al Ejecutivo para celebrar tratados con el consejo y la aprobación del Senado. Sin embargo, la Corte ha reconocido la validez del Acuerdo Ejecutivo o Acuerdo Congreso-Ejecutivo, por el que el Presidente puede celebrar acuerdos internacionales para asuntos de comercio bajo la denominación de Acuerdo Congressional (Congressional Agreement) con la sólo autorización del Congreso y sujetos a la aprobación final de este mismo órgano. La Ley de Comercio de 1974 (Foreign Trade Act of 1974) prevé el Acuerdo Congressional empleando la vía rápida o de "fast track".

La validez del Acuerdo Congressional se sostiene en la interpretación "ad hoc " del Artículo VI (2) que previene la celebración de tratados bajo la "autoridad de los Estados Unidos " en relación con la interpretación dada a la " cláusula de comercio " de la Sección 8 del Artículo I que confiere al Congreso la facultad de regular el comercio internacional. También ha sido reconocido como acuerdo internacional el Acuerdo del Ejecutivo por el que el Presidente puede celebrar de por sí negociaciones internacionales,

porque lo faculta la misma Constitución o bien porque actúa en cumplimiento de un tratado.

Asimismo, cabe destacar, que en los casos de negociaciones comerciales, Estados Unidos incluye la "cláusula del abuelo", con la que se previene que la norma internacional no se aplica cuando contravenga su ley mandatoria, entendiéndose como un corolario del sistema jurídico dual estadounidense.

- Constitución Canadiense: La Constitución Canadiense de 1867 no contiene disposiciones expresas cuanto a la autoridad canadiense para celebrar tratados. Siguiendo las reglas del common law constitucional, el Gobernador General (representante de la Corona) delega facultades al Consejo de Gobierno para intervenir en negociaciones, pero reconociéndose lo dispuesto en la Sección 91 (2) en el sentido de que los asuntos de comercio internacional son de la incumbencia del Parlamento, que se hace representar por el Primer Ministro.

3.- Tratados y leyes.- Sobre la relación de valor entre el tratado y las leyes, se puede concluir como sigue.

- Constitución Mexicana: predomina el último vigente aun cuando no existe disposición expresa en la misma que establezca que el derecho internacional haya de prevalecer sobre el derecho interno, pero, en la práctica, México ha sido respetuoso de sus compromisos internacionales aun sobre la Constitución.

- Constitución Estadounidense: se sigue un sistema dualista de derecho en el que se ha llegado a reconocer prioridad a la norma última vigente. Sin embargo, tratándose de Acuerdos Ejecutivos, la aplicación de la ley federal predomina invariablemente cuando resulta que éstos la contravienen, siguiendo el principio conocido como "cláusula del abuelo."

- Constitución Canadiense: no contiene disposición expresa sobre el valor de los tratados, siendo el "common law" el que ha venido determinando éste bajo la regla del último vigente. Sin embargo, el derecho interno ha prevalecido sobre los tratados o leyes que los incorporan al mismo, pues éstos no pueden estar en contravención con la Constitución, siguiendo el principio de la supremacía de la Constitución que se contiene en la Sección 52(1) de la Reforma a la misma de 1982.

II.- RELACION DE COMPARACION DE LA LEGISLACION ADMINISTRATIVA DE COMERCIO EXTERIOR DE MEXICO, ESTADOS UNIDOS Y CANADA

1.- Técnica legislativa.- En México, la legislación de importaciones y la legislación de exportaciones coexisten en el mismo cuerpo legal, como es el caso de la Ley Aduanera y la Ley Reglamentaria del Comercio Exterior. En cambio en Estados Unidos y Canadá, esa legislación se mantiene separada en respectivos cuerpos legales.

2.- Procedimientos aduanales.- Los aspectos de análisis comparativo que más interesa destacar, en razón de la perspectiva de integración económica de los tres países, son la clasificación tarifaria; valoración aduanera; cuotas; salvaguardas; barreras no arancelarias; y las causales contemporáneas de restricción.

Clasificación tarifaria y valoración aduanera.- Para determinar el pago aduanal por concepto de impuesto a la importación de mercancía, es indispensable identificar la mercancía conforme a la clasificación adoptada en la legislación de importaciones y en seguida establecer su valor según las reglas de valoración aduanera que también se contemplan en la misma.

Los tres países aplican el Sistema Armonizado (Harmonized System) de clasificación tarifaria aprobado en Bruselas, solamente que Estados Unidos no lo ha incluido en su legislación. La base gravable de valoración aduanera se determina en Estados Unidos y Canadá en función del "valor de transacción" previsto en el Código del GATT, mismo que ya han incorporado a su legislación. En México, esta base, corresponde al valor normal entre tanto no entre en vigor la reforma al artículo 48 a partir del 1° de Enero de 1994 que establece el valor de transacción, cuando se sabe que nuestro país ya suscribió ese Código y además tiene la perspectiva de intensificar su comercio con esos países por su misma posición a favor de su participación en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Cuotas y licencias.- Las cuotas son consideradas como restricciones a las adquisiciones de productos extranjeros que consisten en limitar la cantidad importable de un producto. El derecho a tales cantidades se conoce como licencia. En México, la Ley de Comercio Exterior de 1986 establece como restricción el "cupo máximo", la cual corresponde a una restricción cuantitativa cuyas causales pueden consistir en excedente de producción, necesidades internas de abasto, de salud pública y fitopecuaria, ambientales, ecológicas, de interés económico nacional y las consideradas en los acuerdos internacionales cuando es el caso de que México ya suscribió el Acuerdo adoptando el Código de Licencias.

En Estados Unidos la Trade Agreement Act de 1979 contiene reglas para la aplicación del Código de Licencias, en el sentido de que se siga el Artículo XII (2)(c) del GATT que prohíbe las cuotas, pero reconociendo las excepciones que en el mismo se previenen sobre casos de cuotas globales, especiales y discrecionales.

Canadá por su parte ha reconocido la especial importancia de las cuotas, a raíz de que el control de importaciones ha ido quedando en desuso, aplicando su Ley de Permisos de Exportación e Importación de 1947 que se expidió para prolongar el control de comercio exterior de tiempos de guerra y cuya Lista de Importaciones es susceptible de modificarse a juicio del Ministerio de Asuntos Exteriores. En la práctica, sin embargo, la ley no se aplica cuando resulta inconsistente con las cuotas

previstas en el Artículo XI del GATT, donde el Gabinete puede modificar los términos de las Cédulas contenidas en la misma.

Con lo que puede decirse que los tres países aplican su propia legislación sobre cuotas y licencias cuando la misma no sea inconsistente con el Código de Licencias, ante la tendencia que marca éste en el sentido de prohibir las cuotas. La ley mexicana del 1986 no es un ordenamiento muy sistematizado en cuanto a cuotas y las licencias, subsanándose esto mediante la aplicación del Código, para el que no ha habido objeción en que se le aplique.

Salvaguardas.- Constituye también otra medida de excepción al principio de concesión tarifaria al que se sujetan los miembros del GATT y que consiste en prohibir temporalmente importaciones, principalmente, en razón de que dañan o pueden dañar seriamente un sector de la economía o en general la economía nacional; por lo que también se le conoce como "cláusula de escape". Al igual que la cuota, esta figura restrictiva no está prevista expresamente en la ley mexicana de comercio exterior de 1986, donde se contempla su homóloga de texto "prohibición de importar" para proteger de un daño serio a los productores nacionales de mercancías similares, a causa de la excesiva importación.

Estados Unidos incluye la salvaguarda en su Foreign Trade Act de 1974 como medida restrictiva para proteger a los productores nacionales contra un daño serio. A diferencia de México, en donde esta medida incumbe a la Secretaría de Comercio, en Estados Unidos la investigación y determinación administrativas sobre daño serio corresponde a la Comisión de Comercio Internacional y al Presidente le corresponde decretar la prohibición.

En Canadá la salvaguarda se incluye en la Ley de Permisos de Exportaciones e Importaciones de 1947, aplicándose directamente por el Consejo de Gobierno por facultad delegada en la misma ley; con la particularidad de que el Parlamento incluye en la misma una Lista de Control de las Importaciones que sirve de base para determinar los productos sobre los que puede recaer una medida restrictiva. Asimismo, la investigación y la determinación del daño, corresponde al Tribunal Canadiense de Comercio Internacional.

Existen similitudes entre los tres países en cuanto a las razones técnicas que justifican la salvaguarda, aun cuando debe reconocerse que existen diferencias en cuanto a la cuantificación del daño, donde México exige afectación de sector de sólo el 25 % y Estados Unidos y Canadá del 50 %.

Puede agregarse como diferencia entre la legislación estadounidense y la de los otros dos países, la derivada de la reforma a la ley de 1974 y que luego pasó a la Ley Omnibus de Comercio y Competitividad de 1988, en el sentido de que los productores interesados deben acompañar a su solicitud de salvaguarda un "plan de ajuste" que habrá de servir al Presidente para decidir si otorga la medida.

Barreras no arancelarias.- En México, la Ley de Comercio Exterior de 1986 establece como causas de restricción prohibitiva de importaciones, las medidas de seguridad nacional, salud pública, sanidad fitopecuaria o aprovechamiento o conservación de especies. Se entiende que las medidas deben de provenir de autoridades ajenas a la materia del comercio, en aplicación de las leyes especiales que correspondan. México no ha suscrito el Acuerdo sobre Barreras Técnicas al Comercio conocido como Código de Standards, aprobado en la Reunión Tokio de 1979.

La ley de Acuerdos Comerciales de 1979 de Estados Unidos contiene disposiciones relativas a la aplicación de normas técnicas (standards) adoptando las aprobadas en la Ronda Tokio. Resulta muy significativa la regla contenida en la misma (propia del sistema dualista americano), en el sentido de que no se entenderá obstaculizado el comercio exterior cuando este país aplique una norma doméstica en protección de la salud pública y los esenciales intereses sobre seguridad, medio ambiente y consumo; cuyo principio en el derecho internacional estadounidense se conoce como "cláusula del abuelo."

En Canadá la legislación sobre normas técnicas se contiene en una diversidad de leyes especiales y no existe disposición expresa en la ley aduanera que prevenga la aplicación del Código de Standards del GATT. Se sabe, sin embargo, que existe la tendencia en ese país a utilizar este Código.

En la medida que se vayan definiendo mejor las relaciones comerciales entre los tres países, el conocimiento de los criterios técnicos se va hacer cada vez más importante, pues de lo contrario puede afectar la intensidad misma de su comercio. Actualmente, el NAFTA (North American Free Trade Agreement) prevé la posibilidad de integrar organismos que se avoquen a esta cuestión, con vista a las necesidades de consulta sobre normas y aun de unificación de las mismas.

Causales contemporáneas de restricción.- Los tres países incluyen lo que podrían denominarse causales contemporáneas de restricción al comercio exterior, contempladas respectivamente en la Ley de Comercio Exterior de México, la Omnibus Trade and Competitiveness Act de Estados Unidos y la Special Measures Imports Act de Canadá. Se trata de casos en los que la restricción no obedece a las causas tradicionales que originan las cuotas, salvaguardas, y barreras técnicas. Más bien, observan relación con la coyuntura de orden macroeconómico, como son el desequilibrio en la balanza de pagos y la deuda pública que trascienden a la política monetaria. México agrega aun como causa de restricción temporal, la concerniente al "estado que guarde la economía nacional."

CAPITULO IV

LA LEGISLACION ADMINISTRATIVA SOBRE PRACTICAS DESLEALES DE COMERCIO EXTRIOR DE MEXICO, ESTADOS UNIDOS Y CANADA. SOLUCION DE CONTROVERSIAS EN EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMERICA DEL NORTE Y PERSPECTIVA MEXICANA.

Las prácticas desleales de comercio internacional conciernen fundamentalmente al "dumping" y a las "sub-vencciones extranjeras". El dumping se presenta cuando una industria de un país no decide disminuir su volumen de producción aun cuando en su país no pueda vender, recurriendo a la venta a país extranjero con perturbaciones en la producción de éste, a causa de que vende por debajo del costo. La principal objeción dirigida en contra del dumping, es la de que éste es temporal, pues se sabe que una empresa privada no puede sostener, permanentemente, la venta a precio inferior al costo.

Las subvenciones existen cuando los gobiernos de los países extranjeros otorgan subsidios a sus productores para que exporten a bajos precios, considerándose injusto por los productores nacionales debido a que, esos gobiernos, obsequian una ventaja a las empresas extranjeras. También es objetada por su temporalidad, dado que lo que tales gobiernos pretenden, más bien, es la ayuda a corto plazo a sus productores. Es por lo que los gobiernos nacionales recurren a los gravámenes compensatorios, neutralizando la influencia en los precios que pagan los consumidores. * (Fischer, Stanley y otros, op. cit.)

Las medidas antidumping y los derechos compensatorios son permitidos por el GATT, donde los criterios para su determinación derivan de los acuerdos de la Ronda Tokio de 1979. Tanto México como Estados Unidos y Canadá, han suscrito sus respectivos compromisos de adhesión al Código Antidumping. Asimismo, estos dos últimos países ya suscribieron el Código de Subvenciones y Derechos Compensatorios. México aún no ha firmado éste dada su política de apoyo a las exportaciones, optando mejor por negociar con Estados Unidos un "Entendimiento Bilateral en Materia de Subsidios e Impuestos Compensatorios" con especificaciones sobre "prueba de daño" * (Rubio, Luis F. y otros, Alternativas para el Futuro. El Acuerdo del Libre Comercio, Editorial Diana, S.A. de C.V., México, 1991)

Por su parte Estados Unidos y Canadá sujetan las controversias derivadas de prácticas desleales de comercio a las reglas previstas en el Acuerdo de Libre Comercio (Free Trade Agreement) suscrito el 1° de Enero de 1988 y que entró en vigor un año después el 1° de Enero de 1989, siendo de la experiencia de Canadá la obtención de un significativo avance en materia de solución de controversias, cuando el Acuerdo parece deparar la posibilidad de neutralizar las desviaciones y abusos que, a pretexto de un "neoproteccionismo", se han venido generado en el comercio internacional.

La posibilidad de que México se incorpore al acuerdo de zona libre conocida como Acuerdo Norteamericano de Libre Comercio (North American Free Trade Agreement, NAFTA) suscrito por Estados Unidos y Canadá, ya ha sido aceptada por el Congreso Norteamericano después de cerrada discusión, que terminó en sesión del 23 de Mayo de 1991, * (Sek, Leonor, " Trade Negotiations: The Uruguay Round " , Congressional Research Service, Issue Brief, Septiembre 16 de 1991, pág.10) autorizando al Presidente George Bush para negociar vía "fast track ."

Por tanto, el presente capítulo, incluye también un estudio sobre la perspectiva mexicana de solución de controversias, siguiendo las reglas del que, en México, se ha denominado Tratado de Libre Comercio de América del Norte, que ya ha sido suscrito por los Ejecutivos de México, Estados Unidos y Canadá.

1.- Legislación de México.- El Plan Nacional de Desarrollo 1988- 1994 concede especial importancia al comercio exterior, como estrategia de modernización para elevar la eficiencia y la competitividad de la planta productiva nacional, considerando las características que observa el actual orden económico internacional de marcada tendencia hacia la consolidación de bloques comerciales.

En la ejecución de la política comercial del gobierno mexicano, destaca como implemento jurídico la Ley Reglamentaria del Artículo 131 de la Constitución en materia de Comercio Exterior, publicada en el D.O. del 19 de Abril de 1986. En esta ley se contienen las bases para que el gobierno mexicano enfrente oportunamente fenómenos del comercio internacional que pueden resultar adversos para el desarrollo de la planta productiva nacional, tales como el dumping o las subvenciones o subsidios, conocidos bajo la denominación de "prácticas desleales de comercio internacional." En ese sentido, la ley también es conocida con el nombre de Ley Antidumping.

Para dar cumplimiento a las disposiciones de la Ley de Comercio Exterior, fue emitido el Reglamento contra Prácticas Desleales publicado en el D.O. del 27 de Noviembre de 1986, que en forma detallada regula el procedimiento administrativo para determinar y neutralizar el dumping y las subvenciones.

La legislación se ve complementada por el Código Antidumping del GATT suscrito por México y aprobado por el Senado de la

República, según se desprende del Decreto correspondiente publicado en el Diario Oficial del 23 de Abril de 1988. Ya se decía, sin embargo, que el Código sobre Subvenciones aún no ha sido suscrito por México.

1.1.- Legislación antidumping. Ley Reglamentaria del Artículo 131 de la Constitución en materia de Comercio Exterior de 1986 y su Reglamento. El Código del GATT.- Las reglas para el procedimiento administrativo sobre dumping y subvenciones ocupan la mayor parte de los artículos de la Ley y su Reglamento, al lado de otros artículos que contienen reglas sobre regulación arancelaria y otras diversas regulaciones no arancelarias.

Antes de pasar al estudio del procedimiento administrativo en materia de dumping, me permito primero hacer referencia a algunos conceptos legales, básicos para el desarrollo de este tema.

Por "dumping" se entiende en la Ley, la importación de mercancías a un precio menor al comparable de mercancías idénticas o similares destinadas al consumo en el país de origen o procedencia. En el Reglamento se define como la práctica deiscal que consiste en importar al mercado nacional una mercancía extranjera a un precio por debajo de su "valor normal."

El "valor normal" se define en el Reglamento como uno de los precios que se compara para la determinación del margen de dumping. En relación sucesiva y por exclusión, la SECOFI estima el valor normal de tres maneras: 1) precio comparable en el curso de operaciones comerciales normales, de mercancías idénticas o similares destinadas al consumo del país de origen, 2) precio comparable más alto de exportación a un tercer país, y 3) el valor reconstruido. La forma 2) se utiliza ante países de economía que son de economía centralmente planificada, y la 3) cuando no queda otra alternativa que reconstruir el valor de la mercancía, sumando el costo de producción de la mercancía en el país de origen, los gastos de venta y de transporte, más una utilidad razonable.

Corresponden a "operaciones comerciales normales" aquéllas que se realizan habitualmente o que durante un tiempo razonable, inmediatamente anterior a la fecha de exportación hacia México, se hayan realizado en el país de origen o procedencia respecto de mercancías idénticas o similares entre compradores y vendedores independientemente unos de otros.

Los "ajustes para la comparabilidad de precios" consisten en los ajustes al valor normal de una mercancía importada para que ésta sea susceptible de comparación. El interesado que solicite el ajuste deberá allegar las pruebas requeridas para que la SECOFI considere las características físicas y especificaciones técnicas del producto, condiciones y términos de venta, cargas impositivas y cualquier otro elemento que deba considerar para que el valor normal y el precio al que se importe la mercancía a México resulten comparables.

Por "mercancía idéntica" o "similar" se entiende aquélla que coincide en todas sus características con las mercancías que se compara, considerando su naturaleza, origen, procedencia, uso, función, calidad, marca y prestigio comercial.

El "margen de dumping" consiste en la diferencia derivada de la comparación del valor normal de la mercancía extranjera en su país de origen, con el precio a que esa mercancía se importa por México.

Se entiende por "daño" la pérdida o menoscabo en el patrimonio o la privación de una ganancia lícita, que sufran los productores nacionales con motivo del dumping o la subvención; así como también la obstaculización al establecimiento de nuevas industrias o al desarrollo de las ya existentes.

La "cuota compensatoria" es una medida regulatoria que se aplica a todo producto que sea importado en condiciones de práctica desleal. Puede ser provisional o definitiva y se impone independientemente del arancel que corresponda a la mercancía de que se trate.

Por "monto de la cuota" se entiende la cantidad fijada por la SECOFI y que no deberá ser mayor pero sí podrá ser menor a los márgenes de dumping, siempre que resulte suficiente para frenar las importaciones en condiciones de prácticas desleales.

1.1.1.- Procedimiento administrativo antidumping.- El procedimiento consta de las siguientes fases:

- a) Recepción de la denuncia;
- b) Investigación administrativa inicial;
- c) Resolución provisional y continuación de la investigación administrativa. La investigación de oficio;
- d) Revisión de la resolución provisional;
- d) Resolución definitiva; y
- e) Revisión de la resolución definitiva en su caso.
- f) Recursos administrativos

Recepción de la denuncia.- Podrá presentarse ante la SECOFI por cualquier persona física o moral que produzca mercancías idénticas o similares a aquéllas que se están importando o pretenden importar en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional y representen, por sí mismas o agrupadas, cuando menos el 25 % de la producción nacional de dichas mercancías o de las organizaciones de productores de las mismas legalmente constituidas.

Entre otros datos, la denuncia deberá contener la descripción de la mercancía objeto de la importación, indicando su calidad comparativamente con la producción nacional y demás datos que permitan su individualización, el volumen que pretenda importarse, el país o países de exportación o de origen, la diferencia dumping, y todos aquellos otros datos que hagan presumible la existencia de la práctica desleal de que se trate. También deben quedar incluidos en la denuncia, los elementos que permitan apreciar que la importación

causa o amenaza causar daño o perjuicio a la producción nacional u obstaculiza el establecimiento de una industria.

Investigación administrativa inicial.- Si la denuncia reúne los requisitos que para su procedencia se establecen en la ley, se recibirá de conformidad en el término de 5 días notificando al denunciante y dando inicio a una investigación administrativa. De lo contrario se dará por concluido el procedimiento mediante resolución.

Resolución provisional. Continuación de la investigación.- La investigación sobre prácticas desleales de comercio internacional abarcará el período que cubra las importaciones de mercancías que puedan resultar afectadas por dumping o subsidio, que se hubieren realizado hasta con seis meses de anterioridad al inicio de la propia investigación. Asimismo, su realización no será obstáculo para el despacho ante la aduana correspondiente de las mercancías de que se trate.

En el término de 5 días hábiles, contados a partir de que se notifique al denunciante haber recibido de conformidad la denuncia, se dictará una resolución provisional. Con esta resolución se determinará, si fuere procedente, la cuota compensatoria que corresponda y se continuará la investigación administrativa sobre la práctica desleal de comercio internacional que dio origen a la misma.

La investigación aun podrá iniciarse de oficio por la Secretaría, cuando estime se trata de una denuncia oscura o que faltan datos o documentos para que se presuma la existencia de una práctica desleal de comercio internacional. La resolución que en ese sentido se dicte deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación convocando a los interesados a que comparezcan a exponer lo que su derecho convenga dentro de un plazo de 15 días hábiles.

La investigación que la Secretaría inicie de oficio deberá ordenarse mediante resolución en la que simplemente se declarará el inicio de la investigación, o bien se incluirá también la determinación provisional de la cuota compensatoria si es el caso de que cuente con la información suficiente que haga suponer la existencia de prácticas desleales, o la importación sea de las que constituya un daño o amenaza de daño para los productores nacionales de mercancías idénticas o similares.

Con una resolución provisional se determina el monto de la cuota compensatoria que deberá pagarse provisionalmente, sin embargo, los importadores o sus consignatarios podrán elegir entre pagar la cuota compensatoria o garantizar el crédito fiscal. Como datos que deben contenerse en esta resolución se pueden citar la descripción detallada de la mercancía, el país de origen o de procedencia de ésta, la descripción de la mercancía idéntica o similar producida en México, el margen del dumping, y la descripción del daño causado o que pueda causarse o del obstáculo a la industria de que se trate. Deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación para que Aduanas proceda al cobro de la cuota compensatoria.

Revisión de la resolución provisional.- La resolución deberá ser confirmada, modificada o revocada por SECOFI dentro de un plazo que no excederá de 30 días hábiles a contar a partir de que la misma surta efectos. Para esto, se revisarán los elementos que sirvieron de base para dictarla, así como la información complementaria que en su caso se haya aportado por los importadores o quienes pretendan importar y por los productores u organización de productores afectados. Los resultados de la revisión deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

La información remitida a la Secretaría mediante cuestionarios, se verificará efectuando visitas de inspección documental al domicilio fiscal del o de los denunciados o de los importadores de la mercancía sujetas a investigación. La información sobre costo de producción podrá verificarse acudiendo al país de origen o de procedencia de la mercancía, si la autoridad del gobierno correspondiente y el mismo productor de la mercancía manifiestan estar de acuerdo con la verificación. De no obtenerse su anuencia, la Secretaría debe resolver sobre la determinación de cuotas compensatorias con base en la información disponible.

La Secretaría podrá contratar los servicios de empresas especializadas, para obtener apoyo en la indagación y comprobación de datos. Para la determinación de las cuotas compensatorias, utilizará en sus cálculos técnicas estadísticas o de muestreo de las generalmente aceptadas, tratándose de casos en donde exista un volumen o número significativo de operaciones dadas y ajustes que hayan de efectuarse.

A excepción de los documentos internos preparados por la Secretaría y aquellos otros que considere como confidenciales, los interesados podrán obtener de la misma la información que le proporcionen las partes afectadas.

Durante el período de investigación, las partes que han demostrado interés jurídico en el resultado, podrán allegar a la Secretaría toda clase de pruebas a exclusión de la confesional y las consideradas como contrarias al orden público, la moral y las buenas costumbres.

Conforme a la ley, el importador está obligado a calcular en el pedimento de importación la cuota compensatoria y de pagarla aun en el caso de que la SECOFI la haya determinado en forma provisional. Sin embargo, los importadores no están obligados a pagar esas cuotas cuando demuestren que las mercancías importadas provienen de país distinto al que las aplica por prácticas desleales contra México, por lo que también es importante que en su pedimento acompañen el certificado de origen de las mismas.

Resolución definitiva.- El procedimiento administrativo no podrá exceder de un período de seis meses contados a partir de la fecha en que la resolución provisional surta efectos. Terminado este período y formulada la opinión de la Comisión de Aranceles y Controles al Comercio Exterior, la Secretaría dictará su resolución

definitiva y misma que deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

La ley faculta al Ejecutivo para celebrar convenios con otros países para que la imposición de cuotas compensatorias sólo se determine en definitiva cuando la Secretaría llegue a la convicción de que la importación de las mercancías causen o puedan llegar a causar un daño a la producción nacional u obstaculicen el establecimiento de industrias. El Ejecutivo, sin embargo, no podría celebrar convenio alguno si el país extranjero no ofrece un trato recíproco.

Para precisar el daño causado o el daño por causarse debido a prácticas desleales de comercio internacional, la ley prevé que se atienda a esos convenios, o al menos deberán considerarse los elementos siguientes:

- a) El volumen de la importación de mercancías objeto de dumping o subvenciones, para poder determinar el aumento relativo a la producción o consumo interno nacional;
- b) El efecto que en los precios internos de mercancías idénticas o similares se cause o llegue a causarse por la importación;
- c) El efecto que la importación cause o llegue a causar a los productores nacionales de mercancías idénticas o similares.

Revisión de la resolución definitiva. Compromisos del exportador.- Se trata de los casos previstos en la ley en el sentido de que los importadores podrán solicitar que se modifique la determinación de la Secretaría cuando se haya modificado la diferencia entre los precios o el monto de las ayudas al exportador. La autorización de la Secretaría para la importación sin pago de esas cuotas, sin embargo, estaría condicionada a que se garantice el interés fiscal.

En todo caso, la cuota compensatoria subsistirá entre tanto no se declare por la SECOFI que las prácticas desleales que les dieron origen han cesado. Conforme a la ley, se entienden desaparecidas estas prácticas cuando el exportador o el gobierno extranjeros, según corresponda, modifiquen sus precios eliminando las causas de la aplicación de las cuotas compensatorias, eliminen la ayuda que ha dado por resultado un precio subsidiado, reduzcan sus exportaciones al número convenido, o adopten cualquier otra acción diferente pero equivalente en sus efectos.

El reglamento a la ley previene la situación de que el exportador, con la intervención del gobierno de su país se comprometa a revisar sus precios o cesar sus exportaciones, o de que el gobierno de su país elimine o limite la subvención de que se trate o preste su consentimiento al exportador para revisar sus precios y eliminar los efectos dañinos de las mismas. En tal caso, podrá suspenderse o dar por terminada la investigación sobre prácticas desleales de comercio internacional, previa opinión favorable de la Comisión de Aranceles y Controles de Comercio Exterior, lo que deberá incorporarse en la resolución que recaiga sobre el compromiso.

Recursos administrativos contra la resolución definitiva.- En la ley se previenen dos clases de recurso para impugnar las decisiones de la Secretaría en materia de prácticas desleales:

a) Recurso de revocación contra las resoluciones y actos definitivos que determinan cuotas compensatorias o las apliquen. Se interpone sólo por los importadores de las mercancías objeto de cuotas ante la misma autoridad que las determine o las aplique, siguiendo los términos previstos para este recurso en el Código Fiscal de la Federación. Podrá impugnarse la aplicación de las cuotas en el mismo recurso que se interponga contra la determinación, pero en la interposición de recursos sucesivos se suspenderá la tramitación del que se dirija contra la aplicación. El recurso deberá resolverse en el término de 30 días siguientes a la fecha en que concluya el desahogo de las pruebas, o bien a la fecha en que quede integrado el expediente.

b) Recurso de revisión jerárquica contra la imposición de sanciones derivadas de las resoluciones de la SECOFI. Para interponerse ante el superior jerárquico de la autoridad que las imponga, dentro del término de 15 días hábiles anteriores a la notificación de la resolución respectiva. En la propia ley se establecen reglas sobre la suspensión de los efectos de la resolución impugnada.

1.1.2.- Proceso contencioso administrativo. Tribunal Fiscal de la Federación. Revisión Fiscal (judicial) y Amparo. Recurso final ante el GATT.- Esta previsto en la misma ley que las resoluciones con las que se decida el recurso de revocación podrán ser impugnadas ante el Tribunal Fiscal de la Federación, salvo caso de improcedencia en los términos del artículo 202 del Código Fiscal de la Federación. La demanda que el interesado presente podrá ser ampliada para comprender en la misma la impugnación de los actos de aplicación además de los de determinación de la cuota compensatoria.

El Tribunal Fiscal de la Federación es un tribunal administrativo con competencia para conocer de las controversias entre los causantes y las autoridades fiscales federales, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos. Ha venido evolucionando en su organización y funcionamiento desde su creación en 1936 y actualmente obedece a una estructura descentralizada compuesta de una Sala Central o Sala Superior y 16 Salas Regionales administrativamente distribuidas en la extensión del territorio mexicano.

La substanciación de los juicios seguidos ante el tribunal corresponde a un procedimiento sumario en los que, en la misma audiencia de pruebas y alegatos, deberá dictarse sentencia. No obstante la autonomía de que se le inviste en la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, no está facultado para hacer ejecutar coactivamente sus fallos favorables al particular, pues sólo expide resoluciones declarativas sobre la nulidad de los actos reclamados, precisando con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirlas; salvo los casos de actos discrecionales de la administración. A esto se debe que en la práctica el particular

recorra al juicio de amparo, cuando la autoridad es omisa o se niegue a cumplir con el fallo.

Revisión Fiscal Judicial y el Amparo.- El Código Fiscal de la Federación establece el recurso de "revisión fiscal" ante el Tribunal Colegiado de Circuito, para que las autoridades puedan impugnar las resoluciones de las salas regionales y aun las de la sala superior (artículo 249) que decretan o niegan sobreseimientos o que dictan sentencias definitivas en su contra.

El particular no dispone de ese recurso, pues se consideró que tendría a su alcance el "juicio de amparo." En su defensa puede demandar la protección de la Justicia Federal invocando lo dispuesto en el artículo 107 fracción V, b) y 103 fracción I de la Constitución, en los que se faculta a los tribunales de la Federación para conocer de controversias de juicio de amparo en materia administrativa, cuando se reclamen por particulares sentencias definitivas y resoluciones que pongan fin a un juicio, dictadas por tribunales administrativos.

Recurso Final ante el GATT.- Jorge Witker, en su obra reciente " El Régimen Jurídico del Comercio Exterior de México ", se refiere a un "recurso final" mediante el cual la reclamación se plantearía ante el " Comité de Prácticas Antidumping " que administra el Código Antidumping del GATT en Ginebra, Suiza, citando como ejemplo el caso en el que Estados Unidos obtuvo la revisión y anulación de la cuota compensatoria provisional impuesta por México sobre exportaciones de fibra acrílica.

El Código Antidumping del GATT.- Las disposiciones de este Código son consideradas como complementarias de la legislación nacional antidumping cuando el Senado de la República aprobó el 1° de Diciembre de 1987 * (D.O. del 23 de Abril de 1988) el Acuerdo relativo a la aplicación del Artículo VII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y de Comercio, adoptado en la ciudad de Ginebra, Suiza el 12 de Abril de 1979 y suscrito por México el 24 de Julio de 1987.

La Ley de Comercio Exterior de 1986 y el Código Antidumping son concordantes en el sentido de que, son las autoridades administrativas, las encargadas de proveer del procedimiento antidumping para las determinaciones respectivas sobre dumping, daño causado o por causar y sobre la relación entre ambos. Asimismo, concuerdan en cuanto a reglas sobre adopción de medidas preliminares y medidas definitivas, definición del dumping, criterio sobre prueba del daño, cuotas compensatorias en razón de la diferencia dumping y posibilidades de defensa para las partes.

Como diferencias entre ambos cuerpos normativos, se pueden mencionar que la Ley previene que la denuncia de dumping podrá iniciarse cuando se trate sólo del 25 % de la producción nacional, mientras que en el Código se estipula que tiene que tratarse de una parte principal. Igualmente, la Ley no previene sobre la posibilidad contemplada en el Código para que, un tercer país, reclame contra México el dumping que le causase daño, en razón de su calidad de

proveedor de productos que nuestro país no produjese. * (Witker, Jorge, Códigos de Conducta Internacional del GATT suscritos por México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1988, pág. 51)

1.2.- Legislación sobre subvenciones. Ley Reglamentaria del Artículo 131 Constitucional de 1986 y su Reglamento.- La subvención o subsidio se define en la ley como la importación de mercancías que en el país de origen o de procedencia haya sido objeto, directa o indirectamente , de estímulos , incentivos, primas, subvenciones o ayudas de cualquier clase para su exportación, salvo que se trate de prácticas aceptadas internacionalmente."

En el Reglamento se especifica que serán consideradas como subvenciones las ventas de existencias o reservas de productos agrícolas o mineros en el mercado internacional por parte de gobiernos extranjeros o sus agencias, ya porque sus precios sean "considerablemente inferior" al de otros proveedores de ese mercado, o bien porque sus ventas absorban más de una parte equitativa del comercio mundial de exportación del producto considerado.

Adicionalmente se prescribe que, salvo prueba en contrario, se considerará subvención la acción que, como tal, se incluye en la Lista Ilustrativa de Subvenciones a la Exportación del Anexo del Acuerdo para la Interpretación y Aplicación de los Artículos VI, XVI, y XXIII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (Código sobre Subvenciones y Derechos Compensatorios del GATT).

Observa Jorge Witker, * (Witker, Jorge, op. cit., pág. 221). sin embargo, que tanto la Ley de Comercio Exterior como su Reglamento no se aplican a casos de importaciones subvencionadas, no obstante existir elementos potenciales que, como en el caso de los productos agrícolas provenientes de Estados Unidos, afectan sectores como la avicultura, la lechería y la porcicultura.

Procedimiento administrativo.- Las reglas aplicables para la determinación del dumping y las cuotas compensatorias resultan las mismas que se aplican en la determinación de las subvenciones y sus cuotas compensatorias, siguiendo las disposiciones de la Ley de 1986 y su Reglamento. Valga, por tanto, para este procedimiento lo ya antes expuesto sobre procedimiento administrativo antidumping.

Código del GATT.- Quedó ya antes indicado que México no ha suscrito el Código de Subvenciones y Derechos Compensatorios , cuando sólo se ha logrado firmar un " Entendimiento relativo a la Prueba del Daño" con Estados Unidos. Es de reconocerse, sin embargo, la influencia que su aprobación ha ejercido en el texto de la Ley de Comercio Exterior de 1986. Witker * (Witker, Jorge, Ibidem, pág. 12) advierte: "...su impacto en la mencionada Ley de Comercio Exterior es evidente, y la decisión final de aprobación está pendiente de las eventuales reformas que sufrirá la Ley de Aranceles y Comercio de 1984 de los Estados Unidos."

Es de advertirse la dificultad que existe para llegar a acuerdos en materia de subvenciones, pues tal y como lo señala ese

mismo autor, * (Witker, J. y Patiño, R., La Defensa Jurídica contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional, Editorial Porrúa, S.A., México, 1987, pág. 34) el concepto no está tipificado en el derecho económico internacional, y si bien es cierto que el Código incluye una lista ilustrativa de subvenciones, también lo es el que no define la subvención.

2.- Legislación de Estados Unidos.- Las investigaciones administrativas contra la práctica del "dumping" son ancestrales en Estados Unidos, remontándose a la primera época del federalismo cuando Alexander Hamilton fue Secretario del Tesoro en 1791. Sin embargo, su definición legal no se encuentra sino hasta expedida la Ley Antidumping de 1916, en la que se estatuye como un ilícito la competencia desleal o el precio discriminatorio, en forma similar a la estatuida en la ley interna. * (Folsom, R.H. y otros, op. cit., pág. 265)

2.1.- Legislación antidumping. Ley de Acuerdos Comerciales de 1979 (Trade Agreement Act of 1979).- Esta ley armoniza el derecho estadounidense con las reglas del Código Antidumping del GATT corresponde a la de la Ley de Acuerdos Comerciales de 1979 (Trade Agreement Act of 1979). Se trata de una ley que ofrece una nueva legislación sobre comercio exterior que incluye normas diversas de las leyes de comercio de 1921, 1930 y 1974 y que luego han de aparecer como de la ley de 1984.

2.2.- Ley Omnibus sobre Comercio y Competitividad de 1988.- El precio de competencia desleal internacional (dumping) se define en la sección 1673 del Código 19 de Estados Unidos (19 U.S.C.) como la " venta de bienes de importación a un precio menor que el precio justo " (less than fair value, LTFV), cuando el precio justo (fair value) se determina en razón de su valor en el lugar del mercado de exportación (home market price).

La ley, sin embargo, sólo se aplica en el caso de que la venta a precio desleal provoque o tienda a ocasionar un daño serio (material injury) en la industria doméstica o retarde su desarrollo, imponiendo un derecho antidumping. Este cargo se entiende como adicional al impuesto que normalmente tiene que pagarse por la importación de productos y debe ser el suficiente para cubrir la diferencia entre el precio al cual son vendidos en Estados Unidos y el precio al que se venden en el lugar de su exportación.

En la sección 1677 (7) del Código 19 se establecen los criterios para la determinación del daño substancial o retraso en el desarrollo de una industria, en el sentido de que la Comisión de Comercio Internacional (International Trade Commission) debe considerar el volumen de las importaciones de que se trate y sus precios y el impacto que esto ocasiona en los productores domésticos. La Comisión deberá evaluar tanto el menoscabo actual como el menoscabo potencial en la producción, las ventas y las ganancias, como también en el mercadeo y la productividad de la industria interna.

2.2.1.- Procedimiento administrativo antidumping.- El procedimiento contra el dumping puede iniciarse por el Departamento de Comercio o bien por un particular comerciante o grupo de comerciantes que se considere afectado, ocurriendo ante la Comisión Internacional de Comercio que, como se sabe, depende del propio Departamento de Comercio. La resolución sobre la imposición de medidas antidumping corresponde adoptarla a la misma Comisión desde 1980, en coordinación con la Agencia de Comercio Internacional (International Trade Agency), * (Folsom, op.cit., pags. 266-267) dentro de un proceso administrativo al que en seguida se hace referencia.

Resolución administrativa preliminar. Agencia de Comercio Internacional.- Agencia determina si los productos de importación son vendidos en Estados Unidos a precios de competencia desleal (less fair value), y a la Comisión le corresponde establecer si tal venta ocasiona daño serio o grave (material injury) a la industria doméstica. Conforme se previene en la sección 1673 b, la Agencia debe primeramente establecer si hay indicadores suficientes (reasonable indications) que hagan presumible la existencia de esos precios basándose en la "mejor información disponible al momento" (the best information available at the time).

Resolución administrativa preliminar. Comisión de Comercio Internacional.- En tanto que la Agencia de Comercio Internacional determina que hay venta a precio " less fair value", a la Comisión de Comercio Internacional le corresponde establecer si esta venta ocasiona un daño serio, dictando una determinación preliminar.

Resoluciones administrativa final de la Agencia de Comercio Internacional y resolución administrativa final de la Comisión de Comercio Internacional.- La resolución preliminar de la Comisión es hecha del conocimiento de la Agencia de Comercio Internacional. Si ésta adopta una determinación final confirmando la existencia de precio de competencia desleal, ofrecerá su resolución final.

En ese caso, de nuevo la Agencia enviará el asunto a la Comisión, donde ésta habrá de determinar en definitiva sobre la existencia de daño.

Cabe aclarar que los bienes importados objeto de procedimiento antidumping no quedarían sujetos al pago de derechos compensatorios, hasta en tanto no se dicte resolución definitiva. Se sabe, sin embargo, que, en la práctica, los importadores disminuyan sus importaciones entre tanto no conozcan la decisión sobre el monto de impuestos antidumping. A su vez los exportadores tendrán que reaccionar en el sentido de aumentar el precio de exportación del producto; con lo que podría suponerse que se logra el propósito antidumping.

Corresponde a la misma Comisión de Comercio Internacional la determinación del monto de los impuestos antidumping, que no deberá exceder la diferencia entre el precio de consumo doméstico del país de exportación y el precio al que se vende en Estados Unidos (margin of dumping).

Importaciones de países que no siguen la economía de mercado.- En el caso de las importaciones provenientes de los países que no tienen economía de mercado, la diferencia dumping no se determina tomando como base el precio de consumo de esos países, puesto que en éstos el precio no se determina por la competencia de mercado, sino que se fija oficialmente. Se recurre entonces a utilizar como base del precio doméstico del exportador, el de otros países que les resulten comparables por sus niveles económicos (surrogate of comparable economic development and percapita gross national product).

2.2.2.- Reforma de 1988.- Con la Ley Omnibus de Comercio y Competitividad se reforma la Sección 301 de la Ley de Comercio de 1974 ampliando las facultades del poder ejecutivo para intervenir en caso de prácticas desleales. Por esta reforma el Presidente tiene más poder discrecional para llevar a cabo acciones para identificar y eliminar prácticas desleales de comercio internacional contra Estados Unidos.

Asimismo, la ley permite que el Presidente transfiera estas facultades al Representante de Comercio de los Estados Unidos (US Trade Representative) reduciendo la influencia de otros asesores no comerciales como el de política exterior y seguridad nacional. También podría enfrentar la aplicación de acuerdos comerciales que contravengan los derechos de los trabajadores, exportaciones dañinas y aun adoptar medidas antitrust. Este Representante aun puede negociar que la eliminación de la práctica desleal se produzca en tres años, pero pasado este período sin resultado positivo, Estados Unidos podría decidir sobre una medida de represalia. * (Holyday, G., " Trade Remedy Reforms " , en Wilson, Arlene (coord), Trade, CRS, Issue Brief, 16 de Mayo de 1989, pág. CR-3)

Adicionalmente, la Ley Omnibus incluye una serie de reglas encaminadas a mejorar el sistema antidumping y de derechos compensatorios, por ejemplo, en los casos de importaciones de Estados Unidos de partes de productos exportadas a precio discriminatorio para ensamblarse en Estados Unidos, o bien la importación de ese país de productos ensamblados con partes provenientes de terceros países que las exportan mediando dumping o subsidio.

2.3.- Legislación sobre subsidios e impuestos compensatorios.- Los impuestos a la importación de ciertos productos pueden verse aumentados en la medida de que sobre éstos recaigan " derechos compensatorios " por los que el país de importación logra contrarrestar la ayuda que el país de procedencia de los mismos ofrece a sus exportadores a través de subsidios, considerando que el monto de los mismos corresponda exactamente al subsidio otorgado.

Estos subsidios pueden consistir tanto en disminución de impuestos, como en créditos a la inversión y otros financiamientos. Mismo en Estados Unidos, por ejemplo, se da el caso de los subsidios para impulsar las exportaciones " allende el mar."

Advierte Folsom, sin embargo, que la política de derechos compensatorios como tiene sus adherentes, también tiene sus detractores. Los primeros sostienen la idea de que las importaciones deben mantenerse a salvo de prácticas desleales de comercio, por lo que los subsidios de países extranjeros deben ser objeto de penalización. Sus opositores, por su parte argumentan que esta medida no resulta sencilla en tanto que esos derechos no pueden precisarse dentro de un cartabón de justicia, así como tampoco es fácil establecer cuándo un gobierno extranjero está actuando con propósitos aviesos de competencia desleal.

La Ley de Acuerdos Comerciales de 1979 contiene dos reglas sobre subsidios y derechos compensatorios: la que se encuentra en la sección 1671 y sigs 19 U.S.C. relativa a los productos importados de los países miembros del GATT, y la regla contenida en la sección 1303, 19 U.S.A. concerniente a los productos de los países no miembros de este Acuerdo. Los derechos compensatorios pueden imponerse a estos últimos, aun y cuando sus subsidios no ocasionen o no tiendan a ocasionar un daño serio u obstaculicen el desarrollo de la industria, conforme se dispone en la misma sección.

Antes de hacer referencia a la aplicación de ambas secciones, resulta conveniente describir las reglas del GATT sobre subsidios, toda vez que éstas han sido incluidas en la Ley. El Código de Subsidios y Derechos Compensatorios reconoce la posibilidad de utilizar subsidios que son aplicados sanamente para promover el desarrollo de los países, especialmente los de los países en desarrollo. Igualmente admite aquéllos que los países desarrollados utilizan para impulsar su comercio de ultramar.

En el Código se previene que los países miembros no deberán subsidiar las exportaciones de productos primarios, de manera tal que resulte a su favor una distribución no equitativa en el comercio internacional.

En cuanto a derechos compensatorios concierne, está establecido en el Código que sólo se impondrán en tanto se haya iniciado una investigación. Esta podrá iniciarse para determinar la existencia, grado y efecto del subsidio de que se trate, mediante solicitud por escrito de o en representación de la industria afectada. Esta petición deberá acompañarse de suficientes evidencias sobre: a) la existencia de un subsidio, b) que este subsidio a su vez causa un daño, en los términos del Artículo VI del GATT, y c) que hay relación de causalidad entre el subsidio y el daño invocados.

Las autoridades que siguen una investigación podrán desahogar ésta en el territorio mismo de los signatarios requeridos, en tanto que éstos hayan sido notificados en tiempo, al menos que objeten la investigación. Por lo que deberá quedar demostrado que, por sus efectos, el subsidio a la importación causa un daño en los términos del Acuerdo General. A lo que se sigue que el derecho compensatorio sólo podrá exigirse, en lo que sea requerido para contrarrestar el subsidio que causa el daño. La decisión sobre la imposición de ese derecho y su monto, corresponden a la autoridad de la importación signataria.

En tal virtud, las susodichas secciones de la ley se aplican tanto directa como indirectamente a casos de subsidios. La ley mantiene incorporados los subsidios a la exportación previstos en el propio Código del GATT, pero adiciona éstos con una segunda lista relativa a "subsidios domésticos" de sección 1677(5). En ese sentido, la ley sólo incluye esas dos listas, por lo que cualquiera otra cuestión relativa a beneficios preferenciales a la exportación y a los exportadores será punible conforme a la ley estadounidense, si las ventas domésticas no se ven aumentadas. Sin embargo, los incentivos derivados de un programa, no son considerados como subsidios cuando igualmente afecten a todos los productores de una nación.

No ha resultado fácil resolver la cuestión de los derechos compensatorios de productos subsidiados, que derivan beneficios particulares. Es el caso, por ejemplo, de los productos que son simplemente eximidos del pago de impuestos a condición de que sean exportados, donde la Suprema Corte de Estados Unidos ha resuelto que no se justifica la imposición de cuotas compensatorias; o donde la Corte de Comercio de los Estados Unidos ha resuelto que la importación de ciertos productos no queda sujeta a la imposición de estos derechos si el exportador logra comprobar que traslada el pago del impuesto doméstico al importador estadounidense. * (Folsom, op. cit., pág 272)

2.3.1.-Procedimiento administrativo. Derechos compensatorios.- El procedimiento administrativo para determinar la imposición de derechos compensatorios es el mismo que se sigue tratándose de impuestos antidumping, al que se hizo referencia en el punto anterior. A manera de trasunto, puede decirse, que se trata de un procedimiento que implica la acción en correlación de la Comisión de Comercio Internacional y de la Agencia de Comercio Internacional, ambas con sus respectivas resoluciones preliminares y definitivas, como a continuación se señala.

Resoluciones administrativas preliminares y definitivas respectivas.- Mediante una resolución preliminar, la Agencia de Comercio Internacional determinaría si existen subsidios otorgados para ciertos bienes de importación sujetos a trato compensatorio, a fin de reducir su adquisición. En su caso, se continuaría con el procedimiento de resolución preliminar sobre daño por parte de la Comisión Internacional de Comercio, en los términos del Artículo VI del GATT. Para concluir el procedimiento, ambos organismos dictarían su resolución definitiva de llegar a confirmar sus respectivas resoluciones preliminares.

Importaciones a países que no siguen economía de mercado.- En lo que respecta a los importaciones provenientes de países que no son de economía de mercado, se encuentra que la Corte de Apelaciones de Circuito ha determinado que los subsidios a la exportación otorgados por los gobiernos de esos países no crean subsidios sujetos a derechos compensatorios cuando no deriven distorsiones de mercado.

2.4.- Contencioso administrativo judicial sobre prácticas desleales de comercio internacional. Corte de Comercio Internacional (Trade International Court). Apelación.- Cualquier resolución final de la Agencia de Comercio Internacional o de la Comisión de Comercio Internacional relativas al Antidumping o a Derechos Compensatorios de Subsidios, puede ser impugnada (judicial review) ante la Corte de Comercio Internacional.

La Corte de Comercio Internacional fue creada en 1980 para substituir a su predecesora la Corte Aduanera, invistiéndosele de poderes como si se tratase de una Corte Judicial Federal. No obstante, la Corte de Comercio Internacional queda sujeta a tres limitaciones: * (Folsom, R. H., op. cit., pág 277)

a) No está facultada para expedir autos mandatorios tratándose de decisiones sobre ajustes (cuantitativos) al comercio internacional;

b) Sus resoluciones son sólo de índole declarativo, derivadas de procedimientos sumarios; y

c) Sólo puede exigir información confidencial sobre ciertos casos pre-establecidos.

Esta Corte comporta competencia exclusiva para conocer de juicios que se promuevan en contra de Estados Unidos, sus agencias o sus funcionarios, en los casos que en seguida se indican en razón de la competencia.

Competencia material.- Está facultada la Corte para conocer de la aplicación de cualquier ley concerniente a ingresos causados por importaciones, tarifas, derechos de aduana, embargos, ejecuciones u otras regulaciones. Asimismo, su jurisdicción comprende facultades para conocer de acciones civiles ejercidas por Estados Unidos a causa de una operación de importación.

Muy especialmente se señala que su competencia incluye juicios en materia de procedimientos antidumping y derechos compensatorios, así como asuntos sobre elegibilidad tratándose de ajustes al comercio.

Se advierte, sin embargo, que no es un tribunal competente para conocer de casos de restricciones a importaciones por seguridad o salud, manteniéndose sujetos a una jurisdicción uniforme y que es la que corresponde a las Cortes de Distrito (U.S. District Courts).

La competencia territorial (geographical jurisdiction).- Es del ámbito territorial federal nacional. Aun está facultada la Corte de Comercio Internacional para practicar actuaciones en países extranjeros.* (Folsom, op. cit., pág. 277)

2.4.1.- Apelación ante la Corte de Apelaciones (Court of Appeals) y ante la Suprema Corte (United States Supreme Court).- Las resoluciones pueden ser recurridas en primera instancia ante la Corte de Apelaciones para el Circuito Federal (Court of Appeals for the Federal Circuit), que substituyó a la anterior Corte de

Apelaciones Aduaneras y de Patentes (Court of Appeals of Customs and Patents).

Como segunda y última instancia en la vía judicial, es posible ocurrir a la Suprema Corte de los Estados Unidos (United States Supreme Court) en apelación de la decisión de la Corte de Apelaciones para el Circuito Federal.

3.- La Legislación de Canadá.- Este país ha desarrollado un sistema interesante de protección no arancelaria para combatir prácticas desleales de comercio exterior por dumping o subsidios, que se regula por la Ley sobre Medidas Especiales de Importación expedida en 1985 (Special Import Measures Act of 1984, SIMA).

3.1.- Legislación Antidumping. Ley sobre Medidas Especiales de Importación de 1984.- Anteriormente a la ley de 1984 se aplicaba la Ley Antidumping de 1970 que fue expedida en razón del compromiso de Ronda Kennedy, cuando se aprobó la aplicación del Código Antidumping del GATT de 1968, antecedente del Código de 1979 (Revised Code) aprobado durante la Ronda Tokio.* (Canadian Trade Law Reporter, CCH Canadian Limited, 1989, pág 16,054)

Uno de los principales propósitos de esta ley ha sido el de que Canadá aplicase una legislación antidumping más efectiva para proteger la industria canadiense. A diferencia de la ley anterior, contiene disposiciones más seguras sobre determinación del dumping y el del daño material.

3.1.1.- Procedimiento Administrativo.- La determinación del excedente (diferencia en los precios) dumping le corresponde al Departamento del Ingreso Nacional, Aduanas y Sisas (Department of National Revenue, Customs and Excise) y las resoluciones correspondientes sobre daño material al Tribunal Canadiense de Comercio Internacional (Canadian International Trade Tribunal). En seguida se examinan los conceptos de la ley SIMA (Special Import Measures Act) que orientan tales determinaciones, así como sus procedimientos sobre investigación y resolución administrativa.

Valor Normal (Normal Value).- Corresponde a lo que los estadounidenses denominan el " fair value ". Con él se hace referencia al precio de venta del bien importado en el país del exportador, cuando se vende a adquirentes considerados como del nivel comercial del importador y que lo compran en las mismas condiciones que éste (cantidad de compra, comercio ordinario, tiempo y lugar de la operación). La comparación debe hacerse sobre la base de bienes idénticos en todo sentido o de estrecho parecido (close resemblance) y bajo precios que no excedan los 60 días anteriores a su venta en Canadá, que en caso de variabilidad se estaría a un cálculo promedio.

Ajustes sobre valor normal.- La determinación del valor normal queda sujeta a deducciones que tienden a reducirlo y que aun pueden conducir a la eliminación de un supuesto excedente. Estas deducciones pueden consistir en los siguientes ajustes: * (Crancker, Glenn, op cit, pág 6.11(2)

a) Cuantitativos: con lo que debe considerarse el precio de venta de mercado doméstico que le corresponde a la misma cantidad vendida al importador;

b) Cualitativos: por los que se puede constatar que el precio de venta en Canadá es más bajo que el precio de venta doméstico debido a diferencias en calidad productiva;

c) Nivel de mercado: ajuste significativo, pues con el se considera la diferencia de precio de venta derivado de la diferencia de oferta cuando, por ejemplo, el exportador vende al importador a precio de distribuidor pero que en su país vende para consumo final, y por lo que debe investigarse el precio de venta y el costo adicional generado por un comerciante doméstico de la categoría del importador;

d) Cargamento: debe restarse del precio de venta doméstico el costo adicional de carga cuando el punto de embarque a Canadá no corresponda al del lugar de la aduana, cuando es el caso de que en éste no se venda el producto o en lugar cercano;

e) Otros ajustes: no se consideran los descuentos que se obtendrían si el importador canadiense adquiriese en el mercado doméstico, y así tampoco las devoluciones o exenciones de impuestos aduanales favorables a la exportación a Canadá.

Bienes importados sin venta de mercado doméstico. Métodos para determinar el valor normal.- Cuando los bienes importados no corresponden a bienes que se venden en el mercado del país de exportación, la ley previene dos métodos alternativos para la determinación del valor normal: el del valor de venta en un tercer país y el del valor normal de producción.

El más socorrido de ambos, es el del valor normal de producción (constructed normal value) que consiste en establecer el valor del bien de importación en consideración al " valor agregado " (cost-plus) bajo la forma siguiente:

a) costo de producción;
b) costos de administración, ventas y otros costos susceptibles atribuirse a la producción o a la venta; y
c) utilidades.

Para determinar el valor normal de los bienes importados de países de economía controlada, se selecciona un tercer país al cual es referido el precio de venta doméstico. Señala Cranker, el autor citado, que esta medida resulta ser muy discutida en tanto que la ley no exige que el tercer país ofrezca determinado nivel económico de comparación.

Deducciones al precio de exportación.- En la determinación del dumping, el precio de exportación deberá ser objeto de las siguientes deducciones:

a) comparación de los bienes para el embarque, que generalmente se considera en el precio de venta doméstico;
b) Cualquier impuesto o derecho pagado por el exportador; y

c) Otros costos derivados de la exportación o del embarcamiento directo a Canadá.

Conforme a la ley (SIMA) aun existiría dumping cuando el precio de exportación no corresponda al precio de adquisición del importador, sino al precio al que adquiere un intermediario que subsecuentemente vendería al importador.

Se previenen también reglas especiales para determinar el precio de exportación cuando existe " asociación " entre el importador y el exportador, o en los casos en que la transacción se lleva a cabo mediante "compensación " entre éstos. Esta última incluye cualquier acuerdo en cuanto precio, venta, costo o devolución de bienes incluyendo gastos financieros especiales o créditos disponibles a favor del importador canadiense. No obstante, ningún reembolso por cargos de derechos antidumping puede considerarse como arreglo compensatorio.

Una vez que el valor normal y el precio de exportación han sido establecidos, deberá procederse a calcular la diferencia entre ambos para determinar si es el caso dumping. Este existirá en cuanto que se encuentre que el valor normal es superior al precio de exportación.

Etapas del procedimiento administrativo.- La determinación del dumping puede ser muy dilatada cuando ésta incluye la revisión judicial, pues puede durar años. El mero procedimiento administrativo consta de las cuatro etapas siguientes:

- a) Acuerdo aduanal;
- b) Investigación antidumping;
- c) Resolución administrativa preliminar; y
- d) Resolución administrativa definitiva.

Acuerdo aduanal (Compliant) .- Este acto aprobatorio deberá desahogarse en la Aduana pidiendo se investigue la existencia de la diferencia dumping y el correlativo daño material o el retraso en la producción, previstos en la ley como caso de aplicación de medidas antidumping. El representante ministerial de Finanzas deberá resolver en el término de 21 días si el Acuerdo está "propriadamente documentado. "

Un Acuerdo " propriadamente documentado " significa que éste deberá reunir los siguientes elementos:

- a) Argumentación sobre la existencia del dumping, siendo causa o tienda a ocasionar daño material, o haya causado o esté causando retrasos, detallando los hechos en los cuales se basen los mismos;
- b) Información disponible con la que se puedan probar esos hechos;
- c) Cualquier otra información que se estime necesaria para que el representante ministerial pueda proveer.

Las aduanas han logrado formular un cuestionario para reunir esa información, cuando se sabe que han sido restrictivas en el sentido interpretativo del concepto de lo " propiamente documentado."

Investigación.- El Subministro representante del Ministerio (Diputy Minister) tiene treinta días para decidir si se inicia una investigación, contados a partir del día de que se ha dado a conocer que el Acuerdo está propiamente documentado.

Si el Subministro es de la opinión de que no ha lugar a seguir una investigación por que ésta no está asegurada por el Acuerdo, está obligado a exponer las razones por las que adopta tal decisión. Por el contrario, si estima que existen razones evidentes de dumping y de daño o retraso que no exigen una investigación, deberá turnar el asunto al Tribunal Canadiense de Comercio Internacional, pero sin que quede liberado de investigar, si el tribunal encuentra que se requiere de una indicación razonable acerca de daño o retraso. La decisión de investigar deberá de notificarse a los importadores y exportadores interesados, al gobierno del país de la importación, independientemente de que sea publicada en la Gaceta Canadiense (Canada Gazette).

La investigación comprende un cuestionario que será enviado a los exportadores de los bienes objeto del procedimiento, para que respondan acerca de su precio doméstico, volumen de venta, subsidios, descuentos, reducciones, fletes, costo de producción, diferencias entre los productos domésticos y los vendidos en Canadá, gastos de venta y administrativos y utilidades. Cuando el cuestionario no se contesta, es el caso de que el Ministerio decreta especificaciones sobre la diferencia dumping, con sanciones que pueden llegar hasta la exclusión del mercado canadiense.

El cuestionario es también enviado a los importadores que corresponda, siendo particularmente importante en los casos en los que el precio de exportación ha de convenirse en atención a reglas de especial aplicación.

La investigación termina con la comparación entre las respuestas de los importadores y los exportadores, para que en seguida el representante ministerial adopte una decisión preliminar o decida sobre la terminación del procedimiento. Este último supuesto se surte si resulta que no hay evidencia del dumping, o la diferencia dumping no es significativa, o bien la evidencia de dumping no constituye una indicación razonable de daño material o retraso.

No obstante, la terminación de la investigación puede ser referida al Tribunal Canadiense de Comercio Internacional dentro de los 30 días siguientes a la iniciación de una investigación, cuando los importadores, los exportadores y los países interesados estimen se trata de caso de "primera causa del daño" (prima facie injury). Conforme a la ley en cuestión (SIMA) el tribunal deberá decidir sobre la terminación, sin esperar la resolución del representante ministerial y sin procedimiento de audiencia, dentro de los treinta días siguientes al día del turnado. Pocos de estos casos, en la práctica, han terminado en esa forma.

Otra posibilidad de terminación en etapa de investigación que se contempla en la ley, es el de la "aceptación de compromisos" (undertakings) de los exportadores de no vender a ciertos precios, aplicándose las disposiciones de la misma consistentes con lo previsto en el propio Código Antidumping. Cuando una investigación antidumping es iniciada, el exportador puede proponer este compromiso y el representante ministerial puede aceptarlo al estimar que podría eliminarse el dumping y el daño causado o que tienda a ocasionarse.

Estos compromisos son susceptibles de renovarse cada tres años. No obstante, el representante ministerial podría suspenderlo "en cualquier tiempo" si encuentra que hay incumplimiento o si las circunstancias que originaron su aceptación han cambiado.* (Paterson, op. cit., pág. 105)

Resolución administrativa preliminar. Subministro (Deputy Minister).- Debe dictarse dentro de los 90 días posteriores a la iniciación de la investigación, o bien dentro de los 135 días si se trata de " casos complejos " (complex cases). Esta resolución especificaría y describiría los bienes en los que la misma recae, la diferencia dumping estimada y la identidad del importador.

Resolución administrativa preliminar. Tribunal Canadiense de Comercio Internacional.- Por dictada la resolución preliminar, el propio Subministro de Finanzas deberá rendir informe al Tribunal Canadiense de Comercio Internacional acerca de las razones de su determinación acompañando los documentos requeridos que además contendrán prevenciones sobre impuestos provisionales, con lo que el Tribunal emitirá su resolución provisional sobre causa de daño o retraso. En caso de negativa, la ley le permite ordenar la devolución de los impuestos provisionales pagados. En caso contrario, el importador deberá cubrir estos impuestos a más tardar en seis meses cuyo monto no debe sobrepasar la diferencia dumping.

Resolución administrativa final del Ministerio de Finanzas.- Asimismo, en cuanto que el Subministro haya dictado su resolución provisional deberá proseguir con la investigación que habrá de permitirle determinar con más detalle la diferencia dumping y dictar la resolución definitiva dentro del plazo de noventa días, en razón de que haya encontrado un margen considerable entre el valor normal y el precio de exportación del bien importado. La resolución deberá publicarse en la Gaceta Canadiense y registrarse en la Secretaría del Tribunal Canadiense de Comercio Internacional.

Resolución administrativa final. Tribunal Canadiense de Comercio Internacional.- El siguiente paso consiste en un análisis que lleva a cabo el Tribunal Canadiense de Comercio Internacional para determinar en definitiva sobre la causa de "daño serio" o substancial o retardo productivo en la clase o tipo de bienes importados de que se trate. Se trata de un tribunal administrativo con sede en Ottawa compuesto hasta de cinco miembros designados por el Consejo de Gobierno, creado en 1988. (Canadian International Trade Tribunal Act of 1988)

Este tribunal constituye una amalgama de las funciones que correspondían al anterior Tribunal de las Importaciones Canadienses: la Comisión de Tarifas, y la Comisión Textiles y Ropa. En el "Estatuto del Tribunal para Análisis de Impacto" se previene la naturaleza de las funciones que le incumben: * (CCH Canadian Trade Law Reporter, año 1990, pág. 18,525) "...el centro de expertos y conocimientos más importante en comercio internacional que asegura la armonización de las decisiones sobre importaciones. El nuevo Tribunal provee al examen del comercio exterior de los Canadienses, al tiempo que ofrece al gobierno orientación y bases consistentes al tomar decisiones."

Está investido de los poderes de un tribunal superior de registro o archivo (superior court of record) y que puede actuar día a día de conformidad con los principios de la justicia natural en el cumplimiento de su cometido. * (Cranker, op. cit., pág. 6.11.2). En cuanto " tribunal de registro " se ocupa de la comparecencia, juramento de verdad y examen de atestigüadores, elaboración e inspección de documentos, ejecución de sus propias órdenes y de otras materias que le resultan necesarias o propias para el del desempeño de todos los poderes, derechos y prerrogativas inherentes al ejercicio de su jurisdicción. * (CCH Canadian Trade Law Reporter, año 1990, pags. 18,528-18,529)

La información se obtiene siguiendo el procedimiento respectivo (Rules of Procedure) bajo bases de confidencialidad y al propio tribunal en su tiempo le corresponde decidir si cuestiones tales como costos, ganancias y volúmenes se mantiene en confidencia o se divulgan. Con base en esta información y las actuaciones correlativas, es que determina si hay daño substancial y por tanto si ha lugar a imponer antidumping o derechos compensatorios, y lo cual deberá comunicar al Ministerio de Finanzas. La resolución deberá contener los datos que identifican tanto la "producción en Canadá", los "bienes semejantes" producidos en el mercado doméstico y el "daño serio" de que se trate.

Para la identificación de la "industria doméstica" (área o sector dañados de la producción) se considera lo dispuesto en el artículo 4 párrafo 1 del Acuerdo para la Aplicación del Artículo VI del GATT, donde el término está referido a la mayor parte de la producción doméstica, es decir, aquella que exceda del 50 % del total de la misma.

Por " bienes semejantes " se entiende en la ley aquellos que son bienes idénticos o cuando no bienes de estrecha similitud, que el Tribunal deberá determinar con base en los datos del informe preliminar del representante del Ministerio y aun en los que debe allegarse empleando sus propios medios, sobre todo tratándose de casos en que la identificación requiere de la diferenciación de varias clases de bienes. En ese sentido, la sección 16 de la ley (SIMA) establece que deberá investigar cada bien por separado, refiriéndose el efecto del dumping o del subsidio de cada cual.

El "daño serio" debe quedar positivamente demostrado. La ley previene, sin embargo, que el daño no tiene que ser totalmente causado por los bienes del dumping o subsidiados, sino, más bien, éstos deben de responder a la "principal causa del daño" (principal cause of injury). Son varios los factores que el Tribunal debe considerar, para la determinación del daño, entre los que se encuentran la cantidad importada a precio de moneda canadiense, el precio de reventa en Canadá, la estadística de los precios correspondientes de los tres años anteriores, fluctuaciones de mercado y otras causas que, además del dumping, afecten la venta de bienes.

3.2.- Sistema de derechos compensatorios. Ley sobre Medidas Especiales de Importación. - Esta ley establece procedimientos a favor de la imposición de derechos compensatorios cuando los bienes importados son subsidiados por el gobierno de un país extranjero, causando un menoscabo en la economía de los productores canadienses. Lo que se explica en el sentido de que los productores extranjeros obtienen una ventaja competitiva injusta al recibir el subsidio de su gobierno, derivando una diferencia respecto del valor normal y que es por lo que se contrarresta a través del pago de impuestos compensatorios.

El sustento jurídico de este sistema se deriva del Acuerdo sobre Subsidios y Derechos Compensatorios del GATT suscrito en Ginebra, Suiza el 17 de Diciembre de 1979, conocido como el Acuerdo sobre Interpretación y Aplicación de los Artículos VI, XVI, y XXIII del GATT, que reconoce que los gobiernos provean mediante subsidios a la satisfacción de objetivos de interés social y económico, pero que sujeta a impuestos compensatorios las importaciones que por causa de esos subsidios dañan la producción doméstica.

3.2.1.- Procedimiento administrativo. Resoluciones.- Resulta éste similar al que se lleva a cabo tratándose de medidas antidumping, siguiendo las fases del acuerdo aduanal, investigación, resolución administrativa provisional y resolución administrativa definitiva.

La Ley sobre Medidas Especiales de Importación (SIMA) substituye actualmente a la Ley de Tarifas Aduaneras que antes facultaba al Consejo de Gobierno para establecer las compensaciones contra subsidios. Esta ley se crea para mejorar las medidas para la regulación de las importaciones canadienses adoptándose los siguientes cambios: * (Cranker, Glenn A, en Doing Business in Canada, Matthew Bender & Co., Canadá, 1992)

a) La base para la imposición de derechos compensatorios corresponde determinarla al Tribunal Canadiense de Comercio Internacional considerando el daño causado;

b) Los conceptos de "subsidio", "bienes subsidiados", y "gobiernos" son más explícitos y acotados;

c) Las cuotas compensatorias pueden imponerse tratándose de subsidios a la agricultura que causen daño al gobierno federal o de las provincias, al aumentar su carga para financiar sus programas de apoyo a la agricultura;

d) Se hace referencia específica a los compromisos inherentes al Acuerdo del GATT; y

e) Las investigaciones sobre derechos compensatorios son posibles en la medida de la misma colaboración de los gobiernos de los países de los productores exportadores.

Por subsidio se entiende en la ley, todo financiamiento o beneficio comercial que haya favorecido, favorezca o llegue a favorecer el acrecentamiento de quienes, directa o indirectamente, están vinculados a la producción, manufactura, desarrollo, procesamiento, adquisición, distribución, transportación, venta, exportación o importación de bienes, como resultado precisamente de cualquier esquema, programa, práctica u otra cosa, implementados por el gobierno de un país extranjero, pero sin que esto incluya el monto de cualquier derecho o impuesto interno establecido por el gobierno del país de origen de la exportación de los bienes, cuando se le exenta o ha sido o será estimulada mediante el reintegro o la devolución.

El Tribunal dispone de 120 días a partir de la fecha de su resolución preliminar para dictar su determinación final, para lo cual está investida de poderes suficientes para expedir una resolución sobre daño serio en contra de ciertos países exportadores, aun cuando se trate de un daño que no es del pasado o actual, sino que a futuro se espere que perjudique la industria doméstica, si no se le protege.

En el caso de una resolución final sobre "daño en el pasado", los impuestos antidumping contra importaciones anteriores sólo serían oponibles si se tratase de una importación masiva de bienes de dumping y siempre cuando haya tenido lugar tres meses antes a su resolución preliminar. Conforme a la ley existiría "daño presente" en el caso de entrega de bienes de dumping durante el "período provisional" es decir, desde la fecha de la resolución preliminar hasta la fecha de la resolución definitiva. El monto de los impuestos deberá corresponder al equivalente de la diferencia de dumping, pero sin exceder del monto de los impuestos provisionales establecidos en la resolución preliminar.

El "daño a futuro" (future material injury), es el que en los términos de la ley, el Tribunal estime que ocurriría en el porvenir, y por tanto no sería objeto de impuestos antidumping hasta después de la fecha de la propia resolución final.

3.3.- Revisión administrativa de las resoluciones.- Las resoluciones finales son revisables a iniciativa del propio tribunal, o bien poque así lo solicite cualquier persona o gobierno. Conforme a lo dispuesto en la sección 76(2) de la ley, expiran al transcurrir 5 años de que se dictan y son susceptibles de ser modificadas o rescindidas en tanto se encuentre que las circunstancias que dieron origen al daño han cambiado. * (CCH Canadian Trade Law Reports, año 1990, pág. 18,771)

3.4.- Contencioso administrativo judicial sobre prácticas desleales de comercio internacional. La Corte Federal de Apelaciones.

La Suprema Corte de Canadá.- La jurisdicción de la Corte Federal (Federal Court Act de 1985) comprende facultades para revisar en apelación asuntos en materia de comercio exterior relativos a clasificación tarifaria, valoración aduanal, resoluciones administrativas sobre dumping y derechos compensatorios, cálculo de impuestos aduanales derivados de la aplicación de la Ley de Medidas Especiales sobre Importaciones.

Existen dos textos legales que previenen la vía judicial ante la Corte Federal para la revisión de las resoluciones administrativas finales sobre dumping y derechos compensatorios:*(CCH Canadian Trade Law Reporter, año 1990, pág. 26025) a) el de la Ley de Medidas Especiales sobre Importaciones en su secciones 41 y 53 en relación con lo señalado en la sección 96.1 de la misma, por las que las partes interesadas pueden apelar las decisiones del Representante Ministerial sobre diferencia dumping o subsidio y también las decisiones del Tribunal que deniegan la revisión de la resolución, y b) el de la sección 28 de la Ley de la Corte Federal de 1985, que específicamente está referida a la revisión de decisiones sobre daño substancial.

3.4.1.- Revisión judicial sobre dumping y subsidio.- En la sección 96.1 de la Ley sobre Medidas Especiales de Importaciones se establece que las partes como los importadores, exportadores, gobiernos o cualquier persona interesada pueden apelar las determinaciones finales sobre dumping y subsidio.

En la sección 96.1 se previene la posibilidad de que la apelación se dirija a la Corte Federal de Apelaciones cuando existen los supuestos siguientes:*(CCH Canadian Trade Law Reports, año 1990, pág. 26.059)

- a) una determinación final del Representante del Ministerio en los términos de la sección 41(1)(a) (dumping o subsidio);
- b) una decisión del Representante Ministerial en los términos de la sección 41(1)(b) cuando se ha terminado una investigación;
- c) una orden del Tribunal bajo las subsecciones 76(3.1) y 76(2) cuando no decide a favor de iniciar una revisión a instancia de un particular o gobierno;
- d) una orden del Tribunal sobre rescisión o continuidad de una resolución antidumping o sobre derechos compensatorios.

La ley, sin embargo, no previene instancia alguna de apelación en relación con las determinaciones del Tribunal acerca de daño grave o retraso en la producción.

3.4.2.- Revisión judicial de las resoluciones sobre daño grave o retraso de la producción.- La sección 28 de la Ley de la Corte Federal (Federal Court Act) concede jurisdicción a la Corte Federal de Apelaciones para conocer en exclusiva competencia de la revisión de las decisiones o mandatos (orders) de organismos administrativos (boards), comisiones u otros tribunales " de las que por ley son de naturaleza administrativa y no corresponden en la ley a los creados como de base judicial o cuasijudicial. "

La Corte Federal de Apelaciones es un tribunal que puede conocer sobre decisiones que adopte un tribunal administrativo en observancia del principio de justicia natural, revisando que el tribunal lo haya aplicado y también si éste ha incurrido en incompetencia (jurisdiccional error) o en errónea aplicación o interpretación de la ley en contra de la aplicación adecuada del principio de la legalidad (error in law), o bien en erróneas apreciaciones resolviendo de hecho" de manera perversa y caprichosa" * (Cranker, op. cit., pág. 6.11.3)

El concepto de "justicia natural" en el derecho canadiense es del orden esencialmente procesal, significando el deber de conferir a las personas afectadas por una decisión, una oportunidad razonable de plantear su caso y el deber del funcionario de contemplar justamente los pro y los contra resolviendo con entera imparcialidad.* (CCH Canadian Trade Law Reports, año 1990, pág. 26,207)

La revisión judicial ante la Corte Federal de Apelaciones debe plantearse dentro de los diez días siguientes a la fecha de la notificación de la decisión a la parte que se considera directamente afectada; pero una prórroga puede ser conferida cuando ésta demuestre que tuvo razones suficientes para no solicitarla dentro de ese término, siempre que no se trate de una promoción frívola o sin razonables posibilidades de éxito.

3.4.3.- Apelación ante la Suprema Corte de Canadá.- Las decisiones de la Corte Federal de Apelaciones son apelables ante la Suprema Corte. Antes de 1990 la apelación se regía por lo prescrito en la sección 31 de la Ley de la Corte Federal que establece que una apelación ante ésta suspende el enjuiciamiento de la Corte Federal de Apelaciones, cuando en su opinión se trata de una cuestión que corresponda diferir a la Suprema Corte; igualmente una apelación ante la Suprema Corte es admisible aun y cuando la Corte Federal de Apelaciones la haya denegado, si en su opinión se trata de una cuestión de importancia pública o que tenga relación con algún aspecto jurídico o de hecho importantes. Actualmente, sin embargo, por criterio emitido en 1990, las apelaciones ante la Suprema Corte de Canadá se rigen por la Ley de la Suprema Corte de Canadá.

3.5.- Las Importaciones de Estados Unidos. El Acuerdo de Libre Comercio y la reforma de 1988 a la Ley sobre Medidas Especiales de Importación.- Esta fue modificada con reforma de 1988 para que entrara en vigor el 1° de enero de 1989 que entre otras materias incluye la de solución de controversias por importaciones de Estados Unidos, en conformidad con las reglas contenidas en el Acuerdo de Libre Comercio firmado por ambos países.

En la sección 77.11(2) de esa ley se previene que, por solicitud de persona interesada al Secretario Canadiense, Deberá éste aplicar las reglas de la secciones 28, 96.1 y 61 de la Ley de la Corte Federal en vista de una resolución definitiva sobre prácticas desleales. No obstante, de acuerdo con el artículo 1904 del Acuerdo de Libre Comercio párrafo 4, el Ministerio debe solicitar que la

decisión definitiva sea revisada por el Panel (tribunal binacional).
 * (CCH Canadian Law Trade Reports, año 1990, pág. 26,601)

La petición del Ministerio ante el Panel debe presentarse dentro de los veinte días siguientes a la fecha en la cual la decisión es publicada en la Gaceta Canadiense, o en la fecha en que la resolución final del Representante del Ministerio es recibida por el Gobierno de los Estados Unidos. Esta instancia de revisión deberá formularse con base en las disposiciones de la Sección 28 (1) de la Ley de la Corte Federal.

Por lo dispuesto en la sección 77.11(6) de la Ley sobre Medidas Especiales de Importación, cuando un Ministro del Gobierno de los Estados Unidos promueve la revisión por el Panel binacional, ninguna persona o gobierno puede solicitar la resolución de la controversia en los términos de la Ley sobre Medidas Especiales de Importación. Y aun cuando el Gobierno de Estados Unidos no solicite la revisión al Panel, la sección 77.12 de la ley impide que alguna persona o gobierno lo solicite si no ha transcurrido el plazo limitativo de 30 días posteriores a la publicación de la resolución final en la Gaceta Canadiense, según se dispone en el artículo 1904(4) del Acuerdo.

A lo que se agrega, que ninguna revisión puede solicitarse por persona o gobierno alguno, si dentro de los primeros días de ese período limitativo, éstos no informan de su intención de plantear la revisión al Secretario Canadiense y al Secretario Americano (de la administración del Acuerdo).

Asimismo, ninguna instancia que no corresponda al procedimiento referido se considerará válida y, por tanto, la resolución que de la misma emane no se considerará una resolución final y obligatoria así como tampoco una resolución susceptible de apelación, según se previene en la sección 77.2 de la Ley sobre Medidas Especiales de Importación. * (CCH Canadian Trade Law, op. cit., pág. 26,061)

4.- Solución de controversias en materia antidumping y de cuotas compensatorias y la perspectiva de México ante el Tratado de Libre Comercio para América del Norte.- Los países en desarrollo no cuentan con la capacidad de mercado interno y la competitividad de los países desarrollados, por lo que entonces están en desventaja ante la aplicación de leyes antidumping y de derechos compensatorios. Situación que se agrava si a nombre de un "nuevo proteccionismo" los países desarrollados abusan en la aplicación de estas leyes.

No obstante, se ha considerado que la alternativa de un mecanismo multilateral tiende a eliminar los excesos del neoproteccionismo, cuando la experiencia canadiense sobre solución de controversias ha sido la de fallos favorables del panel binacional, cuando se estima no se hubieran obtenido sin el Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos.

La solución de controversias tropieza principalmente con la dificultad de que el dumping y el subsidio no son fáciles de

precisar, pues es el caso de que cada país ofrece una realidad diferente y donde las posibilidades de investigación sobre la competitividad y la relación Estado- industrias son limitadas.

No resulta sencillo establecer reglas internacionales comunes que permitan la solución de controversias sobre dumping y subsidios a las exportaciones. Sin embargo, se advierte que el Acuerdo de Libre Comercio de Estados Unidos y Canadá de 1989 incluye la posibilidad de aprobar reglas en el plazo de entre 5 y 7 años, conforme a la prevenciones de su Capítulo XIX. Entre tanto no se aprueben estas reglas, la solución de controversias habrá de sujetarse la aplicación del principio de "substitución de la revisión judicial" por un panel binacional, en los términos mismos estipulados en el Capítulo.

4.1.- Antecedente. Capítulo XIX del Acuerdo de Libre Comercio Estados Unidos-Canadá de 1989. Período para un "nuevo régimen."- En este Capítulo, los gobiernos de Estados Unidos y Canadá acuerdan obtener las mismas ventajas derivadas del Acuerdo, reconociéndose la importancia de la igualdad de ambos en el acceso a todos los beneficios del mismo. Por esto asumieron el compromiso de cumplir con tres obligaciones: * (Crookell, Harold, Canadian-American Trade and Investment under The Free Trade Agreement, Library of Congress, Westport, USA, 1990, pág. 199)

a) Desarrollar durante un período de 5 a 10 años reglas sobre solución de controversias por prácticas de dumping y subsidios gubernamentales, pero que, entre tanto, se aplicarían reglas unilaterales;

b) Revisión bilateral de los cambios en las respectivas leyes antidumping y de compensaciones para las consistencia entre éstas y el GATT y el logro del objeto mismo del Acuerdo;

c) Substitución de la revisión judicial de las cortes domésticas de resolución definitiva, por un panel bilateral. El panel deber considerar el criterio doméstico de revisión judicial.

Se previene en el Capítulo que los dos gobiernos se dan a la tarea de establecer un régimen nuevo (new regime) para resolver los problemas de dumping y subsidios a más tardar en 7 años. Período que podría prorrogarse al encontrar que se requiere más tiempo, en razón de la complejidad misma de la tarea. Se sabe, sin embargo, que se tiene el propósito de lograr este cometido antes que termine ese período entre 1993 y 1995.

Principalmente, se contienen reglas para evitar el abuso del sistema operante antes del Acuerdo, sujetando a los exportadores canadienses a competir en Estados Unidos en condiciones de más seguridad, predictibilidad e igualdad. Ambos gobiernos han quedado comprometidos a utilizar un mecanismo único de solución de controversias que garantice la imparcial aplicación de las respectivas leyes antidumping y de derechos compensatorios.

Con el Capítulo XIX se superan las reglas del GATT sin perder consistencia con las mismas. Cada gobierno puede hacer revisar una determinación antidumping y de derechos compensatorios ante un panel

binacional con facultades para emitir resoluciones obligatorias. En ese sentido, ambos países se mantienen en el derecho de resolver sobre esta materia, pero en apelación podrán dirigirse al panel binacional para que determine si la aplicación de las leyes antidumping y de derechos compensatorios se aplicaron correctamente.

Si el panel binacional determina que existe una correcta aplicación de la ley, el procedimiento se sobrees (mater is closed). Pero si encuentra que la autoridad administrativa como el Departamento de Comercio o la Comisión de Comercio Internacional en los Estados Unidos, o el Departamento del Ingreso Nacional o el Tribunal Canadiense de Comercio internacional en Canadá, equivoca la aplicación de las reglas, puede devolver el asunto a la autoridad administrativa para que corrija el error y expida una nueva resolución.

Para que haya simetría en la aplicación de las resoluciones del panel, está previsto que los gobiernos de los dos países reformarán sus leyes en el sentido de sujetarse a las decisiones bilaterales de revisión. Asimismo, el panel se integra con personas que previamente aparecen registrados en una lista de panelistas, en su mayor parte abogados en razón de la naturaleza judicial que ofrecen las revisiones.

El panel se integra con 5 panelistas, donde cada gobierno designa 2 y el quinto es designado en conjunto. Si para este último no hay acuerdo entre los gobiernos entonces pasa a ser designado por los cuatro panelistas que ya han sido seleccionados, en consideración a la lista existente. De persistir el desacuerdo su selección se hará mediante sorteo. Existe entre los gobiernos, sin embargo, el derecho de recusar panelistas cuando se estima que los designados por la otra parte no son aptos para conocer de ciertos asuntos.

El procedimiento para que el panel resuelva se sujeta a reglas que establecen términos estrictos que han sido considerados los adecuados para que, con oportunidad, la parte demandante pueda presentar sus argumentos y, del otro lado, la contra-parte pueda contestar presentando los suyos. Las particulares interesadas en la solución de controversias estarán representados por sus respectivos gobiernos.

Para asegurar la imparcialidad y la integridad de los procesos, ha sido incluido un medio de control contra la deshonestidad y la corrupción, consistentes en un procedimiento extraordinario en que un colegio de tres jueces de profesión podrá conocer de la recusaciones en contra de uno o diversos panelistas, y cuya resolución podrá aun consistir en el requerimiento de un nuevo panel.

Un pequeño secretariado establecido por ambos gobiernos administra los procedimientos de revisión que sigue el panel, dando oportuno acceso a la información a la parte que se ostente agraviada. Asimismo, establecerán en detalle las reglas procesales a que se sujeta el panel y un código de conducta para los panelistas.

Resulta importante por su vinculación con el derecho doméstico de las partes y por su trascendencia para la vida misma del Acuerdo, la regla contenida en el artículo 1903 del Capítulo y que concierne a la obligación que tiene cada parte de consultar a la otra sobre modificaciones en su legislación antidumping y de derechos compensatorios, en vista de una nueva legislación. De tal virtud, cada gobierno tiene el derecho a solicitar que un panel bilateral se encargue de revisar tales cambios a la luz del objeto y los propósitos del Acuerdo, los derechos y obligaciones de las partes y las mismas decisiones previamente adoptadas por el panel. Este podrá recomendar modificaciones y las partes podrán llegar a un acuerdo acerca de las mismas. Si este acuerdo no se da, la otra parte tiene el derecho de adoptar una medida legislativa y aun ejecutiva equivalente, o bien de terminar el Acuerdo.

4.2.- Tratado Trilateral de Libre Comercio de América del Norte. Solución de controversias antidumping e impuestos compensatorios. La perspectiva de México. - El Presidente de México, Carlos Salinas de Gortari, el Presidente de Estados Unidos, George Bush y el Primer Ministro de Canadá, Brian Mulroney simultáneamente firmaron el 17 de Diciembre de 1992 el Tratado de Libre Comercio de México, Estados Unidos y Canadá cuya aprobación se sigue conforme a la Constitución de cada país. Por tanto, es un tratado en proceso de aprobación que no causa eficiencia, sino hasta que se apruebe en México por el Senado de la República, en Estados Unidos por el Congreso Federal y en Canadá por el Parlamento, para ampliar el Acuerdo de Libre Comercio de Estados Unidos y Canadá de 1989,

La celebración de un tratado de libre comercio se justifica en razón de argumentos histórico-económicos, pero se expide mediante decisiones de política internacional por parte de los Estados. En este sentido, resulta significativa la reunión amistosa que sostuvieron en la ciudad de Austin, Texas, el 8 de Enero de 1993, el Presidente de México, Carlos Salinas de Gortari y el entonces ya Presidente Electo de Estados Unidos, William J. Clinton, en la que públicamente éste manifestó estar de acuerdo en principio con el tratado trilateral, pero también mostrando interés en que el documento fuese estudiado a fin de considerar la celebración de "acuerdos colaterales" en las materias de trabajo y ecología.

El examen del documento revela que para asuntos de dumping y cuotas compensatorias existe como apartado el Capítulo XIX "Revisión y Solución de Controversias en Materia de Antidumping y Cuotas Compensatorias" que comenzaría a regir el 1° de Enero de 1994. Respecto a su capítulo homólogo del Acuerdo de Libre Comercio de Estados Unidos - Canadá, no se advierte estipulación expresa a favor de un avance en lo que concierne al "nuevo régimen" de disposiciones comunes, aun cuando se está a cuatro años y dentro del período de transición que, para su adopción, quedó previsto como de 5 a 7 años a partir de su vigencia en 1989.

4.2.1.- Revisión de las reformas a la legislación antidumping y de impuestos compensatorios.- Se encuentra que cada una de las partes se sigue reservando el derecho de aplicar sus disposiciones jurídicas en materia de antidumping y cuotas compensatorias y aun el

de cambiarlas (artículo 1902.1 del tratado); pero contando con un mecanismo para que la parte a quien, un país socio, le aplique una reforma legislativa, solicite que ésta se revise por un panel binacional que emita su opinión acerca de la misma y, en su caso, hacer recomendaciones para su modificación (artículo 1903).

4.2.2.- Revisión de las resoluciones definitivas sobre impuestos compensatorios por el tribunal binacional (tribunal). Substitución de la revisión judicial.- Un panel binacional puede substituir la revisión judicial doméstica de las resoluciones definitivas emitidas por la autoridad administrativa de la parte importadora. El panel expedirá un "dictamen" determinando si tales resoluciones definitivas fueron dictadas con apego a las disposiciones jurídicas de antidumping y cuotas compensatorias de la parte importadora, consistentes en leyes, reglamentaciones, práctica administrativa y precedentes judiciales, en las que pudiese basarse un tribunal de la propia parte importadora para revisar una resolución definitiva de la autoridad investigadora competente. Estas disposiciones y sus reformas son incorporadas al Tratado, pero sólo para efectos de "la revisión por el panel."

4.2.2.1.- Criterios de revisión judicial (standards review) y principios generales de derecho (general legal principles).- En el artículo 1904.3 se contiene la regla por la que la resolución definitiva de la autoridad investigadora del país importador se revisaría aplicando los criterios de revisión y los principios generales de derecho que se indican en el mismo Anexo 1911 del Capítulo XIX, que para el caso, habría de aplicar un tribunal de la parte importadora.

Como principios generales de derecho, se incluyen tales como la legitimación del interés jurídico, debido proceso, reglas de interpretación de la ley, contradictoriedad y agotamiento de los recursos administrativos.

Con la disposición del Anexo 1911 se incorporan al tratado los criterios de revisión que para cada país se contiene en su respectiva legislación, en los términos que en seguida se anotan:

a) Para Canadá, las causales establecidas en la sección 18.1 (debe decir 28.1) de la Federal Court Act;

b) Para Estados Unidos: i) el criterio establecido en la Sección 516(b)(1) (B) de la Tariff Act de 1930, con sus reformas, excepto la resolución a la que se refiere el siguiente subinciso; ii) el criterio establecido en la Sección 516A(b)(1)(A) de la Tariff Act de 1930 con sus reformas, respecto a una resolución que dicte la United States International Commission en el sentido de no iniciar la revisión conforme a la Sección 751(b) de la Tariff Act de 1930 con sus reformas; y

c) Para México, el criterio establecido en el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, o cualquier ley que lo sustituya, basado solamente en el expediente.

Criterio de revisión en la legislación de Canadá.- En la sección 28(1) inciso 4 de la Court Federal Act * (CCH, Canadian

trade Law Reporter, año 1990, pág. 31,303) se establecen los tres criterios (casos de procedencia) de revisión aplicables por el tribunal binacional sobre las decisiones o mandatorias adoptadas por el Canadian International Trade Tribunal, criterios a los que ya se hizo referencia al tratar en general el tema del proceso contencioso administrativo en Canadá en el punto 3.3. de este Capítulo de Tesis:

a) Por inobservancia de un principio de derecho natural por actuar fuera de su competencia (exercise jurisdiction), o bien por la denegación de ésta;

b) Por error en derecho al expedir la decisión o mandatoria, aun cuando no obre en constancias;

c) Por basarse en una errónea apreciación de hechos actuando de manera perversa o caprichosa o sin precaverse del error.

Criterio de revisión en la legislación de Estados Unidos.- El criterio en materia antidumping y de cuotas compensatorias se comprenden en la sección 516 A(b) de la Tariff Act of 1930 codificada como Sección 19 USC 1516a(b). * (Congreso de los Estados Unidos, United States Code Congressional and Administrative News, Vol. 8. West Publishing, Co., St. Paul, Minn., págs. 86-87)

Por lo dispuesto en esa sección la Corte de Comercio Internacional de Estados Unidos resuelve sobre la ilegalidad de las diversas categorías de resolución administrativa, siguientes:

a) Resoluciones del Departamento de Comercio de los Estados Unidos (US Commerce Department) que deniegan iniciar una investigación; resoluciones de la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos (U.S. International Trade Commission) que deniega la revisión de una resolución sobre existencia de daño cuando se invoca un cambio de circunstancia; resoluciones negativas de esta misma Comisión en una investigación preliminar sobre daño, si hay indicación razonable de daño grave o de retraso en el establecimiento de una industria. Estas resoluciones serán tenidas como ilegales si son arbitrarias, caprichosas, de abuso de discreción, o de cualquier otro modo estén en desacuerdo con la ley (the " arbitrary and capricious " standard);

b) Resoluciones finales antidumping o de derechos compensatorios tanto del Departamento de Comercio como de la Comisión de Comercio Internacional y ebn las que también se comprenden aquellas resoluciones finales afirmativas que excluyen de la medida a alguna compañía o producto, resoluciones finales sobre revisión de mandatos existentes antidumping o de derechos compensatorios, resoluciones del Departamento de Comercio para suspender una investigación y las resoluciones de la Comisión Internacional de Comercio sobre los efectos graves de la suspensión y el " ámbito " (scope) de decisión del Departamento de Comercio como también si una mercancía corresponde a la de la clase o género que cubre una decisión sobre antidumping y derechos compensatorios. Todas las que serán tenidas como ilegales si en el expediente no se sostienen en una evidencia substancial, o de cualquier modo no estén de conformidad con la ley.

Como resolución "arbitraria y caprichosa", la Suprema Corte de Estados Unidos ha considerado aquella en la que no han sido tomados en cuenta factores relevantes o cuando ha habido un claro error al enjuiciar. Por "evidencia substancial" (substantial evidence) se ha entendido "razonabilidad", en el sentido de una evidencia que una mente razonable puede aceptar como el soporte adecuado de una conclusión. Bajo este concepto, una determinación administrativa, hace siempre suponer que ha sido adoptada sobre bases razonables.

Criterio de revisión en la legislación de México.- Se adopta el criterio de "revisión de la ilegalidad" en la resolución administrativa previsto en el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, para las siguientes causas que en que en el mismo se incluyen:

- a) Incompetencia del funcionario que haya dictado u ordenado o tramitado el procedimiento del que la misma deriva;
- b) Omisión de los requisitos formales exigidos por las Leyes, que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de la fundamentación y motivación en su caso;
- c) Vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada, y
- d) Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas.

4.2.2.2.- Procedimiento. Solicitud de instalación del panel (tribunal binacional) y revisión.- En principio, la parte interesada presentará una solicitud por escrito dentro de los treinta días siguientes a la publicación de la resolución administrativa en el diario oficial o de su notificación en su caso a la otra parte implicada para integrar el panel binacional. Esta misma vía está abierta, aun en el caso de que la autoridad administrativa de la parte importadora haya dictado medidas provisionales (artículo 1904.4). Para la instalación del panel se previenen las reglas del Anexo 1901.2 que semejan a las del Capítulo XIX del Acuerdo de Libre Comercio Estados Unidos-Canadá, antes mencionadas.

Asimismo, en el artículo 1904.14 del mismo Capítulo XIX, se contempla lo concerniente al procedimiento para la revisión y solución de controversias por prácticas desleales, que al aprobarse el Tratado se aplicaría a más tardar el 1° de Enero de 1994. * (Texto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, SECOFI, México, 1992 pág. 303 y sigs.) Las reglas de procedimiento se adoptarían por las propias partes estimando que el desahogo de una revisión se produzca a más tardar en 315 días, y cuyo elemento de orden funcional básico se puede señalar como sigue:

- a) De forma: i) procedimiento de apelación; ii) integración del panel; iii) envío obligatorio del expediente; iv) protección de la información; intervención de particulares; limitaciones derivadas de errores; presentación y trámite; cómputo y prórroga de plazos;

forma y contenido de los memorias de las partes y otros documentos; reuniones fuera de audiencia; mociones ; exposiciones orales; reposición de audiencias; y desistimiento voluntario; y

b) De tiempo: i) 30 días para la presentación de la reclamación; 30 días para la certificación y presentación ante el panel del expediente administrativo; 60 días para la presentación del memorial por la reclamada; 60 días para que la presentación del memorial por la demandada; 15 días para replicar los memoriales, 15 días para que el panel sesione y escuche las exposiciones orales; y g) 90 días para la emisión del fallo.

El fallo del panel será obligatorio para las partes y solamente por lo que concierne al asunto concreto de que se trate se someti6 a su jurisdicción. El panel podr6 confirmar la resoluci6n definitiva interna, o bien enviar su resoluci6n a la autoridad investigadora para que 6sta no adopte una medida inconsistente con la misma y para el cumplimiento de lo dispuesto en la devoluci6n.

4.2.2.3.- Procedimiento de impugnaci6n extraordinaria. Comit6 especial.- Se incluyen tres causales por las que las partes implicadas podr6n impugnar el fallo del panel ante un "comit6 especial", pero deber6 hacerse en un plazo razonable posterior al que el fallo se haya emitido. Estas causales son: a) faltas o imparcialidad de alg6n miembro del panel, b) que 6sto se aparte gravemente del procedimiento y c) cuando se exceda en el uso de facultades como, por ejemplo, en los casos en que no aplica el criterio de revisi6n adecuado.

El comit6 estar6 integrado por tres miembros seleccionados conforme a las mismas reglas del Capitulo dentro de una lista de 15 jueces o personas que lo hayan sido en tribunales de los tres pa6ses. El fallo del comit6 deber6 dictarse en un plazo no mayor de 90 d6as posteriores a la fecha de su instalaci6n. Si el fallo es positivo por la comprobaci6n de las causales de impugnaci6n se anular6 el fallo original del panel o lo devolver6 para que el panel no adopte una medida contraria a la resoluci6n del comit6 y se instalar6 un panel nuevo; pero si las causales son improcedentes confirmar6 el fallo del panel.

4.2.2.4.- Alternativa de consultas y comit6 especial para los casos de rebeld6a de parte.- Bajo los supuestos del art6culo 1905.1, cuando la "aplicaci6n de la legislaci6n de una parte" impide a la otra la integraci6n del panel o no le concede oportunidad de revisi6n normal dentro del Tratado, la parte reclamante podr6 solicitar por escrito "consultas" con la otra parte, dentro de los 15 d6as siguientes.

De no resolverse el asunto mediante consultas dentro de 45 d6as posteriores a la fecha de la solicitud, la parte reclamante podr6 solicitar la instalaci6n de un "comit6 especial." El comit6 podr6 iniciar sus funciones dentro de los primeros 15 d6as de presentada la solicitud, si las partes implicadas no convienen algo distinto.

Si el fallo del comité es positivo, las partes realizarán consultas a fin de llegar a una solución mutuamente satisfactoria. De no obtenerse ésta, la parte reclamante podrá suspender por su lado la aplicación del procedimiento de revisión y la de aquellos beneficios del tratado en contra de la parte demandada. Sin embargo, esta última podrá en reciprocidad también suspender el funcionamiento del procedimiento de revisión ante el panel. Pero se podrá además solicitar que el comité verifique que la suspensión no sea excesiva o si ya ha desaparecido el problema.

Dentro de los 45 días siguientes a la solicitud de verificación, el comité informará de su determinación final a las partes. De ser positiva porque se comprueben las causales de rebeldía invocadas en contra de la parte implicada formulará un dictamen, tanto para aplazar la revisión del panel o la del comité de impugnación extraordinaria, como también para interrumpir el plazo para solicitar la revisión del panel o del comité.

Si el dictamen del comité especial es impugnado, la resolución definitiva será irrevocablemente remitida al tribunal interno (o del país de la importación) con competencia para resolver.

4.3.- El tratado trilateral y la reforma a la legislación mexicana antidumping y de cuotas compensatorias. Aplicación a futuro.- La incorporación de México al North American Free Trade (NAFTA) mediante un acuerdo trilateral con Estados Unidos y Canadá le implicaría reformar su legislación sobre comercio exterior. Un acuerdo de zona libre normalmente conlleva un proceso de armonización jurídica entre sus miembros, a través de la reforma legislativa.

En materia antidumping y de antisubsidios requerida la inclusión de disposiciones relativas a tasas de interés acordes con los standards internacionales para créditos de exportación, cuando se sabe de la importancia de una política favorable a los mismos en un país como México. Cabe preguntarse, qué sucedería con la política monetaria nacional de tasa de cambio fija flexible, cuando se den modificaciones en la coyuntura económica.

Asimismo, no resulta sencillo predecir qué sucedería al operarse una política de eliminación de subsidios al sector agropecuario. ¿ Favorecería al país en tanto que podría competir mejor en su mismo mercado interno y aun en el extranjero ? ¿ Podría resultar favorecido en cuanto el tratado permita seguir acciones en contra de las importaciones de productos cuyo origen o procedencia corresponde a un país no miembro, que los mantiene subsidiados ?

En el Capítulo sobre Agricultura que se comprende en el Tratado, se advierte una marcada tendencia hacia la eliminación de los subsidios a la exportación de productos agropecuarios, pues solamente podrían utilizarse para compensar los otorgados a las importaciones de países que no son miembros del mismo.

Resulta incuestionable, sin embargo, que para lograr los objetivos que sobre coordinación en materia antidumping y de

impuestos compensatorios se señalan en el Tratado, los tres países deberán modificar su legislación. Conforme a las prevenciones contenidas en el Anexo 1904.15 del Capítulo XIX México debe considerar las siguientes providencias:

a) Asegurar que se cumpla el fallo definitivo cuando proceda la devolución de impuestos compensatorios, con intereses;

b) Asegurar que los tribunales reconozcan las sanciones impuestas por las otras partes a fin de hacer cumplir las disposiciones o compromisos protectores de la información confidencial, personal, comercial reservada u otra información privilegiada;

c) Asegurar que el plazo para iniciar la revisión judicial de una resolución definitiva y el de la solicitud de integración del panel sean compatibles; y

d) Realizar reforma en lo concerniente a las cuestiones siguientes:

i) Imposición de cuotas compensatorias;

ii) Conceptos de resolución administrativa;

iii) Participación en el procedimiento administrativo;

iv) Derecho a la impugnación administrativa; a)

doméstica, y b) directa ante el panel;

v) Notificaciones;

vi) Información durante el procedimiento administrativo;

a) acceso oportuno a la información confidencial y la protección de la misma, b) acceso oportuno a la información no confidencial, c) documentación aportada por particulares, d) asuntos de las reuniones, e) expediente administrativo, y f) obtención de las partes de la información requerida por la investigadora;

vii) Motivación pormenorizada de las resoluciones

definitivas para evitar la revisión inútil;

viii) Aplicación de las resoluciones;

ix) Documentación por escrito de todas las decisiones y recomendaciones y su inclusión en el expediente;

x) Revisión periódica de oficio de las determinaciones sobre margen dumping y tasas compensatorias;

xi) Aclaraciones y verificaciones fuera de procedimiento administrativo; y

xii) Especificar el criterio de revisión.

4.3.1.- Aplicación a futuro. Reforma administrativa y el tribunal mexicano para asuntos de comercio internacional. - En el mismo Capítulo XIX se previene que sus estipulaciones únicamente se aplicarán sobre las resoluciones definitivas de una autoridad investigadora competente que se dicten después de la fecha de entrada en vigor del Tratado. En ese mismo sentido, se aplicarán por lo concerniente a reformas a las leyes en materia de antidumping y cuotas compensatorias como también a opiniones declarativas que, para la ejecución de las mismas, hayan de emitirse después de la fecha de entrada en vigor del Tratado.

Ante el reto de la participación comercial mexicana, la reforma administrativa resulta insoslayable para que la instancia de investigación y las determinaciones administrativas en materia de antidumping y cuotas compensatorias respondan a los

requerimientos de una instancia eficaz e imparcial, susceptible de garantizar resoluciones justas

Igualmente, resulta de especial interés el estudio acerca de las mejores alternativas sobre criterio de revisión judicial que puedan postularse por México en el proceso de armonización jurídica que se plantea en un acuerdo de zona libre como el que contempla en el Tratado, cuando en el mismo se previene el compromiso de las partes de modificar de común acuerdo su legislación.

Se sabe que la integración de zona libre propicia una mayor intensidad de intercambio susceptible de trascender al campo de las necesidades de especialización en la solución de controversias. Ante la perspectiva mexicana de una intensificación en su comercio exterior, resulta importante advertir el interés que actualmente cobra el planteamiento acerca de la posibilidad de que en México se cree un tribunal que especialmente se encargue de conocer de asuntos de comercio internacional o bien de que se actualice la socorrida idea de crear un tribunal federal nacional de lo contencioso administrativo.

CONCLUSIONES

RELACION COMPARATIVA DE LA LEGISLACION ANTIDUMPING Y DE DERECHOS COMPENSATORIOS DE MEXICO, ESTADOS UNIDOS Y CANADA

1.- Técnica legislativa.- Tanto México como Canadá rednen en un mismo cuerpo legal la legislación antidumping y la de derechos compensatorios, el primero en su Ley Reglamentaria del Artículo 131 de la Constitución o Ley de Comercio Exterior de 1986 y el segundo en su Ley de Medidas Especiales sobre Importación de 1984. En cambio Estados Unidos tiene como de su legislación en la materia las leyes de comercio y de acuerdos comerciales de 1921, 1930, 1974, 1979, 1984 en lo que resultan aplicables hasta la vigencia de la Ley Omnibus sobre Comercio y Competitividad de 1988, con la particularidad de que el conjunto de las disposiciones, al igual que el de otras materias, aparece sitemáticamente compilado en las secciones respectivas del Código Congressional de los Estados Unidos (US 19 C).

2.- Definición del dumping.- La definición legal del dumping de los tres países coincide con la noción económica acerca del mismo que los explica como una distorsión en la oferta de comercio internacional por venta a precio por debajo del costo. En los tres países se sigue el criterio consistente con el Código del GATT para determinar el dumping y que corresponde a aquel que considera la diferencia de precios comparables a partir del " valor normal " de la mercancía importada.

3.- Definición del subsidio.- También la definición de subsidio a la exportación que se contiene en la legislación de comercio exterior de los tres países coincide con la definición económica en el sentido de que la subvención causa un menoscabo en los productores nacionales al generar una ventaja competitiva injusta a favor de los productores extranjeros, por lo que se prescribe la imposición de impuestos compensatorios para contrarrestarla. No se desconoce, sin embargo, que la cuantificación del daño serio o substancial por subsidio no resulta sencillo en la práctica, por lo que países como México no han suscrito el Código de Subvenciones, donde nuestro país ha tenido que recurrir a un entendimiento bilateral con Estados Unidos.

4.- Estructura administrativa y procedimiento.- En Estados Unidos y en Canadá el antidumping y el antisubsidio obedecen a un sistema de coordinación administrativa de autoridad dual, por una

parte, para resolver sobre la existencia de dumping o subsidio, y por otra, sobre la existencia de daño serio. Dicho así, la determinación de dumping en resolución provisional y resolución definitiva, que se decide en Estados Unidos por la Agencia de Comercio y en Canadá por el Departamento del Ingreso Nacional, Aduanas y Sisas del Ministerio de Finanzas, y la determinación sobre daño serio en resolución provisional y resolución definitiva se decide por la Comisión de Comercio de los Estados Unidos en este mismo país y por el Tribunal Canadiense de Comercio Internacional en Canadá.

A diferencia de Estados Unidos y Canadá, en México interviene una sola autoridad administrativa en el procedimiento: la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Sin embargo, la estructura del procedimiento resulta la misma en México que en los otros dos países, pues consta de una etapa inicial en la que se recibe una solicitud de investigación o bien se inicia de oficio decidiendo si se abre la investigación. Se continúa con las respectivas etapas de resolución provisional y resolución definitiva hasta fijar, en su caso, la compensación regulatoria pero sin que las medidas provisionales suspendan el despacho aduanal.

Se encuentra que existe diferencia de país a país en cuanto a los términos que rigen el procedimiento administrativo, que resulta explicable en razón de la diferencia misma de estructuras administrativas afectas y especialmente por la diferente formación de los órganos que participan en las mismas.

5.- Daño serio. Impuestos Compensatorios.- Tanto México como Canadá han adoptado el criterio del GATT en el sentido de que el dumping y el subsidio sólo pueden ser objeto de una medida de impuestos compensatorios, cuando por los mismos se cause un daño serio a los productores nacionales. Existe, sin embargo, diferencia en el sentido de que la legislación mexicana condiciona la investigación a que la producción de sector se afecte en un 25%, mientras la de Canadá y Estados Unidos en un 50 %.

La legislación de los tres países es concordante con la regla del GATT, que limita el monto de la compensación a que no exceda el margen del dumping o, en su caso, el monto del subsidio. Se advierte, sin embargo, que la Ley de Acuerdos Comerciales de 1979 de Estados Unidos prescribe la aplicación de impuestos compensatorios aun cuando no exista daño o amenaza de daño y donde se sabe que, la Ley Omnibus de 1988, amplía el poder de discreción del Ejecutivo estadounidense para reglar la materia del dumping y de impuestos compensatorios.

6.- Modificabilidad de las resoluciones definitivas.- Consistente con el Artículo 9 del Código Antidumping y con el Artículo 4 (9) del Código de Subvenciones, cada país tiene prescrita en su legislación la regla de la modificabilidad de la resolución definitiva sobre impuestos compensatorios, en cuanto la misma autoridad estime que ya no se da el supuesto de que éstos se necesiten para contrarrestar el dumping o el subsidio en sus caso.

7.- Solución de controversias. Defensa jurídica.- Las resoluciones definitivas pueden ser impugnadas mediante medios de revisión administrativa y revisión judicial, dependiendo de la legislación que en materia del contencioso administrativo se tiene en cada país.

En el caso de México, se encuentra que están previstos en la misma ley de comercio exterior de 1986 dos recursos administrativos para impugnar las resoluciones definitivas de la Secretaría sobre cuotas compensatorias, a saber el recurso de revocación, cuyo trámite se sigue conforme a las reglas que para el mismo se previene en el Código Fiscal de la Federación, y el recurso de revisión jerárquica en contra de la imposición de sanciones. Asimismo, en este Código está prevista la revisión de jurisdicción contenciosa administrativa ante el Tribunal Fiscal de la Federación, para entablar juicio contra la resolución de los recursos administrativos. Contra la resolución definitiva del Tribunal puede acudirse ante el Tribunal Colegiado de Circuito en la vía del Amparo Directo.

A diferencia de la legislación mexicana, la legislación respectiva de comercio exterior de Estados Unidos y de Canadá, no incluye recursos administrativos. La impugnación de la resolución definitiva sobre impuestos compensatorios en estos dos, tiene como vía procesal la revisión judicial en apelación la Corte de Comercio Internacional en Estados Unidos y la Corte Federal de Apelaciones en Canadá. Asimismo, la sentencia definitiva respectivamente dictada por éstas dos cortes, es apelable ante la Suprema Corte de cada país.

8.- Perspectiva de México sobre solución de controversias.- Ante la perspectiva de que se aprube el Tratado de Libre Comercio de América del Norte que comprende la integración comercial de México, Estados Unidos y Canadá, es de considerarse la alternativa de un tribunal de comercio internacional que responda mejor a las necesidades de especialización en la materia, en la vía por una mejor adaptación al sistema de solución de controversia que se incluye en el Tratado, que se sustenta en el funcionamiento de paneles y comités (tribunales binacionales) que operan bajo el principio de sustitución judicial.

Asimismo, se considera que el actual proyecto de reforma a la legislación de comercio exterior, debe contemplar una estructura administrativa adecuada para atender las demandas de antidumping y contrasubsidios, pues el principio monista en el que se sustenta el proceso de resolución administrativa no resulta, teóricamente, el mejor para proveer con imparcialidad y eficiencia en opción al de dualidad y especialización en la instancia de revisión.

CONCLUSIONES GENERALES

1.- El pivote de la teoría del comercio internacional es el concepto de "economía aislada" cuyos principales antecedentes se remontan a las sociedades feudales. El comercio internacional surge en razón de la necesidad de intercambio entre estas sociedades como elemento material de transición hacia las formas de sociedades estatales nacionales.

El comercio internacional cobra importancia, sin embargo, en tanto que se ha encontrado que la economía abierta no permite el libre desplazamiento del capital y el trabajo, así como tampoco puede llegar hasta despejar las diferencias sociológicas, políticas y jurídicas que se dan entre los países.

2.- El comercio internacional moderno comporta reminiscencias del mercantilismo, pero esta doctrina es abandonada por los países en razón de que fueron adoptando los principios del liberalismo económico sobre especialización y división del trabajo, contrarios a la idea de que el dinero era decisivo para la riqueza de una nación.

3.- El Derecho del Comercio Exterior es una disciplina jurídica que se auxilia del conocimiento económico que ofrece la Economía Internacional o Teoría del Comercio Internacional. Las normas jurídicas que regulan el intercambio se crean, interpretan y aplican en consideración a una realidad económica nacional e internacional, cuya explicación y descripción requieren del conocimiento de los conceptos básicos en que se sustenta esta Teoría.

4.- El auxilio que la disciplina del Comercio Internacional ofrece al Derecho resulta ostensible en la elaboración, interpretación y aplicación de los acuerdos internacionales y leyes respectivos y se sustenta en el conocimiento del especialista acerca de las teorías que la integran, siguiendo su desarrollo histórico desde su surgimiento en los albores de la Época Moderna. El Comercio Internacional tiene por objeto el estudio del intercambio a partir de esas teorías, que en la presente Tesis quedaron examinadas bajo el orden siguiente: a) Teoría del Valor; y b) Teoría Monetaria. Asimismo, la Teoría del Valor, se ha podido sub-dividir, para su estudio, en Teoría Clásica, Teoría Moderna, y Desarrollos Teóricos Contemporáneos.

El estudio del comercio internacional, sin embargo, no resultaría completo sin comprender en el mismo los sistemas de

política de comercio que siguen los gobiernos de los países y que tienen como clasificación, para su estudio: el sistema proteccionista y el sistema de libre cambio.

5.- La Teoría Clásica explica el comercio internacional como el resultado de la especialización de los países en la producción de aquellos bienes que le reportan costos menores. Esta Teoría se divide a su vez en teoría de las ventajas absolutas de Adam Smith, teoría de las ventajas comparativas de David Ricardo y teoría de la demanda recíproca de John Stuart Mill. El modelo clásico supone la inclusión de sólo dos países y dos mercancías cuyo precio se determina por su valor trabajo.

6.- La Teoría Clásica ha sido objeto de revisiones, principalmente, por dos economistas suecos cuyo análisis lleva sus nombres: Modelos Hecksher-Ohlin. Concluyeron que la teoría del valor era insuficiente, pues sólo consideraba el valor trabajo de las mercancías dejando de lado otros factores que no son fijos y que en su conjunto denominaron "dotación de factores"; recurriendo al principio del "costo de oportunidad" introducido por Haberler. Otra de sus aportaciones consistió en la inclusión de principios acerca de un intercambio en el que participasen más de dos países o modelo de pluralidad de países, comprendiendo aún dos mercancías cuyo valor se calcula sobre la base valor trabajo.

7.- El Modelo Hecksher-Ohlin corresponde por sus mismos principios a una teoría neoclásica. Ha sido criticado por su simplicidad que impide su aplicación a la cambiante realidad económica internacional, surgiendo nuevos análisis que tienden a desarrollar este modelo que, entre los más connotados, se encuentran: a) la prueba de Leontief, y b) la pluralidad de países y pluralidad de mercancías.

Con estas tesis y con el legado teórico de los clásicos, los tratadistas contemporáneos de Comercio Internacional han podido integrar la disciplina económica conocida como Teoría General del Comercio Internacional.

8.- La Teoría Monetaria corresponde a la otra concepción teórica del comercio internacional que explica el intercambio en consideración a elementos que determinan el funcionamiento del "medio de cambio", cuando actualmente el costo monetario constituye el elemento de valor más adecuado para referirse a la relación de intercambio. El examen de esta teoría resulta de especial interés cuando se trata de acceder al estudio del sistema monetario internacional que, como se sabe, constituye el pivote del Orden Económico Internacional en tanto que pueda comportar a aquellos atributos considerados como determinantes de su propio valor real: a) capacidad de ajuste; b) liquidez; y c) confianza. En ese sentido, el conocimiento de la Teoría Monetaria del Comercio Internacional permite valorar alternativas de cambio en el Orden Económico Internacional tales como la que se deriva actualmente de la tendencia a la globalización.

9.- Existen dos sistemas de política comercial: el proteccionismo y el libre cambio. El primero atiende más a la realidad nacional que a la realidad internacional y se sustenta en los principios de defensa de la integridad estatal invocando tanto argumentos económicos como argumentos no económicos, utilizando como medios de control del comercio exterior el arancel, el contingente o cuota y las barreras no arancelarias o técnicas que, no cobraron importancia, sino hasta la década de los años 1980. El segundo sistema, preferentemente, tiene como enfoque la realidad internacional para el logro del beneficio general, sosteniéndose en el principio de la disminución de costos mediante la distribución más eficiente de los recursos y por lo que, el proteccionismo, debe reducirse.

10.- La integración económica es un proceso a través del cual dos o más países adoptan medidas tendientes a reducir y aun suprimir el proteccionismo, con el propósito de realizar fines comunes que les permitan elevar su nivel de vida. Por su grado de liberalización del comercio, las estructuras de integración económica se pueden clasificar en zona de preferencia, zona de libre comercio, unión aduanera o mercado común, y unión económica y aun de integración total. El acuerdo de zona de libre comercio se caracteriza fundamentalmente porque los países afiliados suprimen entre sí todos los aranceles y cuotas para la importación de bienes y servicios, pero los países no miembros permanecen gravados; por lo que resulta importante la inclusión de reglas tales como la "regla de origen" para evitar el desvío de comercio, la "regla del porcentaje" para impedir el desvío en la producción y la "regla de la transformación" (valor agregado) para no dejar margen al desvío en la inversión.

11.- La perspectiva del comercio mexicano no podría quedar plenamente definida sin la explicación histórica de la misma, cuando se sabe que la política comercial de un país obedece a factores políticos, económicos y sociales cuya influencia se determina por su misma evolución histórica.

La independencia no puso de inmediato a México en el camino de la expansión comercial, pues hubieron de pasar 5 décadas para que México lograra un intercambio significativo, cuando a partir de 1860 cobra importancia el comercio con Estados Unidos, aun cuando no llegó a consumarse el Tratado de Mc Lane Ocampo de 1859 que incluía reglas sobre un libre comercio entre los dos países. No se aprobó este Tratado cuando finalmente el Senado de Estados Unidos no lo consideró de interés para su país al incluirse en el mismo la "cláusula de la nación más favorecida"; sobresaliendo así la táctica de Melchor Ocampo en las negociaciones.

12.- Durante el Porfiriato, el comercio mexicano llegó a desarrollarse. Se sabe, sin embargo, que más que satisfacer las necesidades nacionales de infraestructura comercial, satisfacía las necesidades de abastecimiento de Estados Unidos. Igualmente, el superávit que ofrecía la balanza comercial de la época no era representativo en realidad de beneficio nacional, pues nuestro excedente de importaciones se sustentaba en la reducción de

nuestros valiosos recursos no renovables, en favor del enriquecimiento de ese país. El comercio nacional se veía obstruido por el proteccionismo de la industria nacional y por los mismos bajos ingresos de la población. Estos factores aunados a la perpetuación de una dictadura, desencadenaron la Revolución de 1910.

13.- Las exportaciones petroleras de México y las importaciones a los Estados Unidos ejercieron notoria influencia en la reconstrucción de la dañada economía nacional de época de la post-revolución de los años 1920. El comercio global de México y Estados Unidos se intensificó a consecuencia de la Primera Guerra Mundial, pero sin que se llegase a suscribir el Tratado de Amistad y de Comercio entre los dos países de orientación librecambalista que, el Presidente Alvaro Obregón, no aceptó por considerarlo atentatorio contra la soberanía nacional. Comercio éste que, posteriormente, decae en la década de los años 1930 a consecuencia de la depresión de 1929 y que no logra un repunte sino hasta el período de gobierno del Presidente Lázaro Cárdenas, con todo y la expropiación petrolera de 1938.

14.- Durante los años de 1940 a 1960 las importaciones mexicanas se ven restringidas con motivo de la política proteccionista adoptada por el gobierno de la época con la que se pretendía estabilizar la economía desarrollando la industria nacional de sustitución de importaciones que, sin embargo, no contribuyó a la formación de una estructura económica independiente de nuestro país, pues se siguieron importando insumos para la producción.

15.- Para los años de 1960 a 1980 el progreso en el comercio es manifiesto en razón de su contribución al empleo y el surgimiento de las cadenas de "supermercados". No obstante, el déficit comercial se pronunció aún más ya que la inflación cobró impulso en la década de los años 1970 al punto que pudiese controlarse, volviéndose un círculo vicioso en el que se iba y venía de la disminución al incremento en el gasto público y sin que se lograra producir el efecto deseado en los precios mediante la restricción del crédito y la flotación de la moneda. En consecuencia quedó demostrada la incapacidad de la planta productiva del país y de la misma inversión del Estado para enfrentar la inflación, no quedando otra alternativa que el empréstito internacional y la inversión extranjera.

16.- En la década de los años 1980 hasta 1992 se advierte una perspectiva nueva para el comercio internacional de México, cuando la relación de países desarrollados y países en desarrollo tiende a apartarse del modelo de relación de países exportadores de básicos y países manufactureros. La adhesión de México al GATT y los acontecimientos internacionales como la terminación de la guerra fría, la desintegración del bloque soviético, la consolidación de los países europeos y la formación del bloque comercial norteamericano de Estados Unidos y Canadá son condiciones coyunturales que han influido para que nuestro país opte por su incorporación al acuerdo de zona libre en que se sustenta este

bloque como alternativa diversa de la que ofrece el orden económico internacional sostenido en el sistema monetario internacional de Bretton Woods que, actualmente, no resulta suficiente para responder a las necesidades de ajuste y estabilidad en las relaciones comerciales entre los países.

17.- La política de pactos para la estabilidad y el crecimiento iniciada por el Presidente Miguel de la Madrid y continuada con acuciosidad por el Presidente Carlos Salinas de Gortari (mediante el freno en los precios, bajas tasas de interés y tasa de cambio deslizando), ha permitido al gobierno mexicano tener un control aceptable sobre el ritmo de la inflación logrando su disminución a partir de 1989, sirviendo de premisa para que México se perfila hacia su inserción en el actual Orden Económico Internacional de tendencia a la globalización, abordando como de su alternativa su incorporación al Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Sin embargo, se encuentra importante que ésta iniciativa considere las asimetrías que se derivan tanto de la diferencia de nivel económico como de la diversidad de sistemas jurídicos entre los tres países México, Estados Unidos y Canadá.

18.- La preparación, aprobación y ejecución de un acuerdo de integración económica responden a una estructura normativa compleja que tiene entre sus antecedentes el derecho del comercio exterior de cada país, encontrándose que éste se compone de reglas que se previenen en la Constitución y en la legislación administrativa de los mismos cuyo conocimiento es un elemento importante de consideración en el proceso de armonización jurídica inherente al propio acuerdo y al que debe llegarse a través de los métodos de la comparación jurídica.

19.- Tanto la política comercial proteccionista como la de libre cambio de México, Estados Unidos y Canadá se implementa por el Ejecutivo mediante el ejercicio de facultades legislativas que le delega el Legislativo de cada país; con fundamento expreso en la Constitución, en el caso de México; por la interpretación judicial de la misma, en el caso de Estados Unidos; y sobre la base de un common law constitucional, en el caso de Canadá.

Asimismo, se advierte como diferencia que las entidades federativas en México no intervienen bajo ningún concepto en política comercial, en tanto que en Estados Unidos éstas pueden establecer tributaciones al comercio exterior al contar con la aprobación del Congreso; y en Canadá las provincias federadas pueden regular, al menos, las exportaciones de sus recursos naturales en concurrencia con la Federación.

20.- La legislación tributaria se expide por el poder bicameral de cada uno de los tres países: el Congreso de la Unión de México, el Congreso de los Estados Unidos y el Parlamento de Canadá. Asimismo, la legislación para regular el comercio exterior, en los tres países se expide por el poder bicameral nacional delegando en el Ejecutivo facultades legislativas para que adopte medidas de carácter general restringiendo, suprimiendo y aun prohibiendo el arancel de importaciones y exportaciones. Esta

última institución ha adquirido especial relevancia para el manejo de la política comercial de cada país, pues ofrece la ventaja de dar respuesta inmediata a las necesidades de cambio en el comercio internacional que demanda la misma coyuntura económica.

21.- La estructura de poder Ejecutivo-Legislativo para las negociaciones internacionales de comercio se definen en la propia Constitución de México y de Estados Unidos, pero en el caso de Canadá la Constitución solo incluye lineamientos que no son suficientes para una definición de poder si no se complementan con reglas de common law constitucional, siguiendo la práctica del Commonwealth al que formalmente pertenece este país. En México esta estructura es simple, pues el Presidente recibe de la Constitución discreción para iniciar y suscribir un tratado, que finalmente queda sujeto a la aprobación del Senado de la República.

En Estados Unidos ha quedado instituida la práctica del Acuerdo Congresional, desde su inclusión en la Ley de Comercio de 1974 que incluye el "fast track" (vía rápida) para que el Presidente pueda negociar un tratado comercial consultando previamente al Congreso quien, finalmente, también ha de decidir si éste se aprueba o no se aprueba por votación sin discusión. La constitucionalidad de esta vía ha sido puesta a salvo por el sentido con que la Corte ha interpretado la "la cláusula de comercio."

Por su parte Canadá puede celebrar tratados sobre relaciones de comercio, cuando el Primer Ministro actúa en representación del Consejo de Gobierno siguiendo la práctica de negociaciones comerciales del "Commonwealth." Es el caso de que el Gobernador General (representante de la Corona del Reino Unido) delega en el Consejo facultades que, en principio, este recibe de la Reina.

22.- El valor jurídico jerárquico del tratado comercial está en función de las mismas características que ofrece el sistema jurídico de cada país. En México y Estados Unidos rige el principio de la "ley suprema" que expresamente se previene en sus Constituciones, donde se reconoce a los tratados jerarquía superior a las leyes estatales pero sin que predominen sobre las leyes federales siguiendo el principio del último vigente y siempre que no contradigan la Constitución. Se encuentra, sin embargo, que en Estados Unidos, la ley federal, prevalece invariablemente sobre el compromiso internacional que la contradice cuando éste adopta la forma de "acuerdo ejecutivo."

En Canadá, el tratado, se rige por el "common law" reconociéndosele valor jurídico de ley. Se deduce, por tanto, que no puede tener primacía sobre la Constitución según lo establecido en el artículo el 52(1) de la Constitución de 1982 sobre "ley suprema" de ese país. Asimismo, destaca el hecho de que, las provincias como Quebec, siguen pugnando por que se les reconozca capacidad para celebrar tratados cuando la Constitución es omisa respecto al "making treaty power."

23.- La técnica legislativa seguida por México en las materias de importaciones y exportaciones resulta diferente de la que se sigue en Estados Unidos y Canadá, pues mientras nuestro país incluye ambas en un mismo cuerpo legal como el de la Ley Aduanera y la Ley de Comercio Exterior, en Estados Unidos y Canadá se mantienen por separado en cuerpos legales diversos.

24.- Los procedimientos aduanales sobre clasificación tarifaria, valoración aduanera y cuotas y licencias de México, Estados Unidos y Canadá guardan estrecha similitud, pues los tres países han adoptado el Sistema Armonizado así como los principios respectivos del GATT. Se encuentra, sin embargo, que el principio de "valor de transacción" sobre valoración aduanera, no ha sido adoptado en la legislación mexicana (en sustitución del de "valor normal "), sino hasta la reforma de 1992 a la Ley Aduanera que entrará en vigor el 1° de Enero de 1994.

25.- La salvaguarda se contempla en la legislación respectiva de los tres países como una excepción a la regla de concesión tarifaria del GATT. La estructura administrativa de esta restricción varía de un país a otro encontrándose que la legislación de Estados Unidos exige, desde su Ley Omnibus de 1988, que el sector afectado acompañe a su solicitud un " plan de ajuste" que serviría de base al Presidente para la adopción de la medida.

26.- En vista del Tratado de Libre Comercio de América del Norte que incluye a México como socio, resulta de especial relevancia el estudio comparativo de la legislación antidumping y de impuestos compensatorios y de los criterios de revisión judicial aplicables a la solución de controversias, pues en el mismo Tratado que así se previene su aplicación entre tanto no se adopten las reglas de un "nuevo régimen", común a los tres países, que posiblemente se sigan entre 1994 y 1996 de llegar a aprobarse.

27.- México y Canadá reúnen en un solo cuerpo legislativo la legislación antidumping y de impuestos compensatorios. Por su parte Estados Unidos aplica las reglas que para esa materia se mantienen vigentes en las leyes comerciales correspondientes expedidas desde 1921 hasta 1988, respondiendo a una técnica legislativa de cuerpos legales diversos.

28.- Se encuentra que la definición legislativa de dumping de cada país es consistente con la definición del dumping del GATT; pero no ocurre lo mismo con los subsidios, pues para éstos no existe una definición textual en el Código del GATT, sino una exposición de los diversos subsidios que se contiene en una Lista de Subsidios a la Exportación que obra agregada al Código; situación que se explica en razón de la misma naturaleza plural que ofrece esta práctica. A diferencia de Estados Unidos y Canadá, México no ha suscrito el Acuerdo del GATT sobre subsidios; pero en el caso de su comercio con Estados Unidos tiene celebrado con este país un " entendimiento sobre prueba del daño ." Es de suponer, sin embargo, que Canadá aplicaría para México las reglas del GATT que sobre subsidios tiene incorporadas en su legislación, que se estima beneficiaría a nuestro país si la cuestión se interpreta en el

sentido de que el Código previene un trato especial en materia de subsidios, para los países en desarrollo.

29.- La estructura administrativa sobre determinación del dumping y subsidios de México no coincide con la de Estados Unidos y Canadá. Mientras la legislación de México previene un sistema monista para la determinación y castigo de estas prácticas, basado en la sola intervención de la Secretaría de Comercio, la legislación de los otros dos países establece un sistema dualista operado por dos organismos que, cada cual por su parte pero en relación de coordinación, resuelven ambos en forma provisional y en forma definitiva, respectivamente sobre la existencia de dumping y sobre la existencia de daño substancial.

Resulta de interés el análisis legislativo que permite comparar ambos sistemas, pues el "nuevo régimen" que se previene en el Tratado incluye ajustar la legislación de los tres países, esperándose se produzcan adecuaciones en materia de calificación de daño grave cuando en México la ley sólo exige un 25 % de daño a la producción de sector, mientras en los otros dos países se requiere de que ésta ascienda hasta un 50 %.

30.- La solución de controversias se regula en principio por la legislación de cada país cuya modificación, sin embargo, queda sujeta a las normas de consulta entre los tres países previstas en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, en vista de la adopción del "nuevo régimen" que supone una legislación uniforme en la materia. La legislación mexicana, a diferencia de la legislación estadounidense y la legislación canadiense, contempla la utilización de recursos administrativos para que los productores inconformes impugnen la resolución definitiva que determina la imposición de impuestos compensatorios y las posibles sanciones que se deriven de la falta de pago de las mismas.

Igualmente, se advierte que el proceso contencioso administrativo sobre solución de controversias se sigue ante instancias que responden a jurisdicciones diferentes. En tanto que, en la ley antidumping mexicana, se previene el juicio fiscal ante el Tribunal Fiscal de la Federación que es un tribunal administrativo, en Estados Unidos se sigue la revisión judicial de las resoluciones definitivas administrativas de comercio internacional ante un tribunal especializado conocido como Corte de Comercio Internacional de los Estados Unidos, formalmente integrada al Poder Judicial Federal de ese país; y en Canadá la controversia se somete a la jurisdicción de un tribunal de apelaciones que pertenece al Poder Judicial Federal, denominado Corte Federal de Apelaciones.

31.- La revisión de la resolución judicial de primera instancia sobre imposición de cuotas compensatorias por dumping o subsidio se puede revisar en segunda instancia en Estados Unidos y Canadá ante la Suprema Corte de Justicia. En México, el fallo del Tribunal Fiscal de la Federación puede impugnarse por la misma autoridad fiscal mediante la revisión fiscal, y el importador o el

gobierno afectado pueden defenderse contra el mismo, solicitando el Amparo ante el Tribunal Colegiado de Circuito.

32.- Cabe concluir, finalmente, que se considera viable la alternativa de reformar la legislación administrativa mexicana, creando una nueva jurisdicción para el contencioso administrativo mediante la instauración de un tribunal especializado en los asuntos de comercio internacional o bien mediante la conversión del Tribunal Fiscal de la Federación en un tribunal nacional de lo contencioso administrativo con salas especializadas. Con lo que nuestro país se incorporaría al Tratado con una instancia de revisión jurisdiccional más confiable en la solución de controversias, en razón de su misma especialidad.

BIBLIOGRAFIA GENERAL

LIBROS

- Alvarez Argüelles, Roberto, La Negociación de México en el GATT, Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C., México, 1989.
- Alzati, Fausto, (coordinador), Ensayos sobre la modernidad nacional, México en la economía internacional, Editorial Diana, México, 1990
- Ancel, Mark, Utilité et Methodes du Droit Comparé. Elements d'Introduction General a la Etude Comparative de Droits, Editions Idees et Calandes, Neuchatel, 1975
- Ashworth, William, Breve Historia de la Economía Internacional desde 1850, F.C.E., México, 1979
- Arellano García, Carlos, Derecho Internacional Público, Vol. I, Editorial Porrúa, México, 1983
- Arellano García, Carlos, La Diplomacia y el Comercio Exterior, Editorial Porrúa, México, 1980
- Bach, George L., Tratado de Economía, T. II, F.C.E., México, 1982
- Balassa, Bela, Teoría de la Integración Económica, UTEHA, México, 1964
- Barber, Sotiros, Sobre el Significado de la Constitución de los Estados Unidos, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1985
- Bernal Sahagun, Víctor y otros, La integración comercial de México a Estados Unidos y Canadá ¿ Alternativa o destino ?, Siglo XXI Editores, México, 1990
- Bentham, Frederich, Curso Superior de Economía, F.C.E., México, 1966
- Bhagwati, Jadish, La Economía y el Orden Mundial en el año 2000, Siglo XXI Editores, México, 1976
- Bresciani-Turroni, C., Curso de Economía Política. Problemas de Política Económica, F.C.E., México, 1961

- Cámara de Diputados de la XLVI Legislatura del Congreso de la Unión, Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones, T. VI, México 1967
- Carpizo, Jorge, Estudios Constitucionales, Editorial Porrúa, México, 1991
- Cardoso, Ciro, (coordinador), México en el Siglo XIX (1821 - 1910), Nueva Imagen, México, 1980.
- Carrillo Flores, Antonio, Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1987
- Carvajal Contreras, Maximo, Derecho Aduanero, Editorial Porrúa, México, 1988
- Cassel, Gustavo, Economía Social Teórica, Aguilar Editores, México, 1960
- Castañeda, Jorge, México y el Orden Internacional, Colegio de México, 1981
- Castillo, Víctor M., Estructura Económica de la Sociedad Mexicana, Instituto de Investigaciones Históricas, UNAM, México, 1972
- Clement, M. O., Manual de Economía Internacional, Editorial Amorrortu, B. Aires, 1970
- Corwin, Edward, La Constitución de los Estados Unidos y su Significado Actual, Editorial Fraternal, Argentina, 1987.
- Cossío Villegas, Daniel, Historia Moderna de México. El Porfiriato Vida Económica, I, Editorial Hermes, México, 1974
- Cranker, Glean, en Doing Business in Canada, Matthew Bender & Co. Inc., 1989
- Crookell, Harold, Canada- United States Trade and Investment Under Free Trade Agreement, Quorum Books, Wesport, Ct., 1990
- Cruz Miramontes, Rodolfo y otros de la Barra Mexicana Colegio de Abogados, La Nueva Ley sobre Comercio Exterior, Editorial Porrúa, México, 1987
- Cuevas Cansino, Francisco, Roosevelt y la Buena Vecindad, F.C.E., México, 1954
- Chacholiades, Miltiades, Economía Internacional, Mc Graw-Hill, México, 1991
- Chávez Orozco, Luis, Historia de México, Editorial Patria, México, 1953

- Díaz Muller, Luis, Historia de las Relaciones Internacionales de México, Editorial Porrúa, México, D.F., 1986
- Dearden, Richards y otros, Free Trade and the GATT, University of Ottawa, Ottawa, 1989.
- David, René, Les Grands Systemes de Droit Contemporain, Dalloz, Paris, 1969
- Ellsworth, P. T., Comercio Internacional, F.C.E., México, 1966
- Escrache, J., Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia, Editorial Nor-Baja California, México, 1975
- Espinosa de los Reyes, Jorge, Relaciones Económicas México-Estados Unidos, Tesis Profesional, Facultad de Economía, UNAM
- Ffrench-Davis, R., Economía Internacional, F.C.E. México, 1985
- Folsom, Ralph y otros, International Business Transactions, West Publishing, Co., St. Paul, Minnesota, 1988.
- Fouque, Agustín, El Tratado de Comercio México - Americano, EDIAPSA, México, 1949
- García Cubas, A., Atlas Metodológico para la enseñanza de la Geografía de México, Sandoval Vázquez Impresores, México, 1874
- Garver, Frederick, Principios de Economía, Aguilar, Madrid, 1953
- Government of the United States (Versión en Castellano), La Constitución de los Estados Unidos, Editorial Guillermo Kraft Ltda, Buenos Aires.
- Gómez Robledo Verduzco, Alonso, Relaciones México-Estados Unidos una Visión Interdisciplinaria, UNAM, 1975
- Gray, H. Peter, International Economic Problems and Politics, St. Martin's Press Inc., New York, 1989
- Guthrie, John, A., Economía, UTEHA, México, 1963
- Haberler, G., A Survey of International Trade Theory, Princeton University, Princeton, N.J., 1955
- Hamilton A. y otros, El Federalista, F.C.E., México, 1957
- Henkin, Louis, Foreign Affairs and the Constitution, Norton and Co., New York, 1975
- Hernández Vela, Eduardo, Diccionario de Política Internacional, Editorial Porrúa, México, 1988

- Herrera Canales, Inés, El Comercio Exterior de México 1821-1875, Colegio de México, México, 1977
- Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Diccionario Jurídico, Editorial Porrúa, México, 1987
- Instituto de Comercio Exterior, Estructuras de Comercio Exterior. Análisis Comparativo, IMCE, México, 1982
- Jiménez Arechiga, E., Análisis de la Convención de Viena sobre Tratados, ANUIES, México, 1983
- Kennet Turner, John, Barbarus México, University of Texas Press, Austin, 1969
- Kindleberger, Ch. P., Economía internacional, Aguilar, S.A., Madrid, 1972
- Lardy, Pierre, La Force Obligatoire du Droit International en Droit Interne, L.G.D.J., Paris, 1966
- Lavoiseur, Alain, Droit des Etats Unis, Dalloz, Paris, 1990
- Lerdo de Tejada, Miguel, Comercio Exterior de México desde la Conquista hasta Nuestros Días, Banco Nacional de México, México, 1967
- Lockhart, Charles, The efficacy of Threats. International Interaction Strategies, Sage Publication, Inc, Beverly Hill, California, 1972.
- López Cámara, Francisco, La Estructura Económica y Social de México, Siglo XXI, México, 1975
- López Gallo, Manuel, Economía y Política en la Historia de México, Ediciones "El Caballito", México, 1978
- López Rosado, Diego, Historia y Pensamiento Económico de México, Textos Universitarios, México, 1971
- López Rosado, Diego, Los Problemas Económicos de México, Textos Universitarios, México, 1984
- Lorch, Robert, Democratic Process and Administrative Law, Wayne State University Press Detroit, Detroit, 1980.
- Lowenstein, Karl, Teoría de la Constitución, Ediciones Ariel, Barcelona, 1970
- Martínez de la Serna, Juan Antonio, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, México, 1983.
- Mayer, Lorenzo, Relaciones México-Estados Unidos, Colegio de México, México, 1982

- Mc Connel, C. R., Curso Básico de Economía, Aguilar, Madrid, 1973
- Mc Rae y otros, Understanding The Free Trade Agreement, University of Ottawa, Ottawa, 1988
- Morci, Peter y otros, Making Free Trade Work Canada-United States, Council Foreign Relations Press, New York, 1990.
- Omebn, Enciclopedia Jurídica, Editorial Driskill, Argentina, 1987
- Ortiz Wadgyamar, Arturo, Introducción al Comercio Exterior de México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, 1991
- Osmanezky, Enciclopedia Mundial de Relaciones Internacionales, F.C.E., México, 1976
- Partido Acción Nacional, Experiencias de las Negociaciones del TLC Canadá - Estados Unidos, Memorias del Coloquio México - Canadá, EPESSA, México, 1991
- Plano, J. y otro, Diccionario de Relaciones Internacionales, Editorial Limusa, México, 1985
- Pritchett, C. Hernán, La Constitución Americana, Tipografía Editora Argentina, Buenos Aires, 1965.
- Querol, Vicente, Barreras de los Estados Unidos a los importadores, Ediciones Fiscales ISEF, México, 1985.
- Querol, Vicente, El Arancel Aduanero Mecanismo de Política Comercial, PAC, México, 1985.
- Quintana Adriano, Elvira, El Comercio Exterior de México, Editorial Porrúa, México, 1989
- Rabasa, Oscar, Derecho Angloamericano, Editorial Porrúa, México, 1982.
- Robles, Gonzalo, en Cincuenta Años de Revolución, F.C.E., México, 1960
- Roett, Riordan (compilador), México y Estados Unidos. El Manejo de una Relación, Siglo XXI, México, 1989
- Roett, Riordan (compilador), Relaciones Exteriores de México en la Década de los Noventa, Siglo XXI, México, 1991
- Rousseau, Charles, Derecho Internacional Público, Ediciones Ariel, Barcelona, 1966
- Rubio, Luis F., Alternativas para el Futuro. El Acuerdo de Libre Comercio, Editorial Diana, México, 1991
- Sáenz, Aarón, La Política Internacional de la Revolución, F.C.E., México, 1961

- Samuelson, P. A. y otro, Economía, Mc Graw-Hill, España, 1979
- Seara Vázquez, Modesto, Derecho Internacional Público, Editorial Porrúa, 1983
- Seara Vázquez, Modesto, Política Exterior de México, Harla, Mexico, 1984
- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Tratado de Libre Comercio de América del Norte (documento de información sobre el resultado de las negociaciones), Octubre de 1992
- Sepúlveda, César, Derecho Internacional, Editorial Porrúa, México, 1964
- Sepúlveda, César, Las Fuentes del Derecho Internacional Americano, Editorial Porrúa, S.A., México, 1975
- Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, T. I, Editorial Porrúa, S.A., 1974
- Schmitt, Karl, México y Estados Unidos 1821 - 1973. Conflicto y Coexistencia, Limusa, México, 1978
- Silva Herzog, Jesus, El Pensamiento Económico, Social y Político de México, 1810 - 1964, F.C.E., México, 1974
- Smith, James Frank (coord), Derecho Constitucional Comparado México-Estados Unidos, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1990
- Snider, Delbert, Introducción a la Economía, UTEHA, México, 1963
- Stanley, Fisher y otro, Economía, Mc Graw-Hill, México, 1985
- Steger, D. y otro, The Free Trade Agreement, Institut for Reaserch Public Policy, Hakfax, N.S. Canadá, 1988
- Tardiff, Guillermo, Historia del Comercio Exterior Mexicano, Gráfica Panorámica, México, 1970
- Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, México
- Torres Gaytán, Ricardo, Un Siglo de Devaluación del Peso Mexicano, Siglo XXI, México, 1986
- Vázquez Alfaro, José Luis, Evolución y Perspectiva de los Organos de Jurisdicción Administrativa en el Ordenamiento Jurídico Mexicano, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1991.
- Vergara, Luis y otros, Política Exterior para un Mundo Nuevo. México en el nuevo contexto internacional, CIDAC, México, 1992

- Weitraub, Sidney y otros, Integración comercial México - Estados Unidos. El reto del libre comercio, CIDAC, México, 1992
- Witker, Jorge, Curso de Derecho Económico, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1989
- Witker, Jorge, Códigos de Conducta del GATT suscritos por México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1988
- Witker, J. y Jaramillo, G., El Régimen Jurídico del Comercio Exterior de México. Del GATT al Tratado Trilateral de Libre Comercio, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1991
- Witker, J. y Patiño, R., La Defensa Jurídica contra las Prácticas Desleales de Comercio Internacional, Editorial Porrúa, México, 1987
- Witker, Jorge (coordinador), Legal Aspects of the Trilateral Free Trade Agreement, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1992
- Wonnacott, Paul y otro, Economía, Mc Graw-Hill, Madrid, 1981

PUBLICACIONES PERIODICAS

- Alvarez Uriarte, Miguel, " Las empresas manufactureras mexicanas en los ochenta," Comercio Exterior, Vol. 41, Núm. 9, México, Diciembre de 1991
- Avila Connely, Claudia, " El mercado de América del Norte, espacio económico para México," Comercio exterior, Vol. 41, Núm. 7, México, Julio de 1991
- Banco Nacional de México, " México en el Comercio Internacional", Examen de la situación económica de México, Vol. LXVI, Núm. 781, México, Diciembre de 1990
- Banco Nacional de México, " Acuerdo de Libre Comercio: Resolución de Controversias," Examen de la situación económica de México, Vol. LXVII, Septiembre, Núm. 790, México, 1991
- Banco Nacional de México, " Comercio Internacional: Tendencias," Examen de la situación económica de México, Vol. LXVIII, Núm. 802, México, Septiembre de 1992
- Briseño Sierra, Humberto, " Arbitraje Internacional ". Revista de Petróleos Mexicanos, Núms. 9-10, México, Marzo de 1989
- Bush, George, " North American Free Trade Agreement (Letter to Congress) ", Dispatch, Vol. 2., Num. 18, Mayo 6 de 1991

- Cámara de Diputados de la XXXV Legislatura del Congreso, Diario de Debates, Año II, Tomo II, Núm.28, 19 de , México, Diciembre de 1933
- Cámara de Diputados de la XLI Legisaltura del Congreso de la Unión, Diario de Debates, Año II, Tomo II, Num. 32, 21 de , México, Diciembre de 1950
- Castillo, Gustavo V. del, " El Tratado de libre comercio y las empresas manufactureras mexicanas ", Comercio Exterior, Vol. 41, Num. 7, México, Julio de 1991
- Congreso de Estados Unidos, United States Code and Administrative News, Vol. 8, West Publishing, Co., St Paul, Minn.
- Godínez, Víctor, (Coordinador), Sección Temática: " Acuerdos de Libre Comercio ", Investigación Económica, Vol. L, Núm. 196, México, 1991
- Hernández Laos, Enrique y otro, " Productividad y competitividad de las manufacturas mexicanas, 1960 - 1985 ", Vol. 40, Núm. 7, México, Julio de 1990
- Kuri Gaytán, " La globalización hacia un nuevo tipo de hegemonía," Comercio Exterior, Vol. 42, Núm. 12, México, Diciembre de 1992
- Nacional Financiera, " Resultados de la Negociación del Tratado de Libre Comercio ", Mercado de Valores, Año LII, Núm. 19, México, Octubre de 1992
- Parra, Alma L., " El Comercio del Azufre en los años 60 en las Relaciones México - Estados Unidos", Nuestra América, Enero-Abril, México, 1988
- Quintanilla Rodríguez, Ernesto, " México y su competitividad internacional ", Ensayos, Centro de Investigaciones Económicas, UANL, Vol. XI, Núm. 1, Monterrey, N.L., Mayo de 1992,
- Ramos, Jose María, " Limitaciones sociales ante la integración comercial ", Comercio Exterior, Vol. 40, Núm. 7, México, Julio de 1990
- Ruiz Durán, Clemente, " El comercio de la cuenca del pacífico ", Vol. 40, Núm. 6, Junio de 1990
- Sek, Leonor, " Trade Negotiations: The Uruguay Round", Brief, Congressional Research Service, Septiembre 10 de 1991
- Torres Gaytán, Ricardo, " La Relación en Política Exterior de México y la Política de Comercio Exterior", Investigación Económica, Num. 3, México, 1988
- United Nations, Monthly of Statistics, Vol. XLV, Núm. 3, New York, Marzo de 1991

- United Nations Conference on Trade and Development, Handbook of International Trade and Development Statistics, New York, 1990
- Warner, C., " Plan para la unión económica y monetaria de la C.E.F., Revista del CEMLA, México, 1971

LEGISLACION

- Acuerdo sobre notas explicativas para la interpretación y aplicación de la nomenclatura de las tarifas establecidas por las leyes de impuestos generales de importación y exportación, publicado en el D.O. del 20 de Mayo de 1988
- Acuerdo sobre criterios de información al consumidor para los productos de fabricación nacional e importados, publicado en el D.O. del 27 de Febrero de 1990
- Código Fiscal de la Federación y su reforma publicada en el D. O del 20 de Julio de 1992
- Constitución de Canadá
- Constitución de los Estados Unidos de América
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Decreto de promulgación del Acuerdo sobre procedimientos para el trámite de licencias de importación firmado en Ginebra, Suiza, 12 de Abril de 1979, publicado en el D.O. del 21 de Abril de 1988
- Decreto de promulgación del Acuerdo relativo a la aplicación del Artículo VI del GATT firmado en Ginebra, Suiza, el 12 de Abril de 1988, publicado en el D.O. del 21 de Abril de 1988
- Decreto de promulgación del Acuerdo relativo a la aplicación del Artículo VII del GATT firmado en Ginebra, Suiza, el 12 de Abril de 1979, publicado en el D.O. del 25 de Abril de 1988
- Decreto que establece programas de importación temporal para la producción de artículos de exportación , publicado en el D.O. del 3 de Mayo de 1990
- Decreto para regular el establecimiento de empresas de comercio exterior publicada en el D.O. del 3 de Mayo de 1990
- Decreto para el fomento y operación de la empresas altamente exportadoras publicada en el D. O. del 3 de Mayo de 1990
- Decreto que crea la Comisión Mixta para la promoción de exportaciones , publicada en D.O. del 27 de Julio de 1989

- Decreto sobre codificación y clasificación de mercancías sujetas a regulación sanitaria, fitozoosanitarias y ecológicas, publicado el 27 de febrero de 1990
- Ley Aduanera de Canadá de 1986
- Ley Aduanera de México publicada en el D.O. del 30 de Diciembre de 1981 y su reforma publicada en el D.O. del 20 de Julio de 1992
- Ley de Acuerdos Comerciales de Estados Unidos de 1979
- Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 104 de la Constitución Mexicana publicada en el D.O. del 10 de Enero de 1936 y sus reformas publicadas en D.O. de 29 de Junio de 1976, 7 de Enero de 1980 y 5 de Enero de 1988
- Ley de Comercio Exterior de Estados Unidos de 1974
- Ley de Planeación de México publicada en el D.O. del 5 de Enero de 1983
- Ley de Tarifas Aduaneras de Canadá de 1987
- Ley del Impuesto General de Exportación publicada en el D.O. del 8 de Febrero de 1988
- Ley del Impuesto General de Importación publicada en el D.O. del 12 de Febrero de 1988
- Ley de Aguas Nacionales publicada en el D.O. del 1 de Diciembre de 1992
- Ley Federal de Metrología y Normalización publicada en el D.O. del 1 de Julio de 1992
- Ley Forestal publicada en el D.O. del 30 de Mayo de 1986
- Ley General de Salud publicada en el D.O. del 7 de Febrero de 1984
- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente publicada en el D.O. del 28 de Enero de 1988
- Ley Orgánica de la Administración Pública publicada en el D.O. del 29 de Diciembre de 1976 y sus últimas reformas publicadas el 21 de Febrero y 25 de Mayo de 1992
- Ley Orgánica del Banco de México publicada en el D.O. del 31 de Diciembre de 1984
- Ley Orgánica del Poder Judicial publicada en el D.O. del 5 de Enero de 1988
- Ley sobre Medidas Especiales de Importación de Canadá de 1984

- Ley Reglamentaria del Artículo 131 de la Constitución (Ley de Comercio Exterior) publicada en el D.O. del 17 de Enero de 1986
- Plan Nacional de Desarrollo 1988 - 1994
- Reglamento Interno de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial publicado en el D.O. del 1' de Abril de 1993
- Reglamento de la Ley Aduanera publicado en el D.O. del 18 de Junio de 1982
- Reglamento contra prácticas desleales de comercio exterior publicado en el D.O. del 25 de Noviembre de 1986