

448
2^o.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

"EL REGIMEN JURIDICO PARA LA APERTURA
COMERCIAL EN MEXICO: SU IMPORTANCIA EN EL
DESARROLLO NACIONAL"

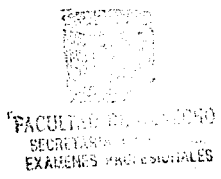


TESIS PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
FERNANDO HOYO OLIVER



MEXICO, 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 está 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.

INDICE

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

CAPITULO I

EVOLUCION CONSTITUCIONAL DEL COMERCIO EXTERIOR EN MEXICO

1. Generalidades.....	5
2. Los Elementos Constitucionales de Rayón.....	7
3. Sentimientos de la Nación o 23 puntos dados por Morelos para la Constitución.....	7
4. Constitución Española de Cádiz de 1812.....	8
5. Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana.....	9
6. Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano.....	9
7. Acta Constitutiva de la Federación Mexicana.....	10
8. Constitución de 1824.....	12
9. Constitución de las Siete Leyes.....	13
10. Proyecto de Reformas de 1840.....	15
11. Primer Proyecto de Constitución de 1842.....	16
12. Primer Proyecto modificado de la Constitución de 1842.....	17
13. Segundo Proyecto de Constitución de 1842.....	19
14. Bases Orgánicas de la República Mexicana.....	20
15. Proyecto de Constitución de 16 de Junio de 1856.....	21
16. Constitución de 1857.....	22

CAPITULO II

EL COMERCIO EXTERIOR EN EL MUNDO

1. El Modelo mexicano en el Siglo XX.....	29
2. El Proteccionismo.....	34
3. El Neoproteccionismo.....	38
4. El Librecambismo.....	43
5. La evolución económica de Latinoamérica de los 80's.....	45
6. La Asociación Latinoamericana de Integración.....	48
7. El Grupo de Integración Andino.....	51
8. Perspectivas de la cooperación económica de México con Centroamérica.....	52
9. El Grupo de los Tres.....	53
10. El Mercosur.....	54
11. La Comunidad Económica Europea.....	55
12. La Cuenca del Pacífico.....	57
13. Teoría de las formas de integración.....	60
A. Preferencias arancelarias.....	60
B. Area de libre comercio.....	61
C. Unión Aduanera.....	62
D. Mercado Común.....	63
E. Unión Económica.....	64

CAPITULO III

EL REGIMEN JURIDICO DEL COMERCIO EXTERIOR EN MEXICO

1. Antecedentes.....	66
2. El Artículo 131 Constitucional.....	69
3. Los Artículos 25 y 26 Constitucionales.....	71

4. El Plan Nacional de Desarrollo 1983-88.....	74
5. El Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior 1984-88.....	76
6. La Ley Reglamentaria del Artículo 131 Constitucional.....	77
7. Plan Nacional de Desarrollo 1989-94.....	79
A. Programa Nacional de Modernización Industrial y Comercio Exterior.....	80
8. Ley de Comercio Exterior.....	81
A. Objeto.....	82
B. Ambito de aplicación.....	82
C. Facultades del Ejecutivo.....	83
D. Comisiones Auxiliares.....	84
E. Reglas de Origen.....	86
F. Aranceles.....	87
G. Medidas de Regulación y Restricción no arancelarias.....	88
H. Prácticas Desleales de Comercio Internacional.....	91
a. Discriminación de Precios.....	92
b. Subvenciones.....	93
I. Daño y Amenaza de Daño.....	93
J. Medidas de Salvaguarda.....	94
K. Cuotas Compensatorias.....	95
L. El Procedimiento en materia de prácticas desleales de comercio internacional.....	96
M. La Promoción de las Exportaciones.....	98

CAPITULO IV

LAS FUENTES JURIDICAS INTERNACIONALES DEL COMERCIO EXTERIOR EN EL MARCO DE LA APERTURA

1. Comentarios Preliminares.....	104
2. Antecedentes del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio.....	108
3. ¿Qué es el GATT?.....	111
4. Instrumentos y principios.....	113
5. El GATT como organización internacional.....	116
6. Estructura del GATT.....	122
A. Parte I.....	122
B. Parte II.....	123
C. Parte III.....	131
D. Parte IV.....	135
7. La adhesión de México al GATT.....	136
8. Acuerdo Marco de Cooperación México-C.E.E.....	141
9. Acuerdo de Complementación Económica México- Chile.....	144
10. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte.....	148
CONCLUSIONES.....	157
BIBLIOGRAFIA.....	164
HEMEROGRAFIA.....	169
LEGISLACION.....	170
INSTRUMENTOS JURIDICOS INTERNACIONALES....	172
DICCIONARIOS.....	173

INTRODUCCION

La apertura comercial constituye hoy en día, pieza fundamental de nuestra estrategia de desarrollo, la participación de nuestro país en los circuitos de intercambio mundial ha requerido de una profunda transformación que ha llevado implícita una trascendente adecuación de nuestra estructura jurídica.

Los cambios del entorno mundial, han provocado un nuevo esquema de relaciones económicas entre los países, una nueva forma de llevar a cabo procesos productivos de comercialización y consumo.

Ante esta dinámica mundial, nuestro país no podía permanecer al margen y optó por la apertura comercial, transformando su modelo de desarrollo.

De lo anterior, surgió la inquietud de analizar, cómo se dió esa transformación y en que medida nuestra disciplina ha actuado para contemplar normativamente esos cambios.

El presente trabajo, dista mucho de ser un análisis profundo y meticuloso de los distintos aspectos del tema; pretendemos tener un panorama muy general de cómo se ha dado la apertura y estaremos conformes si invita a una reflexión de mayores alcances.

En el primer capítulo, hacemos un repaso de los principales instrumentos jurídicos en la historia legislativa nacional, como un reconocimiento de que la materia de comercio exterior ha sido preocupación fundamental del constituyente en las diversas etapas de nuestro desarrollo como nación independiente.

En el segundo capítulo, nos referimos a las corrientes ideológicas que rigen los intercambios comerciales, comentamos algunos de los esfuerzos de agrupación regional que se consolidan en el mundo y apuntamos breves aspectos de la teoría de la integración.

En el tercer capítulo, abordamos algunas consideraciones sobre nuestra legislación en materia de comercio exterior, limitándonos en particular a comentar puntos novedosos de la Ley de Comercio Exterior y señalando cómo a nuestro juicio se inició el proceso de apertura comercial a partir de la planeación del desarrollo.

Finalmente y sin pretender agotar el tema, apuntamos en el cuarto capítulo algunos planteamientos sobre el surgimiento del Derecho Comercial Internacional. En particular analizamos entre las fuentes jurídicas internacionales el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio mencionando antecedentes para su creación, sus principios e instrumentos y el contenido de sus cuatro partes. Posteriormente comentamos algunos puntos sobre el Acuerdo Marco de Cooperación de nuestro país con la Comunidad Europea, el Acuerdo de Complementación

Económica con Chile y el mencionadisimo Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Confirmamos en esta ocasión nuestro compromiso de seguir profundizando en el tema que es de suyo apasionante y reiteramos por este medio, nuestra voluntad de contribuir en lo posible al enriquecimiento de la ciencia jurídica, de no lograr lo anterior buscaremos como dijo Couture, que prevalezca ante todo la justicia como la aspiración más ansiada por el hombre.

CAPITULO I

EVOLUCION CONSTITUCIONAL DEL COMERCIO EXTERIOR EN MEXICO

SUMARIO: 1. Generalidades. 2. Los Elementos Constitucionales de Rayón. 3. Sentimientos de la Nación o 23 puntos dados por Morelos para la Constitución. 4. Constitución Española de Cádiz de 1812. 5. Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana. 6. Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano. 7. Acta Constitutiva de la Federación Mexicana. 8. Constitución de 1824. 9. Constitución de las Siete Leyes. 10. Proyecto de Reformas de 1840. 11. Primer Proyecto de Constitución de 1842. 12. Primer Proyecto modificado de la Constitución de 1842. 13. Segundo Proyecto de Constitución de 1842. 14. Bases Orgánicas de la República Mexicana. 15. Proyecto de Constitución de 16 de Junio de 1856. 16. Constitución de 1857.

CAPITULO I

EVOLUCION CONSTITUCIONAL DEL COMERCIO EXTERIOR EN MEXICO

1. Generalidades

El Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, nos dice que el Comercio Exterior "constituye aquella parte del sector externo de una economía que regula los intercambios de mercancías y productos entre proveedores y consumidores residentes en dos o más mercados nacionales y/o países distintos".¹

En efecto el comercio exterior constituye un fenómeno jurídico económico de intercambio de bienes y servicios entre sujetos de distintos países o Estados del entorno internacional.

Como fenómeno surge hace muchos años cuando el hombre entra en contacto con individuos de otras regiones, y comienza a intercambiar bienes de distinta naturaleza a los que en un principio conocía.

México ha participado siempre en el comercio internacional. Los aztecas comerciaban con los incas y con otros pueblos mesoamericanos. A raíz de la llegada de los españoles, el comercio con Europa se institucionalizó sobre la base de exportar materias primas e importar bienes manufacturados, estructura que aún estamos luchando por superar.

¹ Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Quinta Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1992. p. 515.

A pesar de que desde tiempos remotos en la historia del hombre, se dá el comercio exterior, en las décadas recientes se desarrollan muchos aspectos desconocidos en otros tiempos y surgidos por la más compleja dinámica mundial.

El desarrollo tecnológico y el avance en las comunicaciones han acortado las distancias, promoviendo un más profundo intercambio de bienes y servicios entre las naciones de nuestro planeta.

Es importante anotar ahora, que a lo largo de la historia la noción de comercio exterior se relacionó al intercambio de mercancías y productos; sin embargo, en la actualidad se tiende a incluir igualmente en la idea general de comercio exterior las transacciones de tecnologías y servicios, y sin pretender aventurarnos en la afirmación éstas últimas tienen hoy tanta o más importancia que los intercambios mercantiles tradicionales.

Así las cosas, la intención del presente capítulo es hacer un recuento de las disposiciones sobre comercio exterior que se han incluido en los distintos instrumentos jurídicos de rango constitucional que nuestro país ha tenido desde su nacimiento como Estado independiente hasta la Constitución Política de 1857.

Sin ser el objetivo hacer un análisis profundo de estos instrumentos de la historia jurídica mexicana, nos referiremos a los artículos que hayan contenido alguna mención sobre comercio exterior por la trascendencia que imprimieron en posteriores etapas del desarrollo

legislativo nacional, y por considerar necesario este repaso histórico para entender los orígenes normativos de nuestras relaciones comerciales con el mundo.

2. Los Elementos Constitucionales de Rayón

En el punto 26 se estableció *"Nuestros Puertos serán francos a las naciones extranjeras, con aquellas limitaciones que aseguren la pureza del dogma"*.²

Existió pues desde los orígenes de nuestra nación, una convicción de la importancia de establecer desde el inicio bases generales que establecieran objetivos de nuestro país al entrar en contacto con otros Estados nacionales.

3. Sentimientos de la Nación o 23 puntos dados por Morelos para la Constitución.

Don José María Morelos y Pavón convocó a un Congreso, que se instaló en Chilpancingo el 14 de septiembre de 1813, y estuvo integrado por seis diputados que el propio Morelos designó y que a la postre eran Rayón, Liceaga y Berdusco, y como suplentes Bustamante, Cos y Quintana Roo; además dos diputados de elección popular que eran José Murguía de Oaxaca, y José M. Herrera de Tecpan.

En la sesión inaugural de dicho Congreso se dió lectura a los "Sentimientos de la Nación" preparados por Morelos para la redacción constitucional.

² Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1991*, Décimo Sexta Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1991. p.28.

En el punto número 16 de estos célebres Sentimientos de la Nación, se estableció: "*Que nuestros puertos se franqueen a las naciones extranjeras amigas, pero que estas no se internen al reino por más amigas que sean, y solo haya puertos señalados para el efecto, prohibiendo el desembarco en todos los demás, señalando el 10% u otra gabela a sus mercancías*".³

Morelos tuvo una intención proteccionista, entendible en aquellos años de lucha por la independencia nacional, pero reconociendo la necesidad de entablar relaciones con el exterior.

4. Constitución Española de Cádiz de 1812

Esta Constitución fue expedida por las Cortes de Cádiz, y jurada en España el 19 de Marzo de 1812, en la Nueva España lo fué el 30 de septiembre del mismo año.

Este instrumento de los orígenes constitucionales de México también concedió un espacio al comercio exterior en su artículo 131 al enumerar las facultades de las Cortes en la decimaséptima decía: "*Establecer las aduanas y aranceles de derechos*"⁴. Esta es tal vez la primera ocasión en la que se habla de "aranceles", los cuales tuvieron su origen histórico en Egipto durante los siglos XIV y XIII a. C. en que ya se determinaban impuestos por la importación de mercancías. Los aranceles han sido desde entonces un instrumento legal de carácter económico, para regular la entrada y salida de mercancías por un territorio determinado.

³ Tena Ramírez, Op. Cit., p. 30.

⁴ Idem, p.76.

Se reiteraba igualmente en el artículo 354, que no habría aduanas sino en los puertos de mar y en las fronteras; si bien esta disposición no tendría efecto hasta que las Cortes lo determinaran.

5. Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana

Del mencionado Congreso de Apatzingán convocado por Morelos, surgió una Constitución con el nombre de "Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana", que por las circunstancias operantes careció de vigencia práctica.

Sin embargo, este decreto sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814 en su capítulo VIII, al señalar las atribuciones del Supremo Congreso, decía en su artículo 115 "*Declarar si ha de haber aduanas y en que lugares*".⁵

Lo anterior nos indica como desde esos momentos existió la intención de regular la entrada y salida de mercancías por las fronteras de nuestro país.

6. Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano

La Junta Nacional Instituyente ejerció el Poder Legislativo en el Imperio de Iturbide, y en el mes de febrero de 1823, aprobó el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano.

⁵ Idem, p. 43.

En dicho Reglamento, se especificaban las facultades del Emperador en el artículo 30 que decía: *"Toca al Emperador:.... Séptimo: dirigir las relaciones diplomáticas y de comercio con las demás naciones"*⁶.

Resulta por demás interesante, que en el siguiente artículo de este Reglamento se establecía: *"No puede el Emperador:.... Cuarto: no puede hacer alianza ofensiva ni tratado de comercio y de subsidios a favor de potencias extranjeras sin el consentimiento del cuerpo legislativo: el efecto de este artículo se suspende hasta que la España reconozca nuestra independencia"*.⁷

Esta disposición estuvo contenida de un gran realismo y constituyó una restricción fundamental a las facultades imperiales de aquella época.

7. Acta Constitutiva de la Federación Mexicana

Esta Acta fué discutida del 3 de diciembre de 1823 al 31 de enero de 1824, siendo en esta fecha que el proyecto se aprobó.

En su artículo 13 fracción X, referente a las facultades del poder legislativo determinó: *"Pertenece exclusivamente al Congreso general dar leyes y decretos: Para arreglar el comercio con las naciones extranjeras, y entre los diferentes Estados de la federación y tribus de los indios"*⁸.

⁶ Idem, p. 132.

⁷ Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Quinta ⁷ Idem, p. 133.

⁸ Idem, p. 156.

Esta disposición es la primera que se refiere con claridad al comercio exterior, y abunda en la atribución para regular también el comercio entre los propios estados integrantes de la federación y las tribus de indios.

Se incluyó igualmente que se fijarían otras atribuciones generales, especiales y económicas del Congreso de la federación, y modo de desempeñarlas, como también las prerrogativas de ese cuerpo y de sus individuos.

Al Poder Ejecutivo se le encomendaron entre sus atribuciones en el artículo 16, fracción XI: Dirigir las negociaciones diplomáticas, celebrar tratados de paz, amistad, alianza, federación, tregua, neutralidad, armada, *comercio*, y otros; más para prestar o negar su ratificación a cualquiera de ellos deberá preceder la aprobación del Congreso general.⁹

Este es el origen Constitucional de la celebración de Tratados Internacionales, y es desde entonces que se establece la atribución al Ejecutivo de dirigir estas negociaciones y celebrar tratados sobre temas distintos como el del comercio; además se establecía la necesidad de una aprobación por parte del Congreso General.

Esta Acta Constitutiva de 1824 incluyó además otro precepto fundamental en la materia de nuestro estudio. El artículo 28 señaló: *"Ningún Estado, sin consentimiento del Congreso General, impondrá contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones mientras la ley no regule como deben hacerlo"*.¹⁰

⁹ *Idem*, p. 157.

¹⁰ *Idem*, p. 159.

8. Constitución de 1824

Al promulgarse ésta que constituye el primer instrumento "válido" de nuestra historia Constitucional, se repiten los puntos descritos en el Acta Constitutiva anteriormente comentada.

En la sección cuarta del título IV, en el artículo 110 relativo a las atribuciones del Presidente y restricciones de sus facultades, se repite en la fracción XIV como atribución del Presidente: "*Dirigir las negociaciones diplomáticas, y celebrar tratados de paz, amistad, alianza, tregua, federación, neutralidad armada, comercio y cualesquiera otros; más para prestar o negar su ratificación a cualquiera de ellos, deberá preceder la aprobación del Congreso general*".¹¹

De igual modo en el artículo 162 de la sección tercera, Título VII relativa a las restricciones de los poderes de los Estados se estableció que ninguno de los Estados podría: *Fracción II: Imponer, sin consentimiento del Congreso General, contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones, mientras la Ley no regule como deben hacerlo*.¹²

Resulta interesante señalar, como nos dice Don Miguel de la Madrid Hurtado en su tesis profesional que, "en el desarrollo de los debates que se referían al tema de libre cambio y proteccionismo en el seno de la legislatura Constituyente de 1824 predominó el pensamiento teórico del librecambismo, pero ya hemos indicado que las

¹¹ *Idem*, p. 183.

circunstancias por las que el país atravesó en esos y en los posteriores años obligaron a nuestros nóveles economistas a hacer un mucho elástico su criterio".¹²

A mayor abundamiento destacó la intervención del diputado José Ma. Covarrubias en la discusión del tema referido, que resumió la posición de varios de los legisladores de 1824, que sirvió de sustento y justificación a los aranceles proteccionistas: "*Nadie más amigo que yo del comercio libre; pero no en el estado en que está nuestra industria. Criense entre nosotros antes y entonces libértese todo, pero interin no tengamos fuerzas. hacer el comercio libre es decretar nuestra ruina*".¹³

En los años que siguieron comenzaron las disputas entre liberales y conservadores, lo que desembocó en la supresión de la Constitución de 1824 y el surgimiento de un nuevo esquema centralista en 1835.

9. Constitución de las Siete Leyes

Este grupo de leyes con carácter Constitucional también incluyó una mención en lo relativo a las facultades del Congreso, en su artículo 44 fracción X de la 3ª Ley estableciendo como facultad del mismo: "*Dar al gobierno bases y reglas generales para la habilitación de toda clase de puertos, establecimiento de aduanas y formación de los aranceles de comercio*".¹⁴

¹² De la Madrid Hurtado, Miguel, *El Pensamiento Económico en la Constitución de 1857*, Tercera Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1988, p.93.

¹³ De la Madrid Hurtado, *Op. Cit.*, p. 84.

¹⁴ Tena Ramírez, *Op. Cit.*, p. 219.

Es este precepto el primero que habla de aranceles de comercio, ya que en la Constitución de Cádiz se había hablado de aranceles de derechos.

En lo referente a las atribuciones del Presidente de la República, la 4ª Ley señalaba en su artículo 17 fracción XX: *"Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados de paz, amistad, alianza, tregua, neutralidad armada, sujetándolos a la aprobación del Congreso antes de su ratificación"*.¹⁵

Esta disposición además de modificar la redacción de la Constitución de 1824, elimina la posibilidad expresa dentro de las facultades del Presidente de la República, para dirigir las negociaciones y celebrar tratados en lo referente a comercio, materia sí incluida en la Constitución señalada.

Sin embargo vuelve a señalar como atribución presidencial la de habilitar puertos o cerrarlos, establecer o suprimir aduanas y formar los aranceles de comercio, con absoluta sujeción a las bases que prefije el Congreso (Fracción XXX del mismo artículo 17 de la 4ª Ley Constitucional).

De la simple lectura de estas disposiciones de las Leyes Constitucionales de 1836, se desprende como conclusión el retroceso respecto de la Constitución de 1824. A pesar de lo anterior se vuelven a incluir preceptos relativos al comercio exterior aún cuando con mayor simplismo técnico jurídico.

¹⁵ Idem, p. 227.

Iniciada la vigencia de la Constitución de 1836, el desacuerdo hacia ella de los federalistas, se hizo sentir en todas sus formas. Algunos federalistas como Gómez Pedraza, pugnaban por la restauración del sistema de 1824.

10. Proyecto de Reformas de 1840

Al haber sido electo Santa Anna, después de firmarse las Bases de Tacubaya concluyó la vigencia de la Constitución Centralista de las Siete Leyes.

Así las cosas el Proyecto de Reforma de 1840, retomó los ideales federalistas de un sistema Republicano, representativo y popular.

En lo que toca al punto de análisis sobre disposiciones de comercio exterior, en el Título Tercero, sección sexta relativa a las atribuciones y restricciones del Congreso se señalaba *"Habilitar puertos, establecer aduanas y decretar aranceles de comercio"*.¹⁶

De igual forma el artículo 94 señalaba como facultad presidencial *"Dirigir las negociaciones diplomáticas, celebrar tratados con las naciones extranjeras, sujetándolos a la aprobación del Congreso antes de la ratificación"*.¹⁷

A pesar de lo anterior Santa Anna se declaró en contra del federalismo y este proyecto nunca vió la luz.

¹⁶ *Idem*, p. 263.

¹⁷ *Idem*, p. 271.

11. Primer Proyecto de Constitución de 1842

Este proyecto de 25 de agosto de 1842, retoma ideas más proteccionistas y establecía como atribución del Congreso Nacional en el artículo 79 fracción VI: *"Arreglar el comercio con las naciones extranjeras y entre los diferentes departamentos de la nación y tribus de los indios"* ; asimismo en la fracción siguiente se establecía: *fracción VII. Aprobar o reprobado toda clase de tratados que celebre el ejecutivo con la potencias extranjeras.*¹⁸

Cabe hacer notar como se hablaba de Departamentos y no de estados, por la influencia centralista que se imprimió en ese cuerpo normativo de 1842.

La fracción XI del mismo artículo 79 decía: *"Habilitar puertos y establecer aduanas marítimas y fronterizas"*.¹⁹

Por otra parte la fracción XXVI incluye el origen más claro del proteccionismo nacional y a la letra decía: *"Fomentar y proteger la industria nacional concediendo excenciones y prohibiendo la importación de los artículos y efectos que se manufacturen o exploten en la República"*.²⁰

Esta fracción constituye una inequívoca intención de proteger a la industria nacional. En su tiempo pudo tener su justificación histórica, pues México era una nación

¹⁸ Idem, p. 320.

¹⁹ Idem, p. 321.

²⁰ Idem.

joven que debía crecer al interior primero, y al mismo soportar las amenazas de potencias imperialistas con un claro afán intervencionista.

En este mismo proyecto de 1842 en lo referente a las atribuciones del Presidente de la República, el artículo 95 fracción XII establecía: "*Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados de paz, amistad, alianza, tregua y neutralidad armada, sujetándolos a la aprobación del Congreso antes de su ratificación*".²¹

Es importante apuntar que en este caso se omitió nuevamente la mención respecto de los tratados de "comercio" que había sido incluida en la Constitución de 1824.

Después de un voto particular de la minoría de la Comisión del Congreso Constituyente, se decretó el Primer Proyecto Modificado de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, el 26 de agosto de 1842.

12. Primer Proyecto modificado de la Constitución de 1842

Este instrumento resumió en siete fracciones las facultades del Congreso General y las Cámaras.

En el Artículo 35 fracción I, le concedía exclusivamente al Congreso General la facultad de: "*Decretar la guerra y la paz, dar instrucciones para celebrar tratados con las naciones extranjeras y concordatos con la Silla Apostólica, y aprobarlos después: arreglar el ejercicio del patronato en toda la*

²¹ Tena Ramírez, Felipe, Op. Cit., p. 327.

federación, y conceder o negar el pase a los decretos conciliares, bulas o rescriptos pontificios que se versen sobre asuntos de general interés, y dar o no permiso para que las tropas extranjeras entren al territorio nacional, y para que las escuadras de otra potencia permanezcan más de un mes en los puertos de la República".²²

Asimismo en la fracción VI se le concedía al Congreso general también de manera exclusiva la facultad de: *"Dictar leyes sobre negocios eclesiásticos, libertad de imprenta, propiedad literaria, privilegios exclusivos a los descubridores o perfeccionadores de algún arte u oficio, sistema de monedas, pesos y medidas, naturalización, adquisición de bienes raíces por extranjeros, colonización y delitos contra la independencia y forma de gobierno: arreglar el comercio de la República con el extranjero, y de los estados entre sí: fijar el valor y uso del papel sellado: arreglar uniformemente en toda la República los derechos de amonedación: establecer postas y correos, conceder amnistías e indultos generales en los delitos arriba mencionados, y en los que sean del conocimiento de la Suprema Corte".²³*

A nuestro juicio esta fracción se redactó con una técnica legislativa un poco complicada al incluir en la misma, materias tan disímbolas entre sí, y al ser tan larga llega a ser confusa en su lectura.

Sin embargo incluye como vemos la mención de arreglar el comercio de la República con el extranjero, y de los Estados entre sí; además de incluir en esta lista de

²² *Idem*, p. 357.

²³ *Idem*, p. 358.

facultades del Congreso general la de dictar leyes sobre adquisición de bienes raíces por extranjeros.

En lo que se refiere a las facultades del Presidente omite cualquier mención de la materia de nuestro análisis, esto es sobre disposiciones relativas a comercio exterior.

Este Primer Proyecto modificado de 1842, es a nuestro juicio más simplista que el proyecto original, y se realizó con una menos bien lograda técnica legislativa.

13. Segundo Proyecto de Constitución de 1842

Este segundo proyecto fué leído en la sesión de 3 de noviembre de 1842, y se realizó con mejor técnica legislativa, que retoma la redacción casi exacta de la Constitución Española de Cádiz de 1812, al establecer en el artículo 70 fracción VI como atribución exclusiva del Congreso nacional: *"Arreglar el comercio con las naciones extranjeras, y entre los diferentes Departamentos de la Nación y tribus de indios"*.²⁴

También se incluyó en la fracción XI la atribución del Congreso para habilitar puertos y establecer aduanas marítimas y fronterizas.

Además se retomó en este segundo proyecto de 42 la idea comentada como el origen proteccionista; al incluirse dentro de las atribuciones del Congreso nacional en la fracción XXIV del referido artículo 70 *"Fomentar y proteger la industria nacional, concediendo exenciones,*

²⁴ *Idem*, p. 386.

*o prohibiendo la importación de los artículos y efectos que la perjudiquen".*²⁵

En lo que respecta al Presidente de la República se hacía mención como atribución la de: *"Dirigir en los mismos términos las negociaciones diplomáticas y las relaciones de la República con las naciones extranjeras y con la Santa Sede".*²⁶

14. Bases Orgánicas de la República Mexicana

Estas llamadas Bases de Organización Política de la República Mexicana sancionadas por Santa Anna el 15 de Junio de 1843 incluyeron también algunas disposiciones importantes.

En su artículo 66 como facultades del Congreso establecía en la fracción IX: *"Aprobar toda clase de tratados que celebre el Ejecutivo con las potencias extranjeras".*²⁷

En la fracción XII señalaba: *"Habilitar puertos para el comercio extranjero y de cabotaje, y dar al Gobierno bases y reglas generales para la formación de los aranceles de comercio".*²⁸

En lo relativo al Poder Ejecutivo el artículo 86 fracción XV, incluía como obligaciones del Presidente: *"Formar los aranceles de comercio con sujeción a las bases que diere el Congreso"*, y en la fracción XVI decía *"Dirigir las negociaciones diplomáticas, celebrar*

²⁵ Idem, p. 387.

²⁶ Idem, p. 391.

²⁷ Tena Ramírez, Op. Cit., p. 415.

²⁸ Idem.

tratados de paz, amistad, alianza, tregua, neutralidad armada, y demás convenios con las naciones extranjeras, sujetándolos a la aprobación del congreso antes de su ratificación".²⁹

Cabe señalar que en este caso se hablaba de obligaciones del Presidente y no de atribuciones o facultades como en el caso de los instrumentos anteriores, amén de que se omitía nuevamente al comercio entre las materias para la celebración de tratados.

15. Proyecto de Constitución de 16 de Junio de 1856

En el artículo 64 de este proyecto constitucional se establecía que el Congreso tiene facultad 7º *"Para expedir aranceles sobre el comercio extranjero y para impedir por medio de bases generales que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones onerosas".³⁰*

En la fracción 22 de este mismo artículo se decía *"Para dar instrucciones para celebrar tratados".³¹*

Se señalaba en el artículo 86 relativo a las facultades y obligaciones del Presidente, la de dirigir las negociaciones diplomáticas conforme a las instrucciones que reciba del Congreso federal, y celebrar tratados con las potencias extranjeras sometiéndolos a la ratificación del mismo Congreso.

Es oportuno hacer notar que en este proyecto constitucional de 1856, se consideró como facultad del

²⁹ Tena Ramírez, Felipe, *Op. Cit.*, p. 419.

³⁰ *Idem.*, p. 563.

³¹ *Idem.*

Congreso la de dar instrucciones para celebrar tratados al titular del Poder Ejecutivo.

Lo interesante aquí, está en la potestad del Congreso para dar instrucciones al Ejecutivo para que este pudiese celebrar tratados; a simple vista parecería como una facultad del Congreso con posibilidades de delegarla para su ejecución al Ejecutivo.

Finalmente, en este mismo artículo 86 en la fracción 14ª se le concedía la facultad al Presidente "*Para habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronteras y designar su ubicación*".³²

16. Constitución de 1857

El Maestro Tena Ramírez nos dice en su espléndida obra *Leyes Fundamentales de México*, que "entre los diversos problemas que agitaron y dividieron profundamente a la asamblea durante la discusión del proyecto, sobresale como característico de la época y por decisivo, el referente a si debía expedirse una nueva Constitución o restablecerse la de 1824".³³

Esta Constitución de 1857, (que entre otros puntos relevantes depositó el ejercicio del Supremo Poder Legislativo en una Asamblea, que fué la Camará de Diputados) determinó como facultad de la misma en su artículo 72 fracción IX la facultad "*Para expedir aranceles sobre el comercio extranjero, y para impedir, por medio de bases generales, que en el comercio de*

³² Tena Ramírez, Felipe, *Op. Cit.*, p. 567.

³³ *Idem*, p. 596.

*Estado a Estado, se establezcan restricciones onerosas".*³⁴

En la fracción XIII del mismo artículo 72 estableció la facultad *"Para aprobar tratados, convenios o convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo"*.³⁵

Al respecto cabe hacer notar que al realizarse la reforma constitucional de 13 de noviembre de 1874, se restableció la Camará de Senadores y se le atribuyó a ésta la facultad de aprobar los tratados.

Afirma el Lic. Miguel Solís Hernández en su trabajo recepcional que "a partir de esta modificación, el régimen mexicano para la aprobación de los tratados coincide con el de la Constitución de los Estados Unidos de América".³⁶

Por otra parte el artículo 85 en su fracción X concedió al Ejecutivo, la facultad de *"Dirigir las negociaciones diplomáticas, y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolos a la ratificación del Congreso Federal"*.³⁷

Así también en la fracción XIV se le atribuyó para habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación.

³⁴ *Idem*, p. 618.

³⁵ *Idem*.

³⁶ Solís Hernández, Miguel, *Los Tratados y la Constitución*, Escuela Libre de Derecho, México 1958, p. 10.

³⁷ Tena Ramírez, Felipe, *Op. Cit.*, p. 622.

En el artículo 124 se estableció: "Para el día 1° de Junio de 1958 quedarán abolidas las alcabalas y aduanas interiores en toda la República".³⁸

Esta disposición se reformó el 24 de enero de 1861 para posponer al 1° de enero de 1862 la abolición de las alcabalas y aduanas interiores. Posteriormente el 17 de mayo de 1882 se volvió a reformar para posponer tal desaparición a partir del 1° de diciembre de 1884.

Al respecto el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado dijo en su ya citado trabajo recepcional "además de las trabas que para el comercio representaban los estancos y monopolios y el proteccionismo aduanal, los impuestos que sobre él gravitaban en el tráfico interior instituyendo imitativamente un proteccionismo entre las diversas entidades de la República, desembocaron en el funesto sistema alcabatorial, de rancio abolengo en la vida comercial mexicana. El impuesto de alcabala, agregado a otros varios, como el del peaje, impuso de esta manera al comercio onerosas restricciones, viniendo a contribuir a la anomalía de la circulación a la crisis del proceso económico".³⁹

El 22 de noviembre de 1886 se reforma nuevamente el artículo 124 y quedó como a continuación se transcribe:

"Los Estados no podrán imponer ningún derecho por el simple tránsito de mercancías en la circulación interior. Sólo el Gobierno de la Unión podrá decretar derechos de tránsito, pero únicamente respecto de efectos extranjeros que

³⁸ Idem, p. 627.

³⁹ De la Madrid Hurtado, Op. Cit., p. 94.

atraviesen el país por líneas internacionales e interoceánicas, sin estar en el territorio nacional más tiempo que el necesario para la travesía y salida al extranjero.

No prohibirán directa ni indirectamente la entrada a su territorio ni la salida de él, de ninguna mercancía, a no ser por motivo de policía; ni gravarán los artículos de producción nacional por su salida para el extranjero o para otro Estado.

Las exenciones de derechos que conceden serán generales, no pudiendo decretarlas en favor de los productos de determinada procedencia.

La cuota del impuesto para determinada mercancía, será una misma, sea cual fuere su procedencia, sin que pueda asignársele mayor gravamen que el que reportan los frutos similares de la entidad política en que se decreta el impuesto.

La mercancía nacional no podrá ser sometida a determinada ruta ni inspección o registro en los caminos, ni exigirse documento fiscal alguno para su circulación interior.

No gravarán la mercancía extranjera con mayor cuota que aquella cuyo cobro les haya sido consentido por la ley federal".⁴⁰

⁴⁰ Tena Ramírez, Felipe, Op. Cit., p. 708.

Con este artículo se terminó con el problema de cobro por el tránsito de mercancías dentro del territorio nacional, y además se clarificaron las reglas respecto de las mercancías procedentes del exterior.

Podríamos considerar a este artículo como un antecedente del 131 de nuestra Constitución actual.

La desaparición de las alcabalas, se reforzó con la reforma y adición al artículo 111 de 1° de mayo de 1896, quedando así *"Los Estados no pueden: Fr. IV Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exacción se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe a la mercancía"*.⁴¹

Con esta prohibición a los estados, se terminó con el cobro de algún gravamen a la circulación de mercancías dentro del territorio nacional.

La fracción VII del mismo artículo 111 estableció en relación al mismo asunto *"Los Estados no pueden: fr. VII Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos, por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto a la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia"*.⁴²

⁴¹ *Idem*, p. 711.

⁴² *Idem*.

Y para terminar con cualquier duda con ésta reforma de 1896 el artículo 124 de la Constitución de 1857 quedó como sigue:

"Es facultad privativa de la federación gravar mercancías que se exporten o importen, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aún prohibir por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma federación pueda establecer ni dictar en el Distrito y Territorios Federales, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del art. 111 ".⁴³

Hemos visto como el comercio exterior ha tenido un lugar en los principales instrumentos jurídicos de nuestro país, lo anterior da testimonio de la importancia que desde siempre se le ha concedido como un importante hecho que nuestra disciplina jurídica tiene que regular.

⁴³ Idem.

CAPITULO II

EL COMERCIO EXTERIOR EN EL MUNDO

SUMARIO: 1. El Modelo Mexicano en el Siglo XX. 2. El Proteccionismo. 3. El Neoproteccionismo. 4. El Libremercado. 5. La evolución económica de Latinoamérica en los 80's. 6. La Asociación Latinoamericana de Integración. 7. El Grupo de Integración Andino. 8. Perspectivas de la cooperación económica de México con Centroamérica. 9. El Grupo de los Tres. 10. El Mercosur. 11. La Comunidad Económica Europea. 12. La Cuenca del Pacífico. 13. Teoría de las formas de integración. A. Preferencias arancelarias B. Area de libre comercio. C. Unión Aduanera. D. Mercado Común E. Unión Económica.

CAPITULO II

EL COMERCIO EXTERIOR EN EL MUNDO

1. El Modelo Mexicano en el Siglo XX

La economía internacional se ha transformado notablemente en este siglo, surgiendo específicamente en la última década una nueva estructura económica, en la que los mercados han mostrado un proceso creciente de globalización.

Este fenómeno ha generado un marco dinámico de circuitos de intercambio de bienes, servicios y tecnología, transformando al entorno mundial y creando bloques comerciales que luchan entre sí por los mercados del planeta.

A partir de la segunda mitad del presente siglo, después de la Segunda Guerra Mundial, surge un nuevo orden internacional que da origen a nuevas formas de organización superestatal o incluso supranacional como lo fue el surgimiento de la Comunidad Económica Europea (CEE), a partir de ahí el concepto absoluto, el concepto clásico de soberanía, de Bodin, de Maquiavelo, de Rousseau, se va transformando en un concepto de soberanía relativa; esto es, que los Estados soberanos se encuentran regidos y subordinados al derecho internacional, producto de la voluntad de esos mismos Estados.⁴⁴

El concepto de soberanía ha tenido que adaptarse a las nuevas realidades. La creciente globalización de la

⁴⁴ Maspica De Lamadrid, Luis, *¿Qué es el Gatt?*, Editorial Grijalbo, México, 1988, p.18

producción, la internacionalización de la fuerza de trabajo y del mercado y la industria de la información hacen ya inoperante la capacidad de un gobierno de proclamar la soberanía absoluta de antaño.⁴⁵

Es en este contexto que México se ha incorporado a la nueva dinámica del comercio internacional, y para ello ha tenido que modernizar su estructura jurídica para darle un fundamento de seguridad a la compleja actividad de comercio exterior.

La creciente interdependencia económica nos obliga a adecuar las políticas hacia una mayor liberalización en las actividades, para poder acelerar la competitividad de los sectores con los que pretendemos tener una presencia en los mercados internacionales.

Nuestro país sufrió a principios de este siglo el movimiento social del que surgió nuestra Constitución de 1917, en la que se estableció un proyecto de nación con una importante intervención estatal en la vida económica del país.

A partir de ese momento, México vivió una etapa de inestabilidad económica y política, originada por las luchas de poder en el mando revolucionario, las cuales terminan a fines de la década de los 20's y principios de los 30's.

Es entonces cuando se empiezan a crear las instituciones que hasta hoy en mayor o menor medida, le han dado estabilidad política a nuestro país.

⁴⁵ Rubio, Luis, *¿Cómo va a afectar a México el Tratado de Libre Comercio?*, Fondo de Cultura Económica, México, 1992, p.284

En materia económica, por ejemplo, se crearon en 1933 el Banco de México, en 1934 Nacional Financiera, y en 1937 el Banco Nacional de Comercio Exterior.

Es en ésta década también cuando se elaboró (1933-1934) el primer Plan Sexenal, para el gobierno del Gral. Lázaro Cárdenas.

El inicio de la década de los 40's estuvo marcado por la Segunda Guerra Mundial, periodo en que México se vió forzado a iniciar un proceso de sustitución de importaciones, por las limitaciones a la importación de bienes y servicios.

Este proceso continúa en el sexenio del Presidente Miguel Alemán, y se fortalece con la participación muy significativa del gasto y la inversión pública. El proceso de sustitución de importaciones logró en aquel momento la creación de una planta industrial, de la que carecíamos por la herencia eminentemente rural de principios de siglo.

En el gobierno del Presidente Ruíz Cortines, se comienzan a aplicar los primeros programas de racionalización del gasto público y de reducción de la intervención del Estado en la economía.

Con el Presidente López Mateos (1958-1964) se inicia el periodo conocido con el nombre de "desarrollo estabilizador", y que algunos llamaron el milagro mexicano.

En este periodo que duró hasta 1970, México tuvo un promedio de crecimiento real del producto nacional del 6%; una inflación promedio anual del 3%; y hubo un considerable aumento de la inversión pública y privada.⁴⁶

A nuestro juicio en 1970 debió haberse iniciado la apertura al exterior, ya que el esquema proteccionista había dado los resultados para los cuales fue implementado.

Rozo afirma que se dió a partir de este momento una apertura pasiva, que en la práctica mantuvo el antiguo modelo proteccionista.⁴⁷

La apertura real no se dió en ese momento por varias razones, y diversas presiones de grupos sindicales y empresariales que se negaban a la apertura y preferían el cómodo proteccionismo en el que habían vivido. Tal vez con mayor voluntad política nuestro gobierno debió haber tomado las decisiones que tardamos doce años más en tomar.

La utilización del esquema de sustitución de importaciones fue válida y logró resultados, pero se mantuvo en la práctica, provocando las consecuencias que hoy en día no dejamos de padecer.

En el sexenio de 1970-1976 se agrava nuestro problema de deuda pública, se hace pesado el aparato

⁴⁶ Véase *El ingreso nacional de México* (Economía II, 1ª parte), Javier Baristaín Iturbide, Depto. Académico de Economía, versión 1987, p. 1-2

⁴⁷ Cátedra impartida por el Dr. Carlos Rozo en el Módulo I "Análisis del entorno económico, financiero y comercial internacional para la década de los 90's", Diplomado Aspectos Jurídicos del Comercio Exterior, Instituto Tecnológico Autónomo de México, México, 1993.

estatal y se hacen tensas y difíciles las relaciones entre el gobierno y el sector privado.

Para 1976 se plantea un modelo basado en nuestros recursos petroleros y se hace una economía dependiente, con la consecuencia de una severa crisis económica.

El exceso del intervencionismo estatal, creó un Estado patrimonialista y protector, más preocupado por la ampliación de su intervención y la administración de sus propiedades, que por la creación de condiciones básicas y por el suministro de los satisfactores más elementales para el pueblo.

El sexenio del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado fue un período de transición. La crisis de endeudamiento que enfrentaba la economía nacional en 1982 llevó a la administración de Miguel de la Madrid a replantear la estrategia de política del modelo exportador. Se enfocó la opción exportadora desde una perspectiva alternativa en la cual la actividad de producir para exportar se concibió como un medio 1) para enfrentar la crisis de divisas; 2) para impulsar los cambios estructurales que requería la economía nacional, y 3) para prevenir un deterioro irreversible de la planta productiva.⁴⁸ En este periodo de Renovación Nacional, se tratan de corregir las deficiencias y de reactivar a la economía mexicana.

De esta manera, Miguel de la Madrid inicia un proceso de cambio estructural, por medio del saneamiento de las finanzas públicas, la desincorporación de empresas

⁴⁸ Rozo, Carlos, *El Acuerdo de Libre Comercio en la disputa por la hegemonía económica mundial, Siglo XXI, México, 1992, p. 170*

paraestatales, la incorporación de México a las corrientes del comercio mundial y la reconversión de nuestro aparato productivo para diversificar nuestra oferta exportable.

El gobierno del Presidente Salinas de Gortari, ha percibido muy claramente que la única forma de sacar al país adelante y reinstalarlo adecuadamente en la dinámica económica internacional, es la de eficientar sus procesos económicos, políticos y sociales.

En este gran reto nacional ha sido necesario implementar una estrategia para modernizar la economía, la política y la sociedad; el sector público y el privado; y la estructura jurídica. En esta administración se ha consolidado el proceso iniciado en diciembre de 1982, y el modelo mexicano se orienta hacia la productividad y la competitividad que hoy gobiernan al mundo.

2. El proteccionismo.

El proteccionismo es la doctrina que preconiza, fundamenta o aplica un conjunto de medios, mecanismos e instrumentos del Estado, para favorecer las actividades productivas de la respectiva nación, y correlativamente restringe y perjudica el ingreso y la competencia en el territorio nacional de productos, servicios, capitales y personas del extranjero.

La protección estatal ha evolucionado en el tiempo, sobre todo desde el comienzo de la Edad Moderna. Con la disolución del régimen feudal y el ascenso de la economía y el Estado nacionales, desde mediados del siglo XVI hasta fines del siglo XVIII, tiene primacía la doctrina política del mercantilismo. Esta doctrina, se preocupa por

las relaciones entre la riqueza de una nación y su balanza comercial, y propugna la intervención del Estado en la economía para el desarrollo de ésta.

Hacia finales del siglo XVIII, la reacción contra el mercantilismo desemboca en la primacía del liberalismo económico y de la doctrina del laissez-faire. Su teoría y su política, aplicada a los intercambios exteriores, propicia e intenta generalizar la libre circulación de los bienes, servicios, capitales y personas entre países, sin restricciones ni estímulos que provengan de una intervención directa de los poderes públicos. El libre cambio desaparece de hecho desde las primeras décadas del siglo XX. Desde entonces, casi la totalidad de los gobiernos se han preocupado en la regulación de los movimientos económicos internacionales para la protección de las actividades económicas nacionales.

Como consecuencia del extraordinario desarrollo del capitalismo, las relaciones económicas experimentaron grandes modificaciones antes de la segunda década del siglo actual. La libre competencia se vió reemplazada por los nacientes monopolios industriales. Se empezó a tomar conciencia de que los mecanismos naturales en que se apoyaba el liberalismo económico eran insuficientes e inadecuados para solucionar los graves desequilibrios sociales y económicos que empezaron a gestarse a partir de la concentración de grandes capitales en unas pocas manos. Ante la riqueza de unos cuantos y la creciente pauperización de muchos se puso de manifiesto que el libre juego en la actividad económica no era el camino seguro para obtener un desarrollo económico y social. Las grandes concentraciones industriales, el desempleo por el advenimiento de la maquinización, y el crecimiento cada

vez mayor de los grandes monopolios fueron causa suficiente para que el Estado formulara nuevos principios que rigieran el desarrollo económico y social. Fue así como el Estado intervino no sólo para evitar los abusos de los acaparadores de la riqueza y de la industria, sino también para hacer frente a las nuevas exigencias económicas y sociales. La intervención estatal trató de evitar las graves injusticias sociales y los desequilibrios económicos, y de mitigar también la inquietud social que se estimulaba constantemente por el triunfo del comunismo en Rusia a principios de este siglo.⁴⁹

El objetivo básico de esta escuela se encuadra en la búsqueda de una fuerte intervención del Estado para regular las actividades económicas, destacando particularmente aquel conjunto de medidas orientadas al control de los procesos de intercambio de bienes y servicios entre una nación y el resto del mundo, esto es, la instrumentación de políticas económicas que favorezcan el desarrollo de las exportaciones e inhiban el crecimiento de las importaciones.⁵⁰

México desarrolló su economía a partir de los años cuarenta en base a un modelo de sustitución de importaciones, eminentemente proteccionista; con esto se pretendía producir internamente los bienes que anteriormente se importaban.

Fue en el sexenio del presidente Miguel Alemán (1946-1952), cuando se implantó en forma explícita y masiva el Programa de Sustitución de Importaciones, que

⁴⁹ Faya Viesca, Jacinto, *Finanzas Públicas*, Editorial Porrúa, México, 1981, p.20

⁵⁰ Abdala Mirwald, Mario, *Entorno Internacional de la Empresa*, Centro de Servicios al Comercio Exterior del Banco Nacional de Comercio Exterior, 1991, p.5

rapidamente se convirtió en el motor de la industrialización nacional.

Para lograr este modelo tuvo que haber una fuerte intervención del Estado como regulador y como agente económico.

En este sentido tuvieron que desarrollarse entre otras, una política comercial proteccionista y políticas monetarias y fiscales expansivas, con el consecuente sustento normativo, para hacer efectivas estas políticas.

En lo referente a la política comercial, entendida como el conjunto de instrumentos al alcance del Estado, para mantener, alterar o modificar sustantivamente las relaciones comerciales de un país con el resto del mundo; destacan entre otros mecanismos la política arancelaria, que es un instrumento protector y de captación de recursos para el Estado, bajo la forma de impuestos indirectos que gravan las operaciones de comercio exterior, añadiendo un componente artificial al precio del bien, haciéndolo más caro, y por lo tanto menos competitivo.

El arancel, según José Othón Ramírez Gutiérrez, es un instrumento legal de carácter económico, considerado como una barrera impuesta al comercio internacional, a fin de regular la entrada y salida de mercancías por territorio nacional, mediante la fijación de los impuestos al comercio exterior.⁵¹

⁵¹ Diccionario Jurídico Mexicano, Aranceles, Quinta Edición, Editorial Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1992, p.196

3. El Neoproteccionismo

Por otra parte en el esquema neoproteccionista se dan restricciones no arancelarias, que son todas las medidas que entorpecen, retardan o impiden el libre flujo de bienes de un mercado a otro, ya sea que estas se establezcan en una ley, en un reglamento, en un acuerdo o decreto, o como simples medidas administrativas.

Entre las restricciones no arancelarias cabe distinguir a las barreras arancelarias cuantitativas y las barreras arancelarias cualitativas.

Las barreras arancelarias cuantitativas se orientan a reducir las cantidades del intercambio comercial a partir de la aplicación de normas que impiden la libre movilización de los bienes; entre estas sobresalen: las cuotas, las licencias o permisos de importación-exportación, el registro de importadores-exportadores, los precios oficiales y los depósitos previos.

Las barreras no arancelarias cualitativas, que hoy en día son las principales medidas para obstaculizar el intercambio comercial, se definen como la instrumentación de normas orientadas a salvaguardar la salud física y mental de la población, la flora, la fauna y el medio ambiente. Entre otras podemos señalar: las normas sanitarias y fitosanitarias, normas técnicas, normas sobre envases, embalajes y etiquetas, y las normas de calidad.

Las medidas restrictivas al libre flujo de mercancías, constituyen el neoproteccionismo que contrasta con el

proteccionismo tradicional, que se basa fundamentalmente en los aranceles.

Cada vez más se hace un uso generalizado, por parte de los países industriales, de medidas neoproteccionistas como las restricciones cuantitativas, la aplicación de derechos compensatorios y antidumping, los subsidios a la producción interna, los acuerdos voluntarios de limitación de exportaciones, y los acuerdos de organización de mercados. Todas estas son medidas que incorporan el consentimiento forzado y la discriminación contra los países en desarrollo, y se han venido constituyendo en principios cotidianos del nuevo esquema de comercio mundial que por un lado busca el "libre comercio" y por el otro trabaja con una orientación eminentemente neoproteccionista.

El neoproteccionismo ha surgido como una respuesta de defensa comercial ante los procesos de globalización que vive el mundo, tiende a ser marcadamente selectivo, y por lo tanto muy discriminatorio.

Entre las causas posibles que pueden atribuirse al resurgimiento del neoproteccionismo están según Moisés Lejavitzer,⁵² las siguientes:

a) El alto nivel de desempleo y la evolución de los salarios en los países industriales.

b) El debilitamiento de la demanda mundial y la aparición de un exceso de capacidad en ciertos sectores manufactureros de los países industriales.

⁵² Lejavitzer, Moisés, Los Efectos del neoproteccionismo en América Latina, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, México, 1983, p.10-14

c) La competencia de las importaciones.

d) El rechazo de los ajustes estructurales que posibilitan cambios en la división internacional del trabajo.

e) Las perturbaciones ocurridas en el sistema monetario internacional.

Los mecanismos de aplicación del neoproteccionismo, son diversos; por un lado las medidas no arancelarias, y por otro los acuerdos bilaterales de limitación voluntaria de las exportaciones y los convenios de comercialización regular o de organización del comercio mundial.

Veamos a continuación la clasificación que nos ofrece el mismo autor al respecto.

Los rubros son los siguientes:

a) **RESTRICCIONES NO ARANCELARIAS.-** son las políticas comerciales que influyen en el comercio a favor de los productores nacionales y lo hacen sin recurrir al mecanismo de los aranceles.

Entre este tipo de restricciones tenemos:

i) Restricciones cuantitativas.- Estas son mediante el establecimiento de cupos, cuotas o contingentes, llegando hasta la prohibición pura y simple.

ii) Salvaguardas. - El GATT contempla este tipo de medidas cuando se pretende proteger el equilibrio de la balanza de pagos o cuando la importación de algún producto cause o amenace con causar un perjuicio grave a los productores nacionales.

iii) Restricciones de otro tipo. - Entre otras prácticas restrictivas al comercio podemos mencionar, las licencias, las normas técnicas y las barreras sanitarias y fitosanitarias.

b) MEDIDAS COMPENSATORIAS. - Entre las medidas no arancelarias, existen ciertas prácticas utilizadas por los países desarrollados que son en los hechos restricciones efectivas o potenciales de tal eficiencia que inducen a los países productores a restringir sus exportaciones.

Las medidas compensatorias están previstas en el GATT como una medida correctiva de comercio, pero no como una medida restrictiva o protectora.

Entre las medidas compensatorias destacan:

i) Derechos Antidumping y Compensatorios. - El simple inicio de un procedimiento de dumping, generaba la aplicación de derechos compensatorios aun cuando sean de carácter provisional. Esto resultaba inhibitorio de las importaciones pues generaba un temor fundado en los productores extranjeros por la pérdida financiera que podía generar el pago de los derechos adicionales.

c) CONVENIOS DE RESTRICCIÓN VOLUNTARIA DE LA EXPORTACION. - Son acuerdos por los que un país se compromete, a petición del país importador, a limitar sus

exportaciones de un determinado producto por debajo de lo que podría exportar en condiciones normales.

d) ACUERDOS DE COMERCIALIZACION REGULAR.- En este tipo de acuerdos la intervención gubernamental es explícita y oficial.

Por ejemplo el Acuerdo Multifibras (AMF) y sus convenios precedentes han sido los precursores de los acuerdos de comercialización regular, que se proponen ahora para diversos sectores de manufacturas.

Con este tipo de acuerdos se busca un equilibrio entre países en desarrollo exportadores y países desarrollados importadores; estos sin embargo se han convertido en un instrumento de política proteccionista y no de liberalización del comercio.

4. El Libremercado.

Esta corriente de pensamiento tiene su origen en el nacimiento de la Economía como ciencia. Entre las principales aportaciones a esta corriente ideológica destacan las desarrolladas por Adam Smith y David Ricardo.

En términos muy amplios, la corriente de pensamiento libremercado plantea la no intervención del Estado en la economía, toda vez que, como institución imperfecta, altera el equilibrio macroeconómico natural.

Afirman los teóricos libremercado que debe ser el mercado quien regule por sí mismo, los procesos económicos, dada la tendencia de procesos automáticos hacia el equilibrio.

En lo referente al comercio exterior, son dos los argumentos que se presentan como fundamentos del libremercado:

- La división internacional del trabajo.
- La competencia internacional a través de la ventaja comparativa.

Actualmente, la división internacional del trabajo, supone la especialización de países en determinados procesos productivos, donde el desarrollo tecnológico y la calidad de la mano de obra permiten el acceso a productos de menores costos a un mercado internacional globalizado. La división internacional del trabajo permite elevar y reforzar la competencia que mantiene a la producción y a los mercados en continua innovación y

racionalización, provocando una mayor disponibilidad de bienes al más bajo precio posible.⁵³

Por otra parte, el principio de la ventaja comparativa, plantea que la especialización de los países debe darse en función de los recursos o factores que se tienen en mejores condiciones con respecto de las otras naciones. La ventaja comparativa da por un hecho el desarrollo de parámetros como menor precio, mejor calidad, adecuado servicio y financiamiento ágil y oportuno.

La política comercial de México, como es ampliamente sabido, a partir de 1982, sufrió un cambio estructural al modificarse su legislación de carácter semiproteccionista, característica de los años cuarenta hasta los ochenta, por otra abiertamente libremercista y de total y rápida apertura al exterior.⁵⁴

⁵³ Abdala Mirwald, Mario, *Op. cit.*, p. 8

⁵⁴ Ortiz Wadgymar, Arturo, "El Neoproteccionismo americano ante el TLC México-Estados Unidos", México, Siglo XXI, 1992, p. 195

5. Evolución económica de Latinoamérica en la década de los ochentas.⁵⁵

Durante las décadas de 1960 y 1970 Latinoamérica disfrutó de un periodo de moderada bonanza económica, apoyada en el mantenimiento de un alto coeficiente de inversión. Entre 1961 y 1970 la tasa de crecimiento real del PIB de 25 de sus países fue en promedio de 2.6% anual. De 1971 a 1980 este indicador se elevó a 3.3% apoyado en una demanda externa creciente, en políticas económicas internas de índole expansiva, así como en una basta corriente de recursos financieros obtenidos bajo condiciones cómodas de acceso y costo. Sin embargo de 1981 a 1990 el PIB tuvo un crecimiento negativo de 1.1%.

Al iniciarse la década de los ochenta, el rápido ascenso de las tasas internacionales de interés y el tipo de cambio sobrevaluado en la mayoría de los países del área, fue generando una delicada situación de dependencia de los recursos externos. Estos últimos no sólo fueron cada vez más escasos, sino que iniciaron un proceso de repatriación, orillando a los países latinoamericanos a buscar superávits comerciales para cubrir las grandes y hasta hoy día onerosas obligaciones de pago de la deuda externa.

A estos factores se fueron adicionando los efectos de los choques petroleros de 1979 y 1983, las políticas monetarias contraccionistas de los países desarrollados que restringieron el crédito internacional y redujeron sus importaciones, la inestabilidad de los mercados

⁵⁵ Los siguientes comentarios son producto de la cátedra del Dr. Carlos Rozo, en el Diplomado de Aspectos Jurídicos del Comercio Exterior, Módulo I "Análisis del entorno económico, financiero y comercial internacional para la década de los 90's", Instituto Tecnológico Autónomo de México, 1993.

internacionales de productos básicos, la tendencia creciente de la inflación y el crecimiento acelerado de la deuda externa.

La severa crisis así conformada, se manifestó en cada país latinoamericano en períodos de distinta duración y con diferentes grados de intensidad; sus consecuencias han tenido también variados alcances, según las políticas de solución adoptadas, pero el común denominador de sus efectos ha sido la devastadora inflación, la problemática desdoblada por la elevada deuda externa y las dificultades de muchos países para estructurar un esquema de soporte a su desarrollo y dentro de él, un programa consistente de comercio exterior.

La crisis describió tres fases en su evolución: la primera de 1981 a 1983 de recesión generalizada; la segunda de 1984 a 1986 de intentos de recuperación en varios países y con distintos resultados, y la tercera de 1987 a 1990 o 1991, con indicios de recuperación. Los costos económicos, sociales y políticos han sido incalculables; sin embargo, arrojaron también beneficios, entre los cuales resalta la toma de conciencia de la necesidad de modificar los esquemas de desarrollo largamente utilizados, ésto es de sustitución de importaciones.

Otros beneficios desprendidos también de esta crisis son la experiencia de aplicar rigurosos esquemas de control de la inflación y/o reducción del déficit público, así como la creación de nuevos foros de negociación político económica que renovaron la consciencia de grupo, como por ejemplo el Grupo de Río, o propiciaron el reacomodo de fuerzas de cooperación comercial y

económica, como por ejemplo el Grupo de los Tres o el Mercosur.

Por su parte el proceso de integración latinoamericana se vió también afectado por la crisis, tanto en su aspecto doctrinario como práctico. Distintas agrupaciones ensayaron en toda la década fórmulas diversas para el logro de sus objetivos zonales, sin lograr avances significativos, ni aún en el terreno del intercambio comercial, que ha sido el único contemplado, perfilándose en la actualidad su necesaria adecuación a las nuevas condiciones económicas del continente.

Al concluir la década de los ochentas y dentro del contexto de crisis referido, existen también signos claros de recuperación económica sostenida en varios de sus países, que contrastan con la de otros cuyos esfuerzos de recuperación no cristalizan.

Las condiciones presentes están definidas por las nuevas y dinámicas características de la economía mundial razonablemente promisorias, el cambio de actitud tanto interna como externa hacia Latinoamérica y los avances económico-políticos de varios de sus países, que en su conjunto han revertido la tendencia de la década pasada, desafortunadamente distinguida como la "década perdida".

En efecto, actualmente existe en el área una nueva concepción de cooperación interna, vinculada al exterior, acorde con las exigencias del proceso de globalización mundial. El actual "modelo" de desarrollo se caracteriza por la superposición de múltiples vías de acción formales e informales, gubernamentales, empresariales, bilaterales

y multilaterales, orientadas a conectar mercados en sectores o regiones limitadas, a desarrollar la infraestructura física y el transporte, a compartir problemas y recursos comunes o complementarios o la tecnología; asimismo, a negociar bajo otro concepto de grupo, acuerdos comerciales con países extralatinamericanos o grupos de ellos, demostrando así su capacidad de adaptación.

Los nuevos conceptos, actitudes y logros a los que los países latinoamericanos vienen arribando y su hasta ahora, ágil implementación tanto en el ámbito regional y extrarregional, ofrecen perspectivas de superación económica, tan viables como sea su propia capacidad para responder a las obvias y necesarias fases de prueba a que serán sometidos.

México debe consolidar su posición de liderazgo en Latinoamérica, para fortalecer la presencia de los países de la región en otros bloques de comercio, para así poder negociar mejores condiciones en el intercambio comercial.

6. La Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)

En 1960 Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela y México, crearon la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), buscando establecer entre sí una zona de intercambio, sin aranceles.

En 1980, veinte años después, y ante el incumplimiento de sus metas, fue adecuado este

mecanismo mediante su flexibilización a una zona de preferencias arancelarias, denominándolo Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

El nuevo Tratado de Montevideo de 1980 establece un área de preferencia económica, basada en preferencias arancelarias regionales, acuerdos de alcance regional y acuerdos de alcance parcial.⁵⁶

El objetivo de ALADI, es establecer a largo plazo, el Mercado Común Latinoamericano a través de un complejo conjunto de mecanismos de concesión arancelaria entre sus miembros, distribuido en más de 120 acuerdos diferentes. Al concluir la década de los ochentas, ALADI no había puesto en práctica todos los instrumentos que sus países habían previsto, ni tampoco dado solución a los problemas que se desprendieron del área durante ese decenio singularmente difícil.

Entre las razones de ese incumplimiento pueden señalarse, además de la problemática económica que afectó a todos los países:

- a) Las altas tasas arancelarias.
- b) La adopción generalizada de restricciones no arancelarias.

Por otra parte, a finales del decenio se aprobaron varios acuerdos, que si bien están circunscritos en el marco jurídico de ALADI, son también un intento de superar sus deficiencias, modernizar el proceso latinoamericano y vincularse a otros países desarrollados.

⁵⁶ Witker, Jorge, y Jaramillo, Gerardo, *El Régimen Jurídico del Comercio Exterior de México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1991, p. 150

Destacan entre ellos los suscritos por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay y más recientemente por México, Colombia y Venezuela. Estos convenios abarcan una cantidad mayor de sectores, y en tal sentido se diferencian de los acuerdos bilaterales de comercio que regían anteriormente y muestran una perspectiva alentadora para que los países de menor dimensión económica relativa y los medianos puedan participar equitativamente en el proceso de integración.

También para reactivar el proceso de integración, el Grupo de Río, constituido por los Presidentes de siete de los once países de ALADI, adoptó en diversas ocasiones, compromisos que llevaron adelante el proceso de integración. Sin embargo, su avance ha sido lento por la creciente globalización de las relaciones económicas y la consolidación o la formación de bloques de países; todo lo cual implica un reordenamiento de los espacios económicos y los sistemas productivos en cada uno de ellos.

Bajo estas condiciones ALADI se encuentra actualmente en fase formal de adecuación pero informalmente de desaparición, al haber sido rebasada por los hechos externos. La opción en América Latina son hoy acuerdos bilaterales o semiregionales para buscar un mayor flujo comercial, ya que actualmente este mercado representa para nuestro país menos del 5%.

7. Grupo de Integración Andino.

El Grupo Andino fue creado en la década de los sesentas por Bolivia, Colombia, Ecuador, Chile, Perú y Venezuela, con el objeto de avanzar paralela y más equitativamente en un proceso subregional, convergente con los objetivos de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC).

Durante sus primeros 10 años de vigencia logró importantes avances estableciendo compromisos viables y cronogramas rigurosos; creó esquemas de desgravación comercial más acelerados que los de ALALC e instituyó Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial. Sin embargo surgieron divergencias entre países por la inequidad de costos y beneficios, así como por el tratamiento a dar a los capitales extranjeros. Chile por ejemplo renunció al Acuerdo de Cartagena.

Al iniciarse la década de los ochentas la crisis económica del mundo y del área, incidió en sus países y en el avance de la integración, quedando prácticamente paralizada por varios años. En 1988 fue flexibilizado el acuerdo con un programa de transición y avance hacia la reactivación de sus objetivos. En dicha reforma se avanzó en la eliminación de restricciones no arancelarias, en el régimen de comercio administrado, en la reforma a la programación industrial y en la legislación de empresas multinacionales andinas.

En materia de intercambio comercial andino, se dió una fase expansiva de 1970 a 1981 con crecimiento promedio de 22% anual, seguida de otra fase de 1981 a

1986 de recesión debido a la multicitada crisis. De 1987 en adelante, el comercio de sus países evidenció crecimiento, tanto con el mundo externo como en el ámbito intrasubregional.

En 1990 el Grupo Andino dió un nuevo avance en su modernización abriendo a los países latinoamericanos la posibilidad de cooperación en obras de infraestructura, servicios de transporte, comunicaciones y facilitación aduanera.

Con los países de ALADI el Grupo Andino está dispuesto a negociar una preferencia arancelaria bilateral, a partir de arancel aplicable a terceros países; como de hecho ya lo vienen preparando dos de sus miembros, Colombia y Venezuela con respecto a nuestro país en el esquema del Grupo de los Tres.

8. Perspectivas de la Cooperación Económica de México con Centroamérica.

Uno de los propósitos específicos del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 para apoyar el desarrollo económico, político y social del país es incrementar la cooperación con los países latinoamericanos.

En esa perspectiva, el actual régimen ha otorgado un lugar prioritario a los países centroamericanos con el objeto de ampliar, profundizar y fortalecer la cooperación con Centroamérica.

Con objeto de coadyuvar al desarrollo económico y social de Centroamérica y contribuir al fortalecimiento de las relaciones de México con estos países en noviembre de

1990 se creó la Comisión Mexicana para la cooperación con Centroamérica.

Dentro de este contexto en enero de 1991 se reunieron en la Ciudad de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, los Presidentes de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y de México, de donde emanaron algunos acuerdos que favorecen el intercambio comercial en la zona.

9. El Grupo de los Tres

En ocasión de la reunión del Grupo de Río celebrada en Buenos Aires, Argentina a finales de 1989, los Presidentes de Colombia, Venezuela y México, acordaron acelerar conjuntamente su proceso de armonización de políticas macroeconómicas y de integración comercial, sin contravenir los compromisos de cada uno ante ALADI, y en el marco del GATT.

A partir de entonces diversas delegaciones de los tres países han celebrado negociaciones en diversos sectores de la cooperación económica, con el ánimo de atender el comercio exterior trilateral y avanzar hacia formas más completas de la integración.

En el tema específico del comercio, se estableció un amplio acuerdo que además del intercambio incluye las inversiones, estableciendo un calendario de desgravaciones arancelarias anuales, diferenciales y automáticas, así como una lista de excepciones que deberá ser paulatinamente negociada hasta su eliminación.

Otro aspecto importante del acuerdo será propiciar la armonización de los esquemas de estímulos a las exportaciones sin aplicar al comercio recíproco incentivos superiores a los vigentes.

10. El Acuerdo de Integración subregional del cono sur, "Mercosur".

El más reciente esquema subregional de integración económica en Latinoamérica, se originó en marzo de 1991, al suscribir Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay el Tratado de Asunción, con el objeto de constituir a fines de 1994 el Mercado Común del Cono Sur, o MERCOSUR. Sus antecedentes datan de 1986 cuando Brasil y Argentina establecieron un programa de integración y cooperación económica, sucesivamente profundizado y ampliado.

El MERCOSUR establece como punto de partida un programa de liberación comercial entre sus cuatro miembros, que implica rebajas arancelarias semestrales, generalizadas, lineales y automáticas, programadas para que al 31 de diciembre de 1994 estén a nivel 0% en los cuatro países y den paso al funcionamiento formal del mercado común. Paralelamente, deberán eliminarse las restricciones no arancelarias o medidas de efecto equivalente.

Para conformar el mercado común, es necesaria la coordinación y armonización de las políticas macroeconómicas, a fin de igualar las condiciones de competencia entre sus países miembros. Para ello se perfila el establecimiento de grupos técnicos que definan las acciones necesarias para tal coordinación.

El Tratado estará abierto a la adhesión de otros países de ALADI, previa negociación; salvo para aquellos que formen parte de otros esquemas de integración subregional.

11. La Comunidad Económica Europea

La Comunidad Económica Europea constituye la forma de integración que mayor grado de evolución ha alcanzado en el mundo. Surgió de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) y de la Comunidad Europea de Defensa (CED) que más tarde se consolidaron en un esfuerzo de más altas ambiciones como lo fue el Tratado de Roma firmado en 1957, del que surgió la Comunidad Económica Europea (CEE).

El artículo 2 del Tratado de Roma establece: *"La Comunidad tendrá por misión promover, mediante el establecimiento de un mercado común y la progresiva aproximación de las políticas económicas de los Estados miembros, un desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, una expansión continua y equilibrada, una estabilidad creciente, una elevación acelerada del nivel de vida y relaciones más estrechas entre los Estados que la integran."*⁵⁷

La CEE está constituida por Francia, Alemania, Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Inglaterra, Irlanda, Dinamarca, España, Italia, Portugal y Grecia, después de

⁵⁷ Comunidad Económica Europea, Tratado de Roma y Acta Única Europea, Edición preparada por Manuel Desantes Real, Segunda Edición, Editorial Tecnos, Madrid, España, 1990, p. 24

varias ampliaciones que desde su fundación inicial ha tenido cuando se agruparon sólo seis países.

Después de aproximadamente tres décadas de esfuerzos por consolidar los objetivos en el campo económico, en la cumbre de Maastricht en noviembre de 1991, los líderes de los 12 países acordaron, final y formalmente trascender dicho marco de unidad en lo económico para ir al campo de lo político.

Es por lo tanto la CEE, el ejemplo de integración que mayor grado de evolución ha alcanzado, y que por lo mismo mayores perspectivas muestra en términos de resultados de mejoría para sus Estados miembros.

Por lo demás resulta interesantísimo ver como al mismo tiempo se dan dos fenómenos paradójicamente contradictorios: la integración de los países miembros en formas más organizadas y con más complejos objetivos, y por la otra la reafirmación de los regionalismos en el interior de los mismos países miembros de la CEE. El fenómeno de la globalización contrasta, con la tendencia a la regionalización como una forma de regular la actividad económica internacional.

Para México la CEE constituye una importante opción en su proceso de diversificación de mercados, y en ella están países de una importancia prioritaria en nuestro comercio exterior, como España, Inglaterra y Francia, que son de nuestros más importantes socios comerciales.

En las últimas dos décadas aproximadamente se ha ido conformando un importante marco legal de cooperación por medio de convenios bilaterales con los

países de la CEE. Destaca por sus posibles alcances el Acuerdo Marco que suscribieron México y la CEE en abril de 1991, que actualiza al anterior suscrito en 1975, calificado como un convenio de tercera generación, pues comprende comercio, inversiones, servicios y cooperación científico técnica.

Este convenio será objeto de reflexiones en el Capítulo IV, en el que se analizarán algunos convenios bilaterales y multilaterales suscritos por México, en materia comercial internacional.

12. La Cuenca del Pacífico

La Cuenca del Pacífico agrupa a 47 países cuyo litoral bordea ese océano. Sin embargo actualmente hay quienes la asocian con los países del oriente asiático.

Surge a partir de organismos regionales, como la Asociación de Naciones del Sudeste de Asia (ANSEA) y la Conferencia sobre Cooperación Económica del Pacífico (CCEP), de donde ha evolucionado la iniciativa para crear una zona de libre comercio que promoviera, a partir del trato recíproco y mecanismos bilaterales, regionales y globales, una mayor cooperación en aspectos comerciales de inversión y tecnológicos.

La Cuenca del Pacífico constituye de cualquier modo una entidad económica regional en formación, que delimitada geográficamente y comunicada a través de vías naturales, permite la contemplación de las estructuras productivas y el adecuado aprovechamiento de las respectivas dotaciones de factores.

El concepto de Cuenca del Pacífico como región económica adquirió relevancia en Japón durante la década de los setenta. La idea original era crear una zona de libre comercio entre Australia, Nueva Zelanda y Japón.⁵⁸

En el marco de la Cuenca del Pacífico cabe destacar a las siguientes organismos y asociaciones:

a) Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ANSEA).- Agrupa a Brunei, Filipinas, Indonesia, Malasia, Tailandia y Singapur.

b) Asociación de Libre Comercio del Pacífico (PAFTA).- Agrupa a Australia, Canadá, Estados Unidos, Japón y Nueva Zelanda.

c) Organización del Pacífico para el Comercio y el Desarrollo (OPTAD).- Reune a académicos en conferencias anuales, celebradas en el marco del llamado Foro sobre Comercio y Desarrollo del Pacífico.

d) Consejo Económico para la Cuenca del Pacífico (PBEC).- Creada originalmente por los sectores empresariales de los cinco países del PAFTA. México fue aceptado como miembro en 1989.

e) Conferencia de Cooperación Económica del Pacífico (CCEP).- Sus miembros actuales son Australia, Canadá, Estados Unidos, Japón, Nueva Zelanda, Brunei, Filipinas, Indonesia, Malasia, Singapur, Tailandia, Corea del Sur, los Estados Insulares del Pacífico, China, Hong Kong, Taiwan, México, Chile y Perú.

f) Cooperación Económica del Pacífico Asiático (APEC).- Está formado por Brunei, Filipinas, Indonesia, Malasia, Tailandia, Singapur, Australia, Canadá, Estados Unidos, Japón, Nueva Zelanda y Corea del Sur.

⁵⁸ Witker, Jorge, y Jaramillo, Gerardo, Op. cit., p. 144

En la actualidad, el comercio de México con esta parte del mundo es relativamente pequeño, puesto que solamente absorbe el 10% de nuestras exportaciones y el 9% de nuestras importaciones, concentrándose el 70% de éstas en Japón y el 30% restante distribuyéndose entre los demás países de la zona.

13. Teoría de las formas de integración

El Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM nos da como definición la siguiente: "Conjunto de grados y formas de cooperación e interdependencia económicas entre naciones, que implican el abandono en dominios determinados de la soberanía estatal en materia económica, social y hasta política, en favor de una nueva entidad soberana común".⁵⁹

Este concepto podría cuestionarse pues no es exacto que deba surgir en las primeras fases de la integración una nueva entidad soberana común, simplemente existe un acuerdo entre las partes que deciden integrarse acatando reglas comunes.

Se reconocen en este sentido por los teóricos de la materia varios grados de integración que son ascendentes, esto es, van incluyendo un ámbito de acción mayor. Mencionaremos los siguientes:

A. Preferencias Arancelarias

Dos o más países forman una área de comercio preferencial cuando reducen sus impuestos respectivos entre sí, es decir intercambian pequeñas preferencias arancelarias, que no se hacen extensivas a terceros países.

Al respecto Carvajal Contreras dice que el Sistema de Preferencias Aduaneras es la forma de integración en

⁵⁹ Diccionario Jurídico Mexicano, Op. Cit., Integración Económica Internacional, p. 1765

la cual un conjunto de territorios aduaneros se conceden entre sí una serie de ventajas, no extensibles a terceros.⁶⁰

Destaca en esta forma de integración el ejemplo de la Gran Bretaña que en 1932 creó en Ottawa con sus asociados de la mancomunidad, un sistema de preferencias de la mancomunidad, la Commonwealth Británica, en virtud del cual los países miembros redujeron sus aranceles en el comercio mutuo.

Otro ejemplo es el Sistema Generalizado de Preferencias de Estados Unidos (SGP) que es un programa que otorga acceso libre de aranceles en el mercado estadounidense a más de 4000 productos tanto primarios como manufacturados, provenientes de 137 países en desarrollo. Este sistema es revisado anualmente por los Estados Unidos para incluir o excluir productos en el sistema o incluir o excluir países beneficiados.

B. Area de Libre Comercio

Esta forma de integración es también llamada Asociación de Libre Comercio o Zona de Libre Comercio. Consiste en la asociación de países entre los cuales se suprimen todos los impuestos de importación o derechos de aduana, las tarifas y cuotas y otras restricciones cuantitativas a la libre circulación de las mercancías, conservando cada país sus aranceles originales frente a terceros países.

El artículo XXIV del Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio establece que se

⁶⁰ Carvajal Contreras, Máximo, *Derecho Aduanero*, Editorial Porrúa, 3ª Edición, México, 1988, p. 37

entenderá por zona de libre comercio, un grupo de dos o más territorios aduaneros entre los cuales se eliminan los derechos de aduanas y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas respecto a lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de los territorios constitutivos de dicha zona de libre comercio.⁶¹

Como ejemplos de este tipo de integración podemos citar a la Asociación Latinoamericana de Integración, la Asociación Europea de Libre Comercio y a la Asociación de Libre Comercio del Caribe.

C. Unión Aduanera

La unión aduanera se establece por dos o más países que suprimen derechos aduaneros, cuotas y restricciones cuantitativas al libre intercambio entre ellos de bienes y servicios, al tiempo que establecen un arancel común frente a terceros países no miembros.

Esta forma de integración incluye a la anterior ya que también existe entre los países miembros de la unión aduanera una zona de libre comercio.

Existen muchos ejemplos históricos de uniones aduaneras, por ejemplo, el siglo pasado en 1834 los Estados Alemanes formaron una unión aduanera conocida como el Zollverein, que resultó fundamental en el proceso de unificación Alemana.

Más recientemente en este siglo BENELUX que fue la unión aduanera formada por Bélgica, Holanda y

⁶¹ Malpica de Lamadrid, Luis, ¿Qué es el GATT?, Editorial Grijalbo, México, 1988, p. 504

Luxemburgo; y la Unión Aduanera formada por la Comunidad Económica de Africa del Oeste.

Este tipo de integración elimina el fenómeno de la desviación de comercio junto con el problema de control del comercio interno a la unión de bienes que se origina en el resto del mundo.

El GATT dice que se entenderá por unión aduanera, "la substitución de dos o más territorios aduaneros por un solo territorio aduanero, de manera: que los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas sean eliminados respecto a lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de dichos territorios; y que, a reserva de las disposiciones del párrafo 9, cada uno de los miembros de la unión aplique al comercio con los territorios que no estén comprendidos en ella derechos de aduana y demás reglamentaciones del comercio que en substancia, sean idénticos".⁶²

D. Mercado Común

Dos o más países forman un mercado común cuando forman una unión aduanera y, además, permiten el libre movimiento de todos los factores de producción entre ellos, esto es, se agrega al esquema de la unión aduanera la libre circulación de capitales y personas.

Podemos afirmar, que un mercado común, logra una forma más elevada de integración, al eliminar no solamente las restricciones al comercio sino también las

⁶² Malpica de Lamadrid, Op. Cit., Idem.

restricciones a los movimientos de los factores de la producción.

Actualmente la Comunidad Económica Europea es el único ejemplo que ha logrado consolidar una integración a este nivel.

E. Unión Económica

La unión económica constituye un nivel de integración superior que suma a las características del anterior la armonización de políticas económicas de tipo fiscal, monetario y socio económico.

Este es el nivel más elevado en la teoría de la integración debido a que con esta forma de integración, los países miembros deben ceder definitivamente asuntos tradicionales de soberanía como lo es el establecimiento de su política fiscal o monetaria.

CAPITULO III

EL REGIMEN JURIDICO DEL COMERCIO EXTERIOR EN MEXICO

SUMARIO: 1. Antecedentes. 2. El Artículo 131 Constitucional. 3. Los Artículos 25 y 26 Constitucionales. 4. El Plan Nacional de Desarrollo 1983-88. 5. El Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior 1984-1988. 6. La Ley Reglamentaria del Artículo 131 Constitucional. 7. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. 8. Ley de Comercio Exterior. A.Objeto. B.Ambito de aplicación. C. Facultades del Ejecutivo. D.Comisiones Auxiliares. E.Reglas de Origen. F.Aranceles. G.Medidas de Regulación y Restricción no Arancelarias. H.Prácticas Desleales de Comercio Internacional. a.Discriminación de Precios. b. Subvenciones. I.Daño y Amenaza de Daño. J.Medidas de Salvaguarda. K.Cuotas compensatorias L.El Procedimiento en materia de prácticas desleales de comercio internacional. M.La promoción de las exportaciones.

CAPITULO III

EL REGIMEN JURIDICO DEL COMERCIO EXTERIOR EN MEXICO

1. Antecedentes

Hemos señalado en el capítulo anterior que en diciembre de 1982 comenzó con la administración de Miguel de la Madrid, una nueva etapa del desarrollo de nuestro país. Con el replanteamiento del modelo de desarrollo hacia afuera, México inició un proceso radical de cambio estructural.

El Presidente de la República propuso, entre otras cosas, un Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), una Ley de Planeación y un Plan Nacional de Desarrollo, marco genérico del desarrollo con varios planes sectoriales que implementan los propósitos y objetivos del primero.⁶³

El cambio estructural propuesto por Miguel de la Madrid, llevó a nuestro país a iniciar un proceso de desregulación administrativa, renegociación de la deuda externa, desincorporación de empresas públicas, reestructuración del aparato estatal, adecuación del marco constitucional y legal y desde luego apertura comercial para incorporar a nuestro país en la nueva realidad de la competitividad internacional.

Insistimos en que el marco jurídico del comercio exterior se modifica radicalmente cuando cambia la estrategia exportadora de México y por esa razón nos detendremos

⁶³ Malpica De Lamadrid, Op. Cit., p. 298

en la Ley Reglamentaria del artículo 131 que fue el primer esfuerzo por regular al comercio exterior con una estrategia de apertura.

Al iniciarse lo que hemos llamado la etapa activa de promoción de las exportaciones en 1983, México requería de un nuevo marco jurídico que pudiera insertarnos poco a poco en las corrientes del comercio mundial; por lo anterior nuestro país decidió ingresar en 1986 al GATT y de manera convergente con lo anterior se promulgó ese mismo año una nueva Ley Reglamentaria del artículo 131 en materia de Comercio Exterior. Estos dos son instrumentos jurídicos de aplicación de la nueva política de comercio exterior y de desarrollo industrial.

A diez años de iniciado el proceso consideramos que el camino ha empezado a dar resultados, México ha logrado en esta década cambiar una estructura exportadora en la que en 1982 el 78% de nuestras exportaciones eran petroleras y el 22% eran exportaciones no petroleras; en 1992 la composición cambió a ser 70% de exportaciones no petroleras y casi un 30% de exportaciones petroleras.

Actualmente, a unos meses de que entre en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), nuestro país ha actualizado y renovado su Ley de la materia.

Coincidimos con Gómez Gordoa que afirma que nuestro comercio exterior debe reestructurarse de manera tal, que

se convierta en el instrumento operacional básico de nuestro desarrollo.⁶⁴

En el presente capítulo analizaremos en primer lugar el régimen constitucional del comercio exterior, comentaremos el sustento ideológico contenido en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, repasaremos lo que fue la Ley Reglamentaria del artículo 131 constitucional y analizaremos el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 y la nueva ley de comercio exterior.

⁶⁴ Gómez Gordoa, José, "Importancia del Comercio Exterior en la Economía Mexicana". La Nueva Ley Sobre Comercio Exterior, Barra Mexicana de Abogados, Editorial Porrúa, México, 1987, p. 4

2. El artículo 131 constitucional

Las fuentes jurídicas internas del comercio exterior son las disposiciones jurídicas que regulan en el territorio nacional los intercambios de nuestro país con los demás países del escenario internacional.

En otras palabras son las normas jurídicas que regulan el ejercicio de los instrumentos de la política comercial que a su vez se desprende de la política económica del Estado.

Como fuente jurídica interna primaria, el artículo 131 constitucional expresa lo siguiente:

"Es facultad privativa de la federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo, y aun prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos cualquiera que sea su procedencia, pero sin que la misma Federación pueda establecer ni dictar en el Distrito Federal los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117.⁶⁵

El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de

⁶⁵ Las fracciones VI y VII expresan prohibiciones a los estados, la primera para "gravar la circulación, y el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exacción se efectúe por aduanas locales" y la segunda para "expedir mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras".

exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, 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."

El segundo párrafo de este artículo es la pieza rectora del comercio exterior en México y es reglamentado por la Ley de Comercio Exterior publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de julio de 1993.

Originalmente este precepto constitucional constaba solamente del primer párrafo, pero el 28 de marzo de 1951 se le añadió otro conformándose así el texto vigente.

Diez años después se promulgó en 1961 una Ley Reglamentaria del párrafo segundo que en escasos seis artículos, delegó en el Ejecutivo las facultades para regular nuestro comercio exterior.

Es muy importante analizar el contenido del artículo 131 constitucional, pues de esta forma podremos comprender el alcance jurídico de su ley reglamentaria.

Destaca en primer término que no es la materia de comercio exterior la única que comprende el texto

original, ya que aparecen otras distintas cuya regualción puede afectar sin embargo el intercambio comercial.⁶⁶

Las facultades privativas de la federación establecidas en el primer párrafo, para gravar las mercancías que se importen o exporten o que pasen en tránsito por nuestro territorio, respondían como lo aclara el propio párrafo a motivos de seguridad o de policía.

Conforme al segundo párrafo de este artículo el Presidente puede realizar funciones legislativas en la regulación económica.⁶⁷

Las funciones legislativas del Ejecutivo en virtud de este precepto se sujetan a lo siguiente:

- a) La delegación de facultades que el Congreso hace en favor del propio Ejecutivo;
- b) La aprobación "a posteriori" que el Congreso debe hacer del uso que hubiese hecho el Ejecutivo de las mencionadas facultades y
- c) La necesidad de una situación de emergencia que amerite el uso de las propias facultades legislativas por parte del Ejecutivo.

3. Los artículos 25 y 26 constitucionales

Al tomar posesión el Presidente de la Madrid tuvo muy claro como iniciar la transformación nacional y para ello el 3 de diciembre de 1982 envió a la Cámara de Diputados

⁶⁶ Cruz Miramontes, Rodolfo, "Análisis de la Ley de Comercio Exterior de 1986 reglamentaria del artículo 131 constitucional", Editorial Porrúa, México, 1987, p. 45

⁶⁷ Véase La Constitución Mexicana de 1917 de Jorge Carpizo, Editorial Porrúa, p. 296

una iniciativa para reformar y adicionar entre otros los artículos 25 y 26 de nuestra carta magna.

Dos meses después el 3 de febrero de 1983 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las reformas y adiciones a dichos preceptos elevando a rango constitucional la acción gubernamental en materia de planeación, estableciendo el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Lo anterior trajo como resultado que el 30 de mayo de 1983, se publicara el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 (PND), instrumento que permitió dar una orientación definida a la nueva estrategia de desarrollo que persiguió la reestructuración profunda del modelo de industrialización y del comercio exterior.

El artículo 25 asigna la rectoría del desarrollo al Estado, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza.

Igualmente incorpora los criterios de equidad social y productividad para impulsar a las empresas de los sectores privado y social.

Finalmente destaca también que la ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional.

Al respecto Andrade Sánchez afirma que la planeación mexicana puede clasificarse como parcial e indicativa

puesto que la propia Constitución en su artículo 25, si bien atribuye al Estado la función de rectoría económica, reconoce la coexistencia de los sectores público, social y privado en el marco de una economía mixta que da cabida a un amplio campo de propiedad privada de los medios productivos. Para el sector público la sujeción al Plan Nacional de Desarrollo resulta obligatoria y es indicativa para los sectores social y privado. Esto quiere decir que indica objetivos a alcanzar y toma medidas para inducir la acción de los particulares que integran el sector privado y de las organizaciones sociales que conforman el sector social, pero no les impone coactivamente la consecución de los objetivos a alcanzar.⁶⁸

Por su parte el artículo 26 elevó a rango constitucional el Sistema Nacional de Planeación Democrática, esto es a través de la consulta popular⁶⁹.

La planeación es un factor fundamental en la rectoría económica del Estado, ya que a través de esta se concerta, induce, coordina y orienta la actividad económica del país.

En este artículo se dejó sentado que una ley secundaria facultaría al Ejecutivo para establecer los procedimientos de participación democrática, los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del

⁶⁸ Andrade Sánchez, Eduardo, "La intervención del Estado en la economía", Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas, Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinación de Humanidades, México, 1986, p. 28-29

⁶⁹ El carácter democrático que la Constitución señala a la planeación en nuestro país impone la necesidad de garantizar la participación activa de todos los sectores sociales en la toma de decisiones relativas al desarrollo económico nacional. Esta finalidad hace indispensable una mayor participación política de la población a fin de que se tome conciencia de sus necesidades y posibilidades de acción. Andrade Sánchez, *Idem*.

plan, y los órganos responsables del proceso de planeación.

Curiosamente un mes antes de que fueran aprobadas las reformas fue publicada la Ley de Planeación.⁷⁰

4. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988

Este instrumento es a nuestro juicio el origen normativo de la apertura comercial de México, ya que en él se establece el diagnóstico, los propósitos, los lineamientos de estrategia y las líneas generales de acción de la vinculación de nuestro país con la economía mundial.

El Plan asignó una importancia prioritaria a la modernización y reorientación del aparato productivo, con el propósito de promover una inserción eficiente del sector industrial dentro de las corrientes del comercio internacional, y de manera más amplia, fortalecer la vinculación del país con la economía mundial.

En el diagnóstico de la problemática se reconoció que la estrategia de desarrollo previa no había considerado suficientemente la vinculación económica con el exterior entre los elementos objeto de planeación.

Así, la política de sustitución de importaciones por etapas, la política activa de gasto de los años setenta y la sobrevaluación del tipo de cambio durante largos períodos, habían sido los factores determinantes del carácter residual de las exportaciones y de la alta

⁷⁰ La Ley de Planeación consta de 44 artículos y fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983, en ella se establecen las responsabilidades del presidente de la República en el Sistema de Planeación y la formación de los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales.

concentración de éstas en unos pocos productos muy sensibles a las fluctuaciones internacionales.

El sistema generalizado de permisos previos a la importación y el aumento de los aranceles, provocaron patrones de protección que no correspondían a las prioridades sociales y productivas de largo plazo del país.

En conclusión los objetivos de la política comercial de ese momento según el PND fueron⁷¹:

a) Racionalización de la protección industrial, a fin de vincular los costos y calidades internas con los precios y mercados internacionales.

b) Manejo selectivo vía tasas de cambio dual, de las importaciones de insumos y bienes de capital, estrictamente vinculadas a industrias básicas o de exportación.⁷²

c) Mantenimiento de los permisos de importación con igual orientación.

⁷¹ Witker, Jorge, *Derecho Económico*, Editorial Harla, México, 1985, p.277-278

⁷² El sistema de cambios dual, consistió en un mercado controlado y otro libre. En el mercado controlado quedaron comprendidas las exportaciones y las importaciones de mercancías, al igual que sus gastos asociados, tales como fletes y seguros; las operaciones de crédito externo, tanto las del sector público como del sector privado; el valor agregado en México por las empresas maquiladoras y otros conceptos de menor cuantía, entre ellos, los pagos por transferencia de tecnología, así como por el uso y la explotación de patentes y marcas. Por exclusión, quedaron comprendidos en el mercado libre el turismo, las llamadas transacciones fronterizas, las remesas de los trabajadores migratorios, la inversión extranjera directa y la remisión de sus utilidades, ciertos servicios de seguros, el transporte internacional de pasajeros y los servicios portuarios y aeroportuarios.

d) Fomento y estímulos a las exportaciones, vía eliminación de permisos de exportación, rebaja o eliminación de los impuestos al exportador.

e) Estímulos fiscales limitados a la actividad exportadora.

f) Estímulos financieros a la pre y post exportación, vía financiamiento a los compradores de productos mexicanos en sus países, establecidos por el Banco Nacional de Comercio Exterior.

g) Búsqueda permanente de un equilibrio o superávit en la balanza comercial.

h) Negociaciones comerciales internacionales que abran mercados a los productos mexicanos (ALADI, mercado común europeo, sistemas generalizados de preferencia, convenios comerciales o multilaterales, defensa de las materias primas incluyendo al petróleo).

5. Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior 1984-1988 (PRONAFICE)

Por otra parte y para instrumentar lo señalado por el PND, el 30 de julio de 1984 se publicó el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior 1984-1988 (PRONAFICE).

Se pusieron en práctica cuatro políticas que incidieron en materia de comercio exterior tomando en cuenta la legislación internacional: racionalización de la protección, fomento a las exportaciones, franjas fronterizas y zonas libres y negociaciones comerciales internacionales.

Se mencionó la necesidad de que México negociara con otros países y regiones la apertura de mercados para sus productos de exportación y que adoptara medidas para permitir la complementación productiva con dichas áreas.

El PRONAFICE, previó además el establecimiento de Programas Integrales de Desarrollo Industrial y Comercial (PIDIC's), a través de los cuales se estableció la estrategia específica de cada rama industrial para contribuir al cambio productivo en su conjunto.

6. Ley Reglamentaria del artículo 131 constitucional

Esta Ley Reglamentaria del artículo 131 Constitucional se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 13 de enero de 1986 y tuvo una vigencia de un poco más de siete años.

Este ordenamiento legal constaba de 29 artículos y reguló aspectos de comercio exterior que anteriormente no habían sido incluidos en el sistema jurídico nacional.

El surgimiento de este cuerpo normativo, se debió a que al ingresar nuestro país al GATT, requeríamos de instrumentos regulatorios para hacer frente a las prácticas desleales de comercio internacional; de no haber sido así los riesgos de vernos afectados por el dumping y las subvenciones hubiesen amenazado seriamente el equilibrio de nuestra planta productiva.

El objetivo de esta ley fue establecido en el artículo 1º en los siguientes términos, *"..regular y promover el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o de realizar cualquier otro*

propósito similar en beneficio del mismo..."; consideramos que de acuerdo a su contenido el alcance jurídico de este instrumento fue solamente para regular el comercio exterior y la estabilidad de la producción nacional.

Incluyó la regulación de las prácticas desleales de comercio internacional y el mecanismo de defensa ante dichas prácticas, como algo verdaderamente innovador.

Resultaría ocioso y poco relevante dedicarse a describir el contenido de esta ley, debido a que ya contamos con un nuevo instrumento vigente y que supera en mucho el contenido y los alcances del instrumento comentado.

Era solamente necesario para efectos de ubicación en el contexto de la apertura señalar la aparición de esta ley en el momento en que se inició la nueva etapa del comercio exterior mexicano.

Más adelante cuando analicemos la nueva Ley de Comercio Exterior, nos referiremos a su antecesora para resaltar los puntos en los que consideramos hubo un notable avance haciendo un análisis comparativo.

7. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994

Este plan que se enmarca en el contexto del sistema nacional de planeación democrática ya comentado, busca continuar y fortalecer la estrategia iniciada en 1983 profundizando las acciones en la materia.

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 da cumplimiento al mandato constitucional que impone al Gobierno de la República la obligación de planificar democráticamente el desarrollo nacional.

La estructura general de la estrategia del plan se divide en cuatro partes:

- a) Soberanía, seguridad nacional y promoción de los intereses de México en el exterior
- b) Ampliación de nuestra vida democrática
- c) Recuperación económica con estabilidad de precios
- d) Mejoramiento productivo del nivel de vida.

En el marco del Acuerdo Nacional para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios, se establecieron como objetivos de la política de comercio exterior: fomentar las exportaciones no petroleras; alcanzar una mayor uniformidad en la protección efectiva de industrias; continuar con la eliminación de las distorsiones provenientes de las restricciones no arancelarias al comercio; garantizar el acceso de nuestras exportaciones a los mercados mundiales; y buscar que la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y el acceso a los recursos externos contribuyan a los propósitos de la política comercial del país.

Para lograr estos objetivos se establecieron entre otras las siguientes acciones de política:

- promover las exportaciones mediante la permanencia y claridad en las políticas; aplicando mejor y de manera más automática y general diversos instrumentos de promoción existentes, que son los permitidos en el GATT y no dan lugar, a prácticas desleales de comercio internacional.
- utilizar la legislación de comercio exterior como instrumento de defensa legítima ante prácticas desleales de comercio, evitando, en todo momento, que las normas se utilicen injustificadamente para proteger de la competencia externa sana a los sectores productivos.
- negociar con los demás países el acceso franco a sus mercados de los productos de exportación mexicanos, en reconocimiento y reciprocidad de las medidas de apertura adoptadas por nuestro país.⁷³

A. Programa Nacional de Modernización Industrial y Comercio Exterior 1990-1994

Con base en lo estipulado en la Ley General de Planeación y en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, se elaboró este programa sectorial denominado Programa Nacional de Modernización Industrial y Comercio Exterior que consta de cuatro capítulos, en los que se analizan la problemática, los objetivos, la estrategia y las líneas de acción de la política comercial.

⁷³ Antología de la Planeación en México, "La Planeación del Desarrollo en la Década de los Noventa", Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Fondo de Cultura Económica, México, 1992, p. 117-118

En materia de apertura comercial el Programa, estableció los siguientes puntos⁷⁴:

- a) Extender la racionalidad de la protección comercial a los sectores productivos aún protegidos con restricciones cuantitativas, a fin de inducir su especialización en aquellos bienes que cuentan con ventajas comparativas.
- b) Revisar los mecanismos de asignación de licencias de exportación y permisos previos de importación para diseñar en su caso, métodos de asignación más transparentes.
- c) Perfeccionar el funcionamiento del sistema mexicano contra prácticas desleales de comercio, para fortalecer una competencia equitativa entre los productos nacionales y los de importación.
- d) Incrementar el acervo de información estadística de variables de comercio exterior por empresa, que incluya precios unitarios, volumen y fracción arancelaria; además, se obtendrá información estadística a través de bancos de datos internacionales.

Consideramos que estas líneas de acción han sido llevadas a la práctica con eficacia, la evaluación de sus resultados positivos podrá hacerse en el mediano plazo.

9. Ley de Comercio Exterior

La Ley de Comercio Exterior constituye el eje fundamental de nuestro derecho interno para regular el comercio exterior, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de julio de 1993 y se compone de 98 artículos y cuatro artículos transitorios.

⁷⁴ Antología de la Planeación, *Idem*, p.343-344

A. Objeto

El objeto de esta es "regular y promover el comercio exterior, incrementar la competitividad de la economía nacional, propiciar el uso eficiente de los recursos productivos del país, integrar adecuadamente la economía mexicana con la internacional y contribuir a la elevación del bienestar de la población"⁷⁵.

Consideramos que este objeto podemos dividirlo en uno directo y uno indirecto, el objeto directo de la ley es sin duda alguna regular y promover el comercio exterior y como consecuencia de esto el objeto indirecto sería propiciar el uso eficiente de los recursos productivos del país, integrando a la economía mexicana con la internacional, el fin último sería contribuir a la elevación del bienestar de la población, esto sería la teleología de la ley.

B. Ambito de aplicación

La ley es de aplicación federal, de acuerdo con lo establecido por nuestra Constitución en el artículo 73 fracción X, en donde entre otras materias se establece la de comercio, como facultad para legislar del congreso.

En este sentido sería deseable que nuestra constitución estableciera, entre las facultades del congreso, la de legislar en materia de comercio exterior e interior pues son dos campos aunque complementarios y convergentes, distintos en sus aspectos regulatorios.

⁷⁵ Artículo 1 de la Ley de Comercio Exterior

Las disposiciones de esta ley son de "orden público", al respecto podemos comentar que en un sentido técnico, la dogmática jurídica con orden público se refiere al conjunto de instituciones jurídicas que identifican o distinguen el derecho de una comunidad; principios, normas e instituciones que no pueden ser alteradas ni por voluntad de los individuos (no está bajo el imperio de la autonomía de la voluntad) ni por la aplicación de derecho extranjero.⁷⁶

C. Las Facultades del Ejecutivo y las de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial

Podemos clasificar en tres tipos las facultades del Ejecutivo establecidas en la ley, las legislativas, las reglamentarias y las de carácter político. Las facultades legislativas implican un decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación por medio del cual se modifica un instrumento legal y tienen su origen en el artículo 131 constitucional. Las facultades reglamentarias se llevan a cabo mediante un acuerdo⁷⁷ y tienen su origen en lo establecido en la propia ley respecto de las medidas de regulación y restricción no arancelarias. Finalmente las facultades políticas suponen un manejo político para llevarlas a cabo.

Entre las primeras están las siguientes:

- a) Crear, aumentar, disminuir o suprimir aranceles.
- b) Regular, restringir o prohibir la exportación, importación, circulación o tránsito de mercancías.

⁷⁶ Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo III, Voz: orden público. Op. Cit. p. 2279

⁷⁷ Estas facultades implican el ejercicio de la facultad reglamentaria del artículo 89 fr. I de la Constitución.

Las facultades reglamentarias son:

a) Establecer medidas para regular o restringir la exportación, importación, circulación o tránsito de mercancías.

Las facultades políticas en materia de comercio exterior establecidas en la ley son:

- a) Conducir las negociaciones comerciales internacionales y
- b) Coordinar las actividades de promoción del comercio exterior.

Por otra parte la ley establece puntualmente cuales son las facultades de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial que son de carácter operativo para cumplir con las facultades mencionadas anteriormente.⁷⁸

D. Las Comisiones Auxiliares

Se crea por disposición de la Ley la Comisión de Comercio Exterior, como órgano de consulta obligatoria de las dependencias y entidades de la Administración Pública en relación con las facultades legislativas y reglamentarias que hemos señalado y la de conducir las negociaciones comerciales internacionales.⁷⁹

Consideramos que sería conveniente crear una Comisión de mayor permanencia que las comisiones que en estas

⁷⁸ Artículo 5 de la Ley de Comercio Exterior

⁷⁹ La ley señala en el artículo 6 que la Comisión de Comercio Exterior será órgano de consulta en relación con las materias a que se refieren las fracciones I a V del artículo 4.

materias han existido, sin pretender aventurarnos tal vez esta Comisión de Comercio Exterior debería crearse como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, con autonomía técnica y operativa, lo cual daría continuidad a su ejercicio y no sería como las comisiones que se han creado y que se constituyen con personas que tienen responsabilidades muy definidas a las cuales se les asigna como algo secundario su participación en este tipo de comisiones. Con lo anterior se crearía un órgano de expertos que por su conocimiento en la materia podrían aportar sugerencias más valiosas.

Por otra parte se eleva a rango de ley la Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones mejor conocida como COMPEX, para auxiliar al Ejecutivo con la facultad de coordinar las actividades de promoción así como la de concertar acciones en la materia con el sector privado.⁸⁰

Esperamos que cuando se reglamenten estas comisiones tengan la suficiente fuerza para poder cumplir con los objetivos para los cuales fueron creadas y no se conviertan en comisiones de carácter ornamental.

⁸⁰ La Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones (COMPEX) se creó el 27 de julio de 1989, en el marco de esta comisión se eliminan los obstáculos a la exportación; se proponen medidas para la agilización de trámites administrativos, y se coordinan proyectos de exportación que, por su complejidad y/o envergadura, hacen necesaria la intervención de diversas entidades del sector público, social y privado. COMPEX se reúne mensualmente a tres niveles: estatal, regional y nacional. Los problemas que un plazo de treinta días no sean resueltos a nivel regional pasan a la atención del nivel nacional y aquellos que no sean resueltos a este nivel, en un periodo de tiempo igual, se presentan a la consideración del Presidente de la República.

E. Reglas de Origen

El establecimiento del origen de las mercancías tiene finalidades prácticas muy importantes como las siguientes⁸¹:

- a) Para efectos de preferencias arancelarias,
- b) Mercado de país de origen,
- c) Aplicación de cuotas compensatorias, cupos y otras medidas.

Se establecen dos tipos de origen el nacional y el regional según se considere un solo país o más de un país.

Ahora bien, ¿como se establece el origen de una mercancía en el comercio internacional?. Existen en la doctrina algunos criterios que son ya generalmente aceptados; nuestra ley adoptó los que a nuestro juicio son los más conocidos.

Estos criterios son el de cambio de clasificación arancelaria que es cuando se establece lo que también se ha llamado un "salto arancelario", el criterio del contenido nacional o regional que se define por medio de un porcentaje y el de producción, fabricación o elaboración que asigna el origen por la importancia mayor que en la producción del bien tiene una determinada operación o proceso productivo.

Será facultad de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial determinar con alguno de estos criterios las reglas de origen.

⁸¹ Artículo 9 de la Ley de Comercio Exterior.

Consideramos que aún cuando en el artículo 11 se establece como una facultad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la verificación del cumplimiento de las reglas de origen, serán tal vez los agentes aduanales los corresponsables en el despacho aduanero de verificar que la regla de origen se cumpla, para que las mercancías sean sujetas a los beneficios o cumplan con las obligaciones que por el propio origen deban cumplir.

F. Aranceles

Hemos comentado ya que los aranceles son un instrumento protector y de captación de recursos para el Estado. En materia de aranceles la ley los define como las cuotas de las tarifas de exportación e importación y los clasifica en:⁸²

- a) Ad-valorem cuando se expresan en términos porcentuales del valor en aduana de la mercancía.⁸³
- b) Específicos, cuando se expresen en términos monetarios por unidad de medida, y
- c) Mixtos, cuando se trate de la combinación de los dos anteriores.

Además de la anterior clasificación la ley establece en el artículo siguiente modalidades arancelarias como el

⁸² Artículo 12 de la Ley de Comercio Exterior.

⁸³ Esta disposición es congruente con lo establecido por el Código de Valoración Aduanera suscrito por México el 21 de Diciembre de 1987 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de abril de 1988, al respecto para la determinación del valor en aduana el Código ordena que se debe basar, en la medida de lo posible, en el precio efectivamente pagado o por pagar (generalmente indicado en la factura comercial) por las mercancías que se valoran. Este precio, convenientemente ajustado, si hubiese lugar a ello, es lo que se denomina el valor de transacción. Si no existiese este valor, o si el precio pagado o por pagar no pudiera aceptarse como base de valoración, el Acuerdo prevé otros cinco procedimientos, que se deben aplicar según el orden en que los enumera, con la excepción que se menciona en el artículo 4; relativa a la facultad del importador para solicitar la inversión del orden de aplicación de los métodos amparados por los artículos 5 y 6. Witter y Jaramillo, Op. Cit. p 44

arancel cupo y el arancel estacional. El primero se da cuando se establece un nivel arancelario para cierta cantidad o valor de mercancías, y una tasa diferente a las mercancías que exceden de dicho monto. El arancel estacional por su parte consiste en el establecimiento de niveles arancelarios para diferentes períodos del año.⁸⁴

Finalmente en el capítulo correspondiente a los aranceles se abre la posibilidad de que se establezcan aranceles diferentes a los generales previstos en las tarifas de los impuestos generales de exportación e importación cuando así lo establezcan tratados o convenios comerciales internacionales de los que México sea parte.⁸⁵

G. Medidas de Regulación y Restricción no arancelarias

Por otra parte y frente a los aranceles existen las medidas de regulación y restricción no arancelarias. La Ley establece de los artículos 15 al 20 los casos en que se podrán establecer estas medidas de regulación y restricción tratándose de importación y de exportación, y el procedimiento para su establecimiento y fundamentación, y después en los artículos 21 al 25 se definen este tipo de medidas. A nuestro juicio el orden debió haberse invertido para primero tener las definiciones conceptuales y luego los supuestos de la hipótesis para su aplicación.

Atendiendo a esta observación definiremos primero las medidas y luego señalaremos el listado de causales para su aplicación.

⁸⁴ Artículo 13 de la Ley de Comercio Exterior.

⁸⁵ Artículo 14 de la Ley de Comercio Exterior.

Los permisos previos son un mecanismo para regular y restringir la exportación o importación de mercancías que le corresponde a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial expedir, previa opinión de la Comisión de Comercio Exterior. Señala la Ley además algunos otros requisitos para su expedición. De lo anterior se desprende que existe un poder discrecional para su expedición que solamente limita la ley en los casos de mercancías importadas en condiciones de prácticas desleales y con el fin de cumplir con las disposiciones en materia de normas oficiales mexicanas, en estos dos casos no es posible la utilización de permisos previos.

Los cupos son una restricción cuantitativa que se definen como el monto de una mercancía que podrá ser exportado o importado ya sea máximo o dentro de un arancel cupo. Los cupos podrán establecerse a través de los permisos previos.

Dice también la ley que los cupos se asignarán por medio de licitación pública, para lo cual se expedirá una convocatoria con el fin de que cualquier persona física o moral presente posiciones para adquirir parte o la totalidad del cupo asignado a determinada mercancía de exportación.

Lo anterior a nuestro juicio puede dar lugar a una práctica monopólica, pues en el supuesto de que se establezca un cupo para alguna mercancía que tenga que ser importada, conforme a este procedimiento la persona que gane en la licitación pública para adquirir el cupo tendrá la exclusividad de dicha mercancía. Esperamos que lo anterior sea una interpretación desafortunada y que el

reglamento o la práctica no den lugar a ese tipo de prácticas que entorpecen el libre juego de la actividad económica.

Finalmente en lo relativo a las medidas de regulación y restricción, se incluye la de marcado de país de origen, que consiste en que previa consulta a la Comisión de Comercio Exterior, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial podrá exigir a una mercancía importada al territorio nacional que ostente el nombre del país de origen.

Ahora bien ¿cuando podrán establecerse estas medidas?, la ley nos señala los siguientes casos para el establecimiento de las medidas de regulación y restricción no arancelarias a la exportación⁸⁶:

- a) Para asegurar el abasto interno y el abastecimiento de materias a los productores nacionales o para regular o controlar recursos naturales no renovables.
- b) Conforme a lo dispuesto en tratados o convenios internacionales.
- c) Cuando se trate de productos sujetos a restricciones constitucionales específicas.
- d) Para preservar la fauna y la flora en riesgo o peligro de extinción.
- e) Cuando se requiera preservar bienes de valor histórico, artístico o arqueológico.
- f) En el caso de situaciones no previstas por las normas oficiales mexicanas en lo referente a seguridad nacional, salud pública, sanidad fitopecuaria o ecología.

⁸⁶ Artículo 15 de la Ley de Comercio Exterior.

Por otra parte las medidas comentadas podrán establecerse para regular y restringir la importación de mercancías en los siguientes casos:

- a) Para corregir desequilibrios en la balanza de pagos.
- b) Para regular la entrada de productos de desecho o que carezcan de mercado en su país de origen.
- c) Conforme a lo dispuesto en tratados internacionales de los que México sea parte.
- d) Como respuesta a restricciones a exportaciones mexicanas aplicadas unilateralmente por otros países.
- e) Cuando se importen mercancías en condiciones de prácticas desleales de comercio.
- f) Cuando se trate de situaciones no previstas por las normas oficiales mexicanas en lo referente a seguridad nacional, salud pública, sanidad fitopecuaria o ecología.

H. Prácticas Desleales de Comercio Internacional

Las prácticas desleales constituyen uno de los temas más explorados por los teóricos del comercio internacional. Como lo apuntamos la Ley Reglamentaria del artículo 131 dedicó buena parte de su contenido a regular estas prácticas y a establecer el mecanismo de defensa contra las mismas.

La nueva Ley de Comercio Exterior que ahora analizamos dedica igualmente importantes esfuerzos a combatir las prácticas desleales de comercio.

Internacionalmente son dos las prácticas desleales de comercio internacional más ampliamente conocidas: el dumping y las subvenciones. Nuestra ley contempla a estas dos prácticas, aun cuando a la primera la llama

discriminación de precios, a nuestro juicio debía llamársele "dumping" que es la denominación utilizada en la doctrina.⁸⁷

A continuación incluimos algunos conceptos introducidos en la ley que merecen ser repasados.

a. Discriminación de Precios

La Ley dice que la importación en condiciones de discriminación de precios consiste en la introducción de mercancías al territorio nacional a un precio inferior a su valor normal.⁸⁸

Por su parte, el Reglamento Contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional, aun vigente⁸⁹ lo define como la importación al mercado nacional de mercancías extranjeras a un precio inferior a su valor normal.⁹⁰

Valor Normal

Define la ley como valor normal de las mercancías exportadas a México, al precio comparable de una mercancía idéntica o similar que se destine al mercado interno del país de origen en el curso de operaciones comerciales normales.⁹¹

⁸⁷ El Reglamento Contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional habla de dumping, y aun cuando la nueva ley será reglamentada con nuevas disposiciones no entendemos porque no llamar al dumping como tal.

⁸⁸ Artículo 30 de la Ley de Comercio Exterior.

⁸⁹ El artículo tercero transitorio de la Ley dice que en tanto se expidan las disposiciones reglamentarias, seguirá en vigor el Reglamento contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional.

⁹⁰ Artículo 1 fr.IV. del Reglamento contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional.

⁹¹ Artículo 31 de la Ley de Comercio Exterior.

Operaciones Comerciales Normales

Se entiende por operaciones comerciales normales, las operaciones comerciales que reflejen condiciones de mercado en el país de origen y que se hayan realizado habitualmente, o dentro de un período representativo, entre compradores y vendedores independientes.

b. Subvenciones

La ley establece que la subvención es el beneficio que otorga un gobierno extranjero, sus organismos públicos o mixtos, o sus entidades, directa o indirectamente, a los productores, transformadores, comercializadores o exportadores de mercancías para fortalecer inequitativamente su posición competitiva internacional, salvo que se trate de prácticas internacionalmente aceptadas.⁹²

I. Daño y Amenaza de Daño

Para que se concrete una práctica desleal de comercio internacional es necesaria una relación causal entre la

⁹² Las ayudas estatales, frecuentes en los países en vías de desarrollo, y en los países industrializados en los productos agropecuarios, son legítimas cuando no actúan en exportaciones destinadas a mercados externos, pues en tal caso al afectar y dañar a productores nacionales, dichas ayudas se vuelven subvenciones. Es decir que se castiga como práctica desleal en el derecho económico mexicano las ayudas gubernamentales a favor de exportadores específicamente. Otros elementos que no se consideran subvención se refiere a créditos y financiamientos a exportaciones que teniendo tasas preferenciales dichas tasas sean las que universalmente acepten organismos como el Banco Mundial o la OECD. Los créditos que otorga el Banco Nacional de Comercio Exterior en nuestro país no son considerados subvenciones pues las tasas con que ellos operan son las internacionalmente aceptadas para las operaciones de comercio exterior. Witker, Jorge, Los Códigos de Conducta Internacional del GATT suscritos por México. Comentarios y relacionados con la legislación mexicana, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1988, p. 220

práctica y un daño a la producción nacional, de esta manera la legislación mexicana contempla los conceptos de daño y amenaza de daño que a continuación incluimos.

Dice la ley que daño es la pérdida o menoscabo patrimonial o la privación de cualquier ganancia lícita y normal que sufra o pueda sufrir la producción nacional de las mercancías de que se trate, o el obstáculo al establecimiento de nuevas industrias.⁹³

Por otra parte amenaza de daño es el peligro inminente y claramente previsto de daño a la producción nacional, que debe basarse en hechos y no simplemente en alegatos, conjeturas o posibilidades remotas.⁹⁴

Para la determinación del daño a de la amenaza de daño será necesaria una investigación administrativa a cargo de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Otro concepto que es importante incluir es el de producción nacional, al que la ley conceptúa como al menos el 25% de la producción nacional de la mercancía de que se trate.

J. Medidas de Salvaguarda

Las medidas de salvaguarda tienen un carácter preventivo o correctivo del daño y su esencia es de temporalidad que la ley limita en no más de cuatro años. La ley las conceptúa como aquellas que regulan o restringen temporalmente las importaciones de mercancías idénticas, similares o directamente competitivas a las de la

⁹³ Artículo 39 de la Ley de Comercio Exterior.

⁹⁴ *Idem.*

producción nacional y que tienen por objeto prevenir o remediar el daño serio y facilitar el ajuste de los productores nacionales.⁹⁵

Este tipo de medidas podrán consistir en aranceles específicos o ad-valorem, permisos previos o cupos máximos.

Relacionados con los conceptos de daño y amenaza de daño, para la aplicación de medidas de salvaguarda se definen los conceptos de daño serio y amenaza de daño serio, el primero es el daño general significativo a la producción nacional, y el segundo es el peligro inminente y claramente previsto de daño serio a la producción nacional.

K. Cuotas Compensatorias

La cuota compensatoria es la medida que se impone a mercancías introducidas en territorio nacional en condiciones de práctica desleal de comercio internacional, con objeto de no afectar la estabilidad, el desarrollo o el establecimiento de la producción nacional de productos idénticos o similares.

La determinación de las cuotas será equivalente en el caso de discriminación de precios, a la diferencia entre el valor normal y el precio de exportación y en el caso de subvenciones, al monto del beneficio.⁹⁶

⁹⁵ Artículo 45 de la Ley de Comercio Exterior.
⁹⁶ Artículo 62 de la Ley de Comercio Exterior.

Destaca que la nueva legislación conceptúa a las cuotas compensatorias como aprovechamientos en los términos del Código Fiscal de la Federación.⁹⁷

L. El Procedimiento en materia de prácticas desleales

La legislación establece que los procedimientos de investigación en materia de prácticas desleales podrán iniciarse de oficio o a solicitud de parte interesada.⁹⁸

Parte interesada será de conformidad con el artículo 40 quienes representen cuando menos el 25% de la producción nacional de la mercancía de que se trate o bien organizaciones legalmente constituidas.

En la solicitud se deberán manifestar por escrito los argumentos que fundamentan la necesidad de aplicar cuotas compensatorias o medidas de salvaguarda.

Una vez presentada la solicitud dentro de un plazo de 30 días la Secretaría (específicamente la unidad de Prácticas Comerciales Internacionales) deberá:

- a) Aceptar la solicitud y declarar el inicio de la investigación.
- b) Requerir al solicitante mayores elementos de prueba o datos, mismos que deberán aportarse en un plazo de 20 días.
- c) Desechar la solicitud cuando no se cumpla con los requisitos establecidos.

⁹⁷ El Código Fiscal de la Federación establece que son aprovechamientos los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.

⁹⁸ Cabe señalar que la ley anterior hablaba de denuncia de parte.

En cualquier caso debe publicarse la resolución correspondiente en el Diario Oficial de la Federación.

A partir del día siguiente de esa publicación la Secretaría deberá notificar a las partes interesadas para que manifiesten en un plazo de 30 días lo que a su derecho convenga. Cabe mencionar que anteriormente no se otorgaba este derecho de audiencia a las partes interesadas amen que en un plazo de 5 días después de presentada la denuncia la Secretaría podía establecer una cuota compensatoria de carácter provisional.

Actualmente se tiene un plazo de hasta 130 días contados a partir del día siguiente de la publicación de la resolución de inicio, La Secretaría dictará la Resolución Preliminar, en la cual podrá:

- a) Determinar cuota compensatoria provisional, mínimo después de haber transcurrido 45 días de haberse publicado la resolución de inicio.
- b) No imponer cuota compensatoria provisional y continuar con la investigación, o
- c) Dar por terminada la investigación administrativa.

Cabe señalar que en el curso de la investigación las partes interesadas podrán solicitar la celebración de una audiencia conciliatoria, en la que se podrán proponer fórmulas de solución y conclusión de la investigación.

Concluida la investigación deberá la Secretaría de someter a la opinión de la Comisión de Comercio Exterior el proyecto de resolución final, misma que debe publicarse máximo en un plazo de 260 días contados a partir del día siguiente de la publicación de la resolución de inicio de la investigación.

En esta resolución final la Secretaría deberá:

- a) Imponer cuota compensatoria definitiva.
- b) Revocar la cuota compensatoria provisional, o
- c) Declarar concluida la investigación sin imponer cuota compensatoria.

M. La Promoción de las Exportaciones

Resueltos en lo posible los asuntos de estar incorporados en el marco jurídico internacional, modernizado nuestro régimen jurídico interno y reestructurado las instituciones mexicanas del comercio exterior; asumiendo que tenemos una planta productiva capaz de competir en algunos sectores; la cuestión por resolver se enmarca en algo que podríamos llamar de mercadotecnia internacional para promover nuestros productos en los mercados mundiales.

Sin duda alguna una vez que las condiciones macroeconómicas son propicias para elevar nuestra productividad y existe un marco normativo adecuado, el siguiente paso que puede hacer la diferencia está en una buena promoción de nuestras potencialidades; de lo contrario, los esfuerzos anteriores podrían verse frustrados al no conseguir que en los hechos se incorporen en mercados externos esos bienes y servicios con los que pretendemos competir en los circuitos del comercio internacional.

Es en ese momento, en el que todo lo anterior verdaderamente tendrá una culminación exitosa y se traducirá en mayores exportaciones que generarán divisas para nuestro país, más empleos y mejores remuneraciones y por ende, un mayor bienestar para nuestra población;

esto que es la meta de todos los esfuerzos que hemos mencionado y fin último de nuestra legislación y nuestros planes gubernamentales de acción pública.

La apertura genera forzosamente mayor calidad y mejor precio de los productos, lo cual hará más productivas a nuestras industrias y generará una mejor distribución del ingreso pues estaremos interactuando con otras economías de mayor grado de avance económico lo que nos obligará a homologar en lo posible nuestras condiciones actuales.

De los anteriores razonamientos se desprende nuestra posición de que el comercio exterior es sustento de la estrategia por desarrollarnos más, en un mundo que en espera del nuevo siglo ha sentado las bases para un nuevo milenio en el que la globalización será todavía de niveles más avanzados que los que ahora empezamos a experimentar.

Sólo aceptando esta realidad y preprándonos para ella, podremos enfrentar los retos de un mundo que cambia y no avisa de tiempos y períodos.

Título VIII de la Nueva Ley de Comercio Exterior

Destaca en el contenido de nuestra nueva Ley de Comercio Exterior, el Título VIII referente a la promoción de las exportaciones debido a que no existía en disposiciones jurídicas anteriores sobre la materia una mención al respecto.

Señala la ley que la promoción de exportaciones tendrá como objetivo incrementar la participación de los productos mexicanos en los mercados internacionales.⁹⁹

Actualmente las actividades de promoción incluyen ferias, exposiciones, misiones de compradores, exportadores e inversionistas, foros de exhibición permanente, promoción en tiendas departamentales, y seminarios de promoción comercial e inversión, entre otros instrumentos de promoción.

Estas actividades buscarán:

- a) Aprovechar los logros alcanzados en negociaciones comerciales internacionales
- b) Facilitar proyectos de exportación
- c) Contribuir a resolver los problemas que enfrentan las empresas para concurrir a los mercados internacionales, y
- d) Propiciar de manera expedita los servicios de apoyo del comercio exterior

Conforme a la propia Ley, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, podrá diseñar mecanismos de coordinación de las entidades de promoción. Lo anterior resulta a nuestro juicio de primordial importancia pues de otra forma las diversas entidades involucradas pueden duplicar esfuerzos y dar una imagen ante el exterior de profunda desorganización.

Por otra parte se eleva a rango legal el recientemente creado Premio Nacional de Exportación¹⁰⁰, que tendrá por objeto reconocer anualmente el esfuerzo de los

⁹⁹ Artículo 90 de la Nueva Ley de Comercio Exterior.

¹⁰⁰ Este premio fue creado por el Presidente Salinas mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de abril de 1993.

exportadores nacionales y de las instituciones que apoyen la actividad exportadora.¹⁰¹

En este sentido, el Presidente de la República al enviar la propuesta de Ley de Comercio Exterior a la Cámara de Senadores, afirmó "Finalmente la consolidación de la apertura requiere incrementar la capacidad exportadora de la economía. Para ello, es necesario coordinar las acciones para la promoción de las exportaciones, así como apoyar y reconocer los esfuerzos de los exportadores nacionales".¹⁰²

La estrategia de promoción debe orientarse a eliminar los obstáculos internos que enfrente el exportador, asegurar un acceso estable y permanente de los productos mexicanos en el exterior y diversificar los mercados y productos de exportación.

Las grandes corporaciones que participan en el comercio mundial tal vez no requieran de apoyos coordinados de promoción externa, pues cuentan con sofisticados planes de mercadotecnia que insertan sus productos en los mercados externos. Sin embargo la pequeña y mediana empresa, que es la que pretende incorporarse con mayor fuerza en la actividad exportadora, sí requiere de apoyos institucionales que los involucren en las acciones de inteligencia comercial.

Consideramos que en general esta nueva Ley de Comercio Exterior mejora sustancialmente en lo relativo al equilibrio procesal, el derecho de audiencia y el

¹⁰¹ Artículo 92 de la Nueva Ley de Comercio Exterior.

¹⁰² Exposición de motivos del C. Presidente de la República Carlos Salinas de Gortari, al enviar la iniciativa de Ley de Comercio Exterior, 23 de junio de 1993, p. 8

establecimiento de plazos más realistas en los procedimientos. Igualmente introduce conceptos de fundamental trascendencia como son los de reglas de origen, medidas de regulación y restricción no arancelaria y lo relativo a la promoción de las exportaciones.

CAPITULO IV

LAS FUENTES JURIDICAS INTERNACIONALES DEL COMERCIO EXTERIOR EN EL MARCO DE LA APERTURA

SUMARIO: 1. Comentarios Preliminares. 2. Antecedentes del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio. 3. ¿Qué es el GATT?. 4. Instrumentos y Principios. 5. El GATT como organización internacional. 6. Estructura del GATT. 7. La adhesión de México al GATT. 8. Acuerdo Marco de Cooperación México-C.E.E. 9. Acuerdo de Complementación Económica México-Chile. 10. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

CAPITULO IV

LAS FUENTES JURIDICAS INTERNACIONALES DEL COMERCIO EXTERIOR EN EL MARCO DE LA APERTURA

1. Comentarios Preliminares

Hemos señalado cual ha sido la evolución jurídica, que a nivel constitucional ha tenido nuestro país en materia de comercio exterior, al haber hecho un recuento de dichas disposiciones en el primer capítulo.

En el segundo capítulo nos ocupamos de las principales corrientes que rigen ideológicamente la forma de participar en los intercambios comerciales, así como de las principales agrupaciones del entorno mundial y la posición de México respecto a esos grupos de países.

En el capítulo anterior hicimos un repaso de los principales instrumentos legislativos que ha tenido nuestro país para regular su comercio exterior, y resaltamos como en los últimos años México ha emprendido en un marco institucional de más largos alcances la apertura comercial de acuerdo a las tendencias internacionales.

Desde el surgimiento del GATT en 1948, este acuerdo se ha convertido en la piedra angular del Sistema Multilateral de Comercio¹⁰³, constituyendo en la

¹⁰³ Se conoce como Sistema Multilateral de Comercio al conjunto de normas jurídicas negociadas multilateralmente que tienen por objeto establecer las disciplinas, derechos y obligaciones que cada uno de los países participantes del Sistema adquiere al aceptar voluntariamente adherirse a los acuerdos y códigos que lo integran. Hernández Puente, Susana, "La regulación jurídica de las prácticas desleales de comercio internacional a la luz

actualidad la principal fuente jurídica en materia comercial internacional.

Con la evolución tan acelerada del comercio internacional han tenido que desarrollarse infinidad de disposiciones, (principalmente en el seno del GATT) con lo que hoy en día podríamos hablar de una nueva subdivisión del Derecho Internacional, que es el Derecho Comercial Internacional.

El hablar de un Derecho Comercial Internacional puede considerarse todavía una afirmación un poco aventurada, aun cuando en un análisis científico pudiésemos llegar a la conclusión de que existe con los requisitos de autonomía suficientes.¹⁰⁴

Aunque afirmamos que el comercio exterior surge con los primeros intercambios que el hombre realiza, para el análisis y establecimiento de la posición ideológica del presente trabajo de investigación nos referiremos a lo que ha sucedido en los últimos años.

Por lo anterior, en este capítulo analizaremos el proceso de incorporación de nuestro país al marco normativo internacional del comercio exterior y los principios generales que rigen ese conjunto de disposiciones.

Las transacciones de comercio internacional en la relación que establecen dos particulares de distintos países, se enmarcan en una relación jurídica de derecho mercantil

del capítulo XIX del Tratado Trilateral de libre comercio", tesis profesional, Facultad de Derecho, UNAM, Cd. Universitaria, D. F., Junio de 1993, p. 3-4

¹⁰⁴ Para que una rama del Derecho sea considerada autónoma debe disponer de principios generales propios, y debe actuar coordinadamente con las demás disciplinas del universo jurídico.

internacional; sin embargo, las políticas macroeconómicas que cada Estado adopta para regular los flujos comerciales se traducen en disposiciones para establecer las reglas de entrada y salida de las mercancías, y es esto lo que a nuestro juicio está conformando hoy en día una nueva subdivisión jurídica, a la que de manera preliminar podríamos llamar Derecho Comercial Internacional.

Señalaríamos por el momento que el Derecho Comercial Internacional es el conjunto de disposiciones jurídicas que establecen los distintos Estados mediante negociaciones de carácter bilateral, regional y multilateral, para el intercambio comercial entre sujetos de los propios Estados de acuerdo a principios generalmente aceptados.

Así las cosas, sin pretender establecer un juicio valorativo de muy profundo contenido, nos atrevemos a decir que la estructura del comercio mundial cambia radicalmente después de la Segunda Guerra Mundial con el surgimiento de un nuevo orden internacional, motivado por las áreas de influencia que resultaron al término de la conflagración.

Al concluir la Segunda Guerra, las economías occidentales se enfrentaron a la necesidad de crear mecanismos financieros para la reconstrucción de Europa, de implantar un sistema mundial de pagos y de instaurar un sistema comercial, capaces de agilizar y favorecer el desenvolvimiento del comercio internacional, como condición para reconvertir la "economía de guerra" en "economía de paz", sin que se presentase una crisis.¹⁰⁵

¹⁰⁵ Aguilera Gómez, Manuel, "Tendencias del comercio mundial en la postguerra y la crisis en la década de los años 70's", *El Economista Mexicano*, vol. 13, num. 4 (jul-ago 79), México, p.97

La nueva organización económica habría de estar apoyada en la premisa de que la economía norteamericana constituiría el centro rector de la organización capitalista a nivel mundial, sin contemplar ninguna posibilidad de que otra nación llegase a disputarse su hegemonía absoluta. Con estos propósitos se crearon el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), conocido como Banco Mundial, organismos surgidos de los Acuerdos de Bretton Woods elaborados en la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas de 1944.

Con la creación de estos organismos, Estados Unidos se aseguraba la rectoría del nuevo sistema monetario internacional y el papel protagónico en el financiamiento de la reconstrucción del mundo de la post-guerra.

Faltaba pues un organismo que regulara las actividades comerciales a nivel internacional, con las ideas del libremercado que en esa época postulaban los Estados Unidos de América. De esta forma, se integraría la triada de financiamiento, aspectos monetarios y comercio.¹⁰⁶

El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, mejor conocido por sus siglas en inglés como GATT, se ha constituido desde su creación en 1947 y su entrada en vigor en 1948, (después de más de cuarenta años) como el instrumento jurídico internacional más importante en el establecimiento de las políticas comerciales del mundo.

¹⁰⁶ Malpica de Lamadrid, Op. Cit., p. 12

A continuación señalaremos cómo surge el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio; qué es; cuáles son sus más importantes principios e instrumentos; cuál es su estructura, señalando de manera general a que se refiere cada uno de sus artículos, y mencionaremos aspectos importantes sobre el proceso de adhesión de nuestro país a dicho acuerdo. Finalmente, mencionaremos tres Acuerdos que sirven de ejemplo en el proceso de apertura comercial de nuestro país: el Acuerdo Marco de Cooperación entre México y la Comunidad Económica Europea, el Acuerdo de Complementación Económica con Chile, y el tratado de libre comercio de América del Norte.

Lo anterior debido a que constituyen pasos trascendentales en la adopción de la nueva estrategia de desarrollo para nuestro país, y porque son piezas fundamentales del régimen jurídico para la apertura comercial.

2. Antecedentes del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)

En el intervalo entre la I y II Guerras Mundiales, el comercio internacional creció a tasas menores que la producción. De hecho, a partir de 1929 el volumen de comercio registró una caída promedio anual de 0.5 por ciento. Esta situación se debió a la contracción industrial, la crisis financiera mundial y el incremento continuo de las medidas proteccionistas resultantes de la Gran Depresión. El proteccionismo fue múltiple y prácticamente general. Los principales países industrializados elevaron los aranceles, introdujeron restricciones cuantitativas y controles de cambio, y se

multiplicaron los acuerdos bilaterales de intercambio compensado.

Los esfuerzos regionales y multilaterales (a través de la Sociedad de las Naciones), de reducir las restricciones al comercio fracasaron estrepitosamente. Estados Unidos propuso a sus socios comerciales, a través de su Ley de Acuerdos Comerciales Recíprocos de 1934, la reducción recíproca de barreras arancelarias y no arancelarias. No obstante que se realizaron negociaciones entre este país y una treintena más (entre los cuales se encuentran varios países latinoamericanos), el proteccionismo siguió caracterizando a la economía mundial durante todo el decenio de los años treinta.

A partir de 1941, los Estados Unidos e Inglaterra buscaron establecer una serie de principios básicos, que rigieran los intercambios comerciales mundiales una vez que la guerra concluyera.

Para 1945 las discusiones van tomando forma en proposiciones concretas, incluyendo la necesidad de reducir sustancialmente los aranceles, eliminar las restricciones cuantitativas, las preferencias arancelarias, los subsidios a la exportación, combatir las prácticas comerciales restrictivas de los carteles privados y establecer convenios de estabilización de los productos básicos.

A principios de 1946, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) convoca a una Conferencia Internacional sobre Comercio y Empleo en La Habana, Cuba.

Para los trabajos de esta conferencia se creó un Comité Preparatorio que formulara un proyecto de convención de una Organización Internacional de Comercio. Este Comité se reunió en Londres en octubre de 1946, de donde surgió el "Proyecto Londres" que contenía ciertas medidas en favor de los países en desarrollo.

Meses después, el Comité se reunió en Lake Success, Nueva York, a principios de 1947, de donde surgió el "Proyecto Nueva York", en el cual ya no se incluyeron las medidas en favor de los países en desarrollo. Posteriormente de marzo a agosto de ese mismo año el Comité Preparatorio celebró su segunda sesión, de la cual surgieron: el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, GATT y el Proyecto de Carta de Comercio Internacional, Proyecto de Ginebra, a discutirse en La Habana. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Empleo celebrada en La Habana, del 21 de noviembre de 1947 al 24 de marzo de 1948; tuvo como resultado la redacción de la "Carta de La Habana, para una Organización Internacional de Comercio" la cual contaba con 106 artículos y 16 anexos.

El objetivo de la Carta era, por un lado, obtener el pleno empleo, y por el otro, desarrollar el Comercio Internacional. Para ello, dicha Carta enumeraba cuatro medios:

- (1) Desarrollo económico y reconstrucción;
- (2) Acceso a todos los países, en condiciones de igualdad, a los mercados, a las fuentes de aprovisionamiento y a los medios de producción;
- (3) Reducción de los obstáculos al comercio;

(4) Consultas y cooperación en el seno de la Organización Internacional de Comercio.

3. ¿Qué es el GATT?

El Acuerdo General es un tratado destinado a servir de base al Comercio Internacional. Originalmente constaba de 35 artículos a los que se agregaron, a partir de 1965, los comprendidos en la Parte IV que se integra con tres artículos, en los que se recogen los intereses de los países en desarrollo, quedando así un total de 38 artículos.

El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, fue firmado por 23 países¹⁰⁷ el 30 de octubre de 1947.

En sus orígenes, el GATT fue un acuerdo provisional. Hoy, formalmente todavía lo es. Esta fórmula permitió instrumentar inmediatamente las concesiones arancelarias acordadas durante la negociaciones de 1947, en virtud de que para ello no era necesaria la ratificación de sus parlamentos. Sin embargo, la adopción de algunas normas exigía la aprobación de los parlamentos, porque el GATT contiene disposiciones que, sobre ciertos aspectos, no correspondían con la legislación nacional de diversas partes contratantes. Estas, por lo tanto, no las podían aplicar en su totalidad a menos que sus parlamentos aceptaran modificar la legislación nacional respectivamente para ponerla de acuerdo con el texto del GATT. Las partes contratantes llegaron a un acuerdo sobre un "Protocolo de Aplicación Provisional", de

¹⁰⁷ Estos países fueron: Austria, Bélgica, Brasil, Birmania, Canadá, Ceylán, Checoslovaquia, Chile, China, Cuba, Estados Unidos, Francia, India, Líbano, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda, Pakistán, Países Bajos, Rhodesia del Sur, Reino Unido, Siria y Sudáfrica.

conformidad con el cual cada Estado debe aplicar el GATT en la medida compatible con su legislación en vigor.

Así, por ejemplo, los Estados Unidos han invocado este protocolo que da lugar a la aplicación de la llamada "Cláusula del Abuelo", que les permitió conservar durante treinta años una legislación contraria a algunas disposiciones del GATT en relación con valoración aduanera y derechos compensatorios entre otras. Sin embargo, en las rondas de negociación comercial más recientes se ha procurado desarrollar normas homogéneas, que eviten las situaciones de excepción mediante la negociación y firma de Códigos de Conducta y acuerdos que reglamenten políticas y prácticas comerciales en campos específicos.

Como organización formal de comercio, el GATT representa un instrumento internacional encargado de promover los intercambios entre sus miembros con base en la eliminación de restricciones, la reducción de aranceles aduaneros y la aplicación general y obligatoria de la cláusula de la nación más favorecida para todos.

De conformidad con los términos del Acuerdo General, los países firmantes del GATT (partes contratantes) reconocen que sus relaciones comerciales y económicas deben tender al logro de niveles de vida más altos, al pleno empleo, a niveles cada vez mayores del ingreso real y de la demanda efectiva, a la utilización racional de los recursos mundiales y al crecimiento de la producción y de los intercambios de productos. Asimismo, y para alcanzar dichos objetivos, las partes manifiestan su deseo de celebrar acuerdos encaminados a obtener con base a la

reciprocidad y en las ventajas mutuas, la reducción sustancial de los aranceles aduaneros y de las demás barreras comerciales, así como la eliminación del trato discriminatorio en materia de comercio internacional.

Lo fundamental en las negociaciones del GATT son las concesiones arancelarias entre sus miembros, que adoptan el compromiso de no aumentar los aranceles aduaneros por encima de las tasas negociadas, que se consideran "consolidadas" (con un valor fijo como tope) en las listas de las concesiones que forman parte y tienen la misma validez que el Acuerdo General, según lo establece el artículo II. En forma muy especial se destacan los acuerdos recíprocos y mutuamente ventajosos entre las partes contratantes, a pesar de que las ventajas arancelarias consolidadas se generalicen a los demás miembros a través de la cláusula de la nación más favorecida.

4. Instrumentos y Principios

Los instrumentos y principios más importantes de que dispone el GATT para la realización de sus fines son:

a) **La cláusula de la nación más favorecida**, a través de la cual se establece que el comercio no debe estar sujeto a ninguna discriminación, de manera tal que los beneficios concedidos por un país a otro, se hacen extensivos a las demás partes contratantes, consiguiéndose de esta forma la proyección multilateral de tales beneficios.

b) **La multilateralidad**, que se instrumenta mediante el otorgamiento de facilidades que los

países se obligan a conceder a todos los demás firmantes, bajo el principio de la nación más favorecida y mediante la seguridad de que cada país miembro tiene el apoyo de los otros en esa pretensión.

c) Los aranceles aduaneros, que permiten proteger la industria de un país sin recurrir a otro tipo de medidas como las restricciones no arancelarias (permisos y cuotas), la práctica del "dumping" (para vender en el exterior a precios más bajos que el costo real de la producción), o el subsidio a las exportaciones.

d) La compensación, por el retiro y disminución de las concesiones arancelarias otorgadas durante el curso de negociaciones comerciales efectuadas en su seno, para restablecer el equilibrio en las condiciones negociadas y evitar el uso de medidas de represalia que pudiera aplicar algún país, por los aumentos en las restricciones que se le impusieran a sus mercancías para entrar a otro país.

e) La aceptación de Uniones Aduaneras o Zonas de Libre Comercio¹⁰⁸, para las que las disposiciones contenidas en el GATT exigen que los aranceles y disposiciones que afecten el comercio de los países que las integran, no sean más restrictivos que los existentes, antes de la

¹⁰⁸ Este es el fundamento ideológico conforme al cual nuestro país negoció el Tratado de Libre Comercio con Canadá y Estados Unidos. En el texto del GATT las Áreas de Libre Comercio están contempladas en la Parte III Artículo XXIV.

creación de dichos grupos, en su relación con los demás países miembros del acuerdo.

f) Las consultas, para que la aplicación de cualquier medida restrictiva del comercio por parte de algún país miembro en perjuicio de otro, pueda ser objeto de consultas previas entre los involucrados, con el fin de llegar a un acuerdo sobre los términos de las medidas restrictivas, o bien para obtener la compensación correspondiente.

g) El intercambio equitativo, que se refiere al mejoramiento del comercio de los países en vías de desarrollo, para lo cual fue modificado en 1950 el artículo XVIII del Acuerdo, y se agregó en 1965 la parte IV sobre Comercio y Desarrollo.

h) Las represalias, que han sido estrictamente reglamentadas para instrumentarse únicamente después de haberse realizado consultas entre las partes en conflicto.

i) Las exenciones, mediante las cuales se considera la posibilidad de no aplicar ciertas disposiciones a cualquiera de sus integrantes, siempre y cuando fuera necesario en el cumplimiento de los objetivos generales del Acuerdo General. Esta facultad sólo la pueden ejercer las partes contratantes actuando como cuerpo colegiado, con el propósito de evitar la introducción unilateral de medidas que afecten las Normas del Acuerdo sin una previa consulta.

5. El GATT como organización internacional

Concebido en sus inicios como un simple Acuerdo Comercial, el GATT se ha convertido en una verdadera organización Internacional reuniendo todos los elementos para serlo:

- (1) Un tratado: El Acuerdo General.
- (2) Organos permanentes: las reuniones de las partes contratantes, el Consejo de Representantes y un Secretariado General con un Director General.
- (3) Un presupuesto: al que contribuye cada parte contratante en función de su participación en el comercio internacional.

Ahora bien, desde sus orígenes, el GATT es un tratado entre los países firmantes y no una organización internacional, y en tal virtud sus miembros no tienen la categoría de "Estados Signatarios" como sucede en la Organización de las Naciones Unidas, sino que son considerados "partes contratantes del Acuerdo General" manteniendo su estatus formal de carácter provisional.

Las funciones de los miembros del Acuerdo General en su conjunto consisten, básicamente, en verificar que las disposiciones del GATT sean correctamente observadas.

Como todas las naciones que lo integran actúan colegiadamente para adoptar una decisión, se conocen como las partes contratantes y éste es el órgano supremo. Bajo esta circunstancia tienen el poder de aceptar que, en ciertas condiciones, un país pueda apartarse (generalmente de manera temporal) de ciertas disposiciones contenidas en el acuerdo.

Las partes contratantes tienen además, el poder de organizar negociaciones comerciales multilaterales, así como discutir anualmente la evolución del comercio internacional y ventilar las controversias entre los países miembros.

Por acuerdo de las partes contratantes fue creado en 1960 un Consejo de Representantes, que se ha convertido en el órgano más importante del GATT después de la sesión anual del órgano. El Consejo, con el concurso de la Secretaría, asegura la continuidad de los trabajos del organismo y toma las decisiones necesarias para el funcionamiento adecuado del mismo.

El Consejo no es un órgano que se integre por representantes elegidos, no trata de asegurar una distribución geográfica o equitativa de los puestos, no se elige por rotación ni hay representantes que tengan puestos permanentes. Pueden formar parte de él todos los países miembros del GATT que así lo deseen y lo hagan saber. En la actualidad la mayoría de los países miembros del GATT forman parte del Consejo.

En auxilio a las labores que realizan las Partes Contratantes y el Consejo de Representantes se han establecido Comités para tratar sistemáticamente asuntos específicos, cuya función resulta de suma importancia en las labores diarias del GATT.

Las votaciones se efectúan siguiendo el principio de un voto por cada miembro y, en general, las decisiones se toman por mayoría de votos. Sin embargo, se requiere de dos tercios de los votos para resolver asuntos como las

modificaciones al Acuerdo, el acceso de nuevas partes Contratantes, la formación de zonas de libre comercio y uniones aduaneras y la revisión del artículo del Acuerdo, excepto la parte correspondiente a la cláusula de la nación más favorecida, que requiere unanimidad. En la práctica, el proceso de toma de decisiones se lleva a cabo por consenso.

A partir de 1948, el Acuerdo ha sido revisado una decena de veces, siendo las más importantes la incorporación de la Parte IV que establece tratamientos más favorables a países en desarrollo y la elaboración, como resultado de la Ronda Tokio, de seis Códigos de Conducta, tres acuerdos y una resolución que además de permitir la aplicación de la llamada "Cláusula de Habilitación", establece un trato diferenciado y más favorable, no reciprocidad y mayor participación de los países en desarrollo.

La adhesión al Acuerdo General puede realizarse conforme a lo estipulado en el artículo XXXIII o, si se trata de un país que ha alcanzado recientemente la independencia y que ya aplicaba el Acuerdo General, conforme al artículo XXVI párrafo 5 inciso (c).

En el artículo XXXIII del Acuerdo se estipula que:

"Todo gobierno que no sea parte en el presente acuerdo o todo gobierno que obre en nombre de un territorio aduanero distinto que disfrute de completa autonomía en la dirección de sus relaciones comerciales exteriores y en las demás cuestiones en el presente Acuerdo, podrá acceder a él en su propio nombre o en el de

dicho territorio, en las condiciones que fijen dicho gobierno y las partes contratantes."

De esta manera, la adhesión no es automática y las condiciones de ésta deben ser objeto de acuerdo entre el gobierno candidato y las partes contratantes. El procedimiento de adhesión es el siguiente:

a) El gobierno del país interesado envía al Director General una comunicación en la que expresa su deseo de adhesión al Acuerdo General.

b) El Director General pone en conocimiento de las partes contratantes la intención del gobierno del país en cuestión.

c) Las partes contratantes examinan la candidatura y crean un grupo de trabajo formado por todas las partes contratantes interesadas.

d) El gobierno de ese país presenta a las partes contratantes un memorándum sobre su política comercial.

e) Las partes contratantes invitan a todas las partes contratantes a formular preguntas a las que el gobierno en cuestión de respuesta por escrito.

f) Sobre la base del memorándum y de las preguntas y respuestas, el Grupo de Trabajo delibera con representantes del país respectivo. Concluidas las deliberaciones, el Grupo de Trabajo elabora su informe y un Proyecto de Protocolo de Adhesión.

g) El Protocolo de Adhesión se somete a las partes contratantes. Una vez que se ha adoptado, por mayoría de los dos tercios de las Partes contratantes una decisión sobre la adhesión, el protocolo entra en vigor a partir del trigésimo día de la fecha de su firma por el gobierno del país en cuestión.

La adhesión conforme a este procedimiento, va precedida siempre de negociaciones arancelarias que tienen lugar al mismo tiempo que las actividades del Grupo de Trabajo. Se espera que el país que pretende su ingreso haga concesiones arancelarias sobre algunos productos, en forma de una reducción de consolidaciones de impuestos vigentes o de consolidaciones de tasas máximas, a cambio de concesiones a productos de su interés que a su vez recibe. La "consolidación" es el compromiso del país solicitante de no establecer un nivel arancelario superior al de los derechos convenidos como máximo, o restablecer el permiso previo en casos así negociados. A este respecto, es importante destacar que el Acuerdo General estipula en uno de sus apartados, que en las negociaciones comerciales no se espera que los países en desarrollo hagan concesiones incompatibles con las necesidades de su desarrollo, de sus finanzas y de su comercio, a la luz de la evolución de sus intercambios.

Puede ser que en algunos casos un país no se encuentre todavía en situación de entablar negociaciones arancelarias con las partes contratantes, con miras a la adhesión. Mientras esté pendiente su adhesión plena, y para que este país pueda participar en los trabajos del GATT, y beneficiarse en todo lo posible del régimen del organismo, se ha establecido la fórmula de la adhesión provisional. La diferencia más importante entre la

adhesión plena y la provisional, en lo que al procedimiento se refiere, es que en el caso de esta última no se precisan negociaciones arancelarias, pero en cambio hay que cumplir los demás trámites del procedimiento descrito.

La adhesión provisional tiene carácter temporal y no otorga al miembro que haya recurrido a ella, ni derecho de voto ni ningún otro derecho en lo referente a las modificaciones que otras partes contratantes puedan introducir en cualquier concesión que hayan consolidado de conformidad con el Acuerdo de conformidad General. Después del periodo fijado, el miembro provisional deberá entablar negociaciones arancelarias para lograr la adhesión plena.

Un país puede retirarse del Acuerdo General en cualquier momento, dando aviso a las partes Contratantes con 60 días de anticipación a la fecha en que pretende separarse.

Los derechos y obligaciones de los miembros del GATT pueden resumirse en términos de los siguientes preceptos:

- a) Supresión de toda discriminación.
- b) Estabilidad de las concesiones arancelarias.
- c) Eliminación de restricciones cuantitativas.
- d) Supresión de las demás formas de protección.
- e) Solución de controversias.

6. Estructura del GATT

El Acuerdo General se compone de cuatro partes con un total de 38 artículos. A continuación haremos un breve resumen del contenido de cada uno de ellos.

Parte I (artículos I y II)

Trato general de nación más favorecida

De conformidad con su artículo I, el Acuerdo General impone a todas las partes contratantes la obligación de concederse mutuamente y de manera incondicional el tratado de nación más favorecida. Sin embargo, el GATT prevé ciertas excepciones a este principio, cuando se formen uniones aduaneras, como la Comunidad Económica Europea (CEE); zonas de libre comercio, como la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI); o cuando se trata de ventajas concedidas entre países vecinos, a fin de facilitar el comercio fronterizo.

Lista de concesiones

Conforme al artículo II, los países miembros se comprometen a no aumentar sus impuestos de importación que figuran en las listas de concesiones anexas al GATT, por lo tanto, no se pueden aplicar a los productos importados ya negociados tasas arancelarias mayores que las consolidadas salvo mediante las renegociaciones previstas en el Acuerdo, que obligan a concesiones en otros productos para permitir el retiro de una concesión. De esta manera, se pretende que los países miembros

tengan la seguridad de que el monto de su comercio y los derechos aduaneros que gravan las mercancías que exportan sean estables y previsibles.

Parte II **(artículos III al XXIII)**

Trato nacional en materia de tributación y de reglamentación interiores

El artículo III establece el trato nacional en materia de tributación y de reglamentación interiores. Se pretende con lo anterior que los impuestos y otras cargas interiores, no se apliquen a los productos importados como una medida que proteja la producción nacional, esto es, equiparar en el trato a las mercancías de importación con las producidas nacionalmente.

Disposiciones especiales relativas a las películas cinematográficas

El artículo IV establece las modalidades que deberán seguir las partes contratantes relativas a las películas cinematográficas, garantizando un mínimo de tiempo para el material nacional y un trato no discriminatorio para el que provenga de otros países.

Libertad de tránsito

En el artículo V se precisan las facilidades que deberán otorgarse a las mercancías en tránsito, para que circulen sin demora y restricciones innecesarias.

Derechos antidumping y derechos compensatorios

El artículo VI se refiere a los derechos antidumping y derechos compensatorios, condenando que un país introduzca productos en el mercado de otro país, a un precio inferior a su valor normal, siendo condenable dicha práctica cuando causa o amenaza con causar un perjuicio importante a una producción nacional. Establece además, que se entiende por derecho compensatorio un derecho especial percibido para contrarrestar cualquier prima o subvención concedida, directa o indirectamente, a la fabricación, la producción o la exportación de un producto.

Aforo aduanero

El artículo VII establece que las partes contratantes se comprometen a aplicar los principios generales del aforo aduanero (valor aduanero) que se indican en el mismo; además establece para las partes la obligatoriedad de examinar conforme a dichos principios, la aplicación de cualquiera de sus leyes o reglamentos relativos al aforo, cada vez que lo solicite otra parte contratante. Los principios generales de aforo aduanero indican, por un lado, que este deberá basarse en el valor real de la mercancía importada y que dicho valor real está relacionado con operaciones comerciales normales efectuadas en condiciones de libre competencia; por otro lado, en materia de tipos de cambio usados en la valoración indica la conformidad de las partes para apegarse a la normatividad del Fondo Monetario Internacional.

Derechos y formalidades referentes a la importación y a la exportación

El artículo VIII indica que los derechos y formalidades referentes a la importación y a la exportación deben reducirse en número y complejidad.

Marcas de origen

El artículo IX establece normas de colaboración entre las partes en lo que se refiere a marcas de origen con el mismo objetivo de hacer expedito el comercio internacional. Lo anterior para evitar que las disposiciones relativas a las marcas de origen se conviertan en dificultades e inconvenientes de los intercambios comerciales entre las partes, sin dejar de proteger los intereses de los consumidores.

Publicación y aplicación de los reglamentos comerciales

El artículo X señala que las leyes, reglamentos, decisiones judiciales y disposiciones administrativas de aplicación general, que cualquier parte contratante haya puesto en vigor y estén relacionadas con los intercambios comerciales, deberán publicarse rápidamente a fin de que los gobiernos y los comerciantes tengan conocimiento oportuno de ellos para estar en posibilidad de cumplirlos. El mismo artículo expresa que cada parte contratante aplicará su legislación en la materia, de manera uniforme, parcial y equitativa, y que mantendrá tribunales judiciales, arbitrales o administrativos destinados a

revisar y rectificar medidas relativas a cuestiones aduaneras

Eliminación general de las restricciones cuantitativas

Uno de los principios fundamentales del Acuerdo es que la protección a las industrias de cada parte debe darse esencialmente por medio de aranceles; no obstante, se preveen posibilidades para que una parte contratante recurra, en circunstancias bien determinadas, a utilizar controles cuantitativos a la importación. Así el artículo XI establece las excepciones al principio de eliminación de las restricciones cuantitativas.

Restricciones para proteger el equilibrio de la balanza de pagos

Por otra parte con el mismo objetivo fundamental el artículo XII, establece la posibilidad de adoptar restricciones para proteger el equilibrio de la balanza de pagos y salvaguardar la posición financiera exterior. Lo dispuesto es de elemental necesidad ya que a pesar de que se busque la liberalización del comercio existen ciertos supuestos en los que resultaría tremendamente perjudicial seguir permitiendo el libre flujo de mercancías a costa de desequilibrar el sano comportamiento macroeconómico.

Aplicación no discriminatoria de las restricciones cuantitativas

El artículo XIII, establece que las restricciones cuantitativas mencionadas sean aplicadas sin discriminación, y establece las reglas para aplicar estas restricciones cuando sea necesario aplicarlas.

Excepciones a la regla de no discriminación

El artículo XIV, establece la excepción a la regla anterior de no discriminación, al aplicar las restricciones cuantitativas.

Disposiciones en materia de cambio

El artículo XV, establece que las partes contratantes procurarán, desarrollar una política coordinada con el Fondo Monetario Internacional en materia de cambios, reserva monetaria y balanza de pagos. También se indica que al efectuarse consultas a fin de examinar o resolver problemas en esas materias, en el curso de dichas consultas el GATT aceptará las conclusiones del Fondo y aceptará que una parte contratante recurra al establecimiento de controles o de restricciones de cambio que se ajusten a los estatutos del Fondo Monetario Internacional.

Subvenciones

El artículo XVI, tiende a eliminar las subvenciones y establece las medidas que deberá tomar un país cuando se tomen medidas de este tipo.

Empresas comerciales del Estado

El artículo XVII, señala las reglas a que deberán sujetarse las empresas del Estado de las partes contratantes, en sus transacciones comerciales de exportación e importación, estableciendo como principio

fundamental que estas empresas estatales se ajusten a la no discriminación.

Ayuda del Estado para favorecer el desarrollo económico

El artículo XVIII¹⁰⁹, aborda la ayuda del Estado para favorecer el desarrollo económico y contempla las medidas de protección o de otra clase, que alienten la creación de alguna rama productiva, o establecer restricciones destinadas a proteger el equilibrio de la balanza de pagos, para los países en desarrollo. Consideran los procedimientos para compatibilizar esa clase de medidas por la vía de la negociación y la compensación en el seno del acuerdo, y prevén que algunas partes contratantes cuya economía sólo puede ofrecer a la población un bajo nivel y que se halla en las primeras fases de su desarrollo, podrá apartarse temporalmente de las disposiciones del Acuerdo General.

Este artículo tiene una intención de fondo muy importante y es el hecho de que para poder lograr plenamente los propósitos del acuerdo es necesario para algunas partes contratantes consolidarse primero internamente a efecto de poder participar en una segunda etapa en los circuitos de comercio, conforme a las disposiciones del Acuerdo General.

Para lograr este objetivo se estableció en favor de esas partes contratantes la posibilidad de:

¹⁰⁹ Desde 1950, el GATT se preocupó por considerar la problemática de los países en desarrollo; en esta fecha, modificó el artículo XVIII para que estos países establecieran medidas proteccionistas en beneficio de su desarrollo económico. Malpica De Lamadrid, *Op. cit.*, p. 29

a) mantener en la estructura de sus aranceles aduaneros una elasticidad suficiente para que puedan conceder la protección arancelaria que requiera la creación de una determinada rama de la producción, y

b) establecer restricciones cuantitativas destinadas a proteger el equilibrio de su balanza de pagos de manera que se tenga plenamente en cuenta el nivel elevado de la demanda de importaciones que puede originar la ejecución de sus programas de desarrollo económico.

Medidas de urgencia sobre la importación de productos en casos particulares

En el artículo XIX se prevé la aplicación de medidas de urgencia a las importaciones de determinados productos. Si la evolución imprevista de las circunstancias y las obligaciones contraídas por una parte contratante en virtud del acuerdo general tienen como consecuencia un aumento de las importaciones de cualquier producto, que cause o amenace con causar un perjuicio grave a los productores nacionales, la parte contratante puede suspender total o parcialmente la obligación contraída con respecto a dicho producto o retirar o modificar las concesiones arancelarias. La parte contratante que adopte estas medidas de urgencia determina en que grado y durante cuanto tiempo son necesarias para prevenir o reparar el perjuicio. Las partes contratantes afectadas por las medidas de urgencia pueden adoptar medidas de represalia.

Excepciones generales

El artículo XX prevé las excepciones generales del acuerdo cuando por ejemplo una parte contratante considere necesario proteger la moral pública, la salud, el comercio de metales preciosos, los tesoros nacionales, los recursos naturales agotables y el suministro de materias primas a industrias nacionales entre otras.

Excepciones relativas a la seguridad

El artículo XXI especifica excepciones referidas a las condiciones en las que alguna parte contratante tome medidas apartándose del acuerdo a fin de preservar su seguridad.

Consultas

El artículo XXII, señala el mecanismo de consultas cuando estas se refieran a una cuestión relativa a la aplicación del acuerdo. Se estableció un principio básico, mediante el cual los países deben consultarse mutuamente en caso de controversia; estas consultas sirven para aclarar las dificultades y hallar soluciones equitativas.

Protección de las concesiones y de las ventajas

El artículo XXIII, contempla un procedimiento detallado para tramitar las reclamaciones y se han establecido fórmulas especiales para los países en desarrollo, con objeto de dar soluciones expeditas y favorables a sus problemas.

Parte III **(artículos XXXIV al XXXV)**

Aplicación territorial-tráfico fronterizo **Uniones aduaneras y zonas de libre comercio**

El artículo XXIV se ocupa de la aplicación territorial del acuerdo, del tráfico fronterizo, de las uniones aduaneras y de las zonas de libre comercio. En este campo el acuerdo reconoce las ventajas de promover una mayor integración económica que facilite el intercambio y señala que no impedirá la formación de uniones aduaneras y zonas de libre comercio. Para tal efecto define ambos conceptos y señala procedimientos para compatibilizar esas formas de asociación con los principios del acuerdo general.¹¹⁰

Lo dispuesto en este artículo da la posibilidad a las partes contratantes de evolucionar a grados mayores en sus relaciones comerciales, sin que este avance entre ciertas partes, se convierta en un obstáculo para las demás partes contratantes.

Acción colectiva de las partes contratantes

En el artículo XXV se precisa la acción colectiva de las partes contratantes, señalando el deber de reunirse periódicamente, procedimientos generales de votación y excepciones al respecto.

Resulta interesante resaltar que cada parte contratante tiene derecho a un voto en todas las reuniones, independientemente del tamaño de su comercio exterior,

¹¹⁰ Los conceptos doctrinales de estas formas de integración económica fueron incluidos en el capítulo II de este mismo trabajo, cuando analizamos las etapas de la integración p. . .

lo que hace más justa la toma de decisiones; además se establece como regla general que las decisiones se adoptarán por mayoría de votos.

Aceptación, entrada en vigor y registro

El artículo XXVI se refiere a la fecha y procedimientos documentales relacionados con la aceptación, entrada en vigor y registro del acuerdo general, que deberán observar las partes contratantes.

Suspensión o retiro de las concesiones

El artículo XVIII se refiere a la facultad de toda parte contratante para retirar o suspender concesiones negociadas con un gobierno que no se haya hecho parte contratante o haya dejado de serlo, debiendo notificar tal medida adoptada a las partes contratantes, para salvaguardar los intereses que alguna parte pudiera tener respecto de algún producto.

Modificación de las listas

El artículo XVIII establece que con una periodicidad trienal toda parte contratante podrá modificar o retirar una concesión incluida en la lista anexa al acuerdo, previa negociación originalmente hecha con toda parte con la que haya negociado originalmente dicha concesión. En el curso de las negociaciones podrá incluirse compensación sobre otros productos y en caso de no llegar a soluciones satisfactorias podrá someterse la cuestión al seno de todas las partes contratantes; en todo caso cumpliendo con los procedimientos, notificaciones y plazos que señala el texto del acuerdo general.

Negociaciones arancelarias

El artículo XXVIII bis, destaca la importancia de las negociaciones arancelarias para expandir el comercio internacional y por consiguiente, la de organizar periódicamente, tales negociaciones. Estas pueden referirse a reducción de derechos, su consolidación al nivel existente en ese momento, o el compromiso de no elevarlos por encima de un nivel determinado; las negociaciones pueden referirse a productos elegidos uno a uno fundarse en procedimientos multilaterales, y tomarán suficientemente en cuenta las necesidades de cada parte contratante y la flexibilidad que requieren los países poco desarrollados.

Relación del acuerdo con la Carta de La Habana

El artículo XXIX pretendió establecer la relación del acuerdo con la Carta de La Habana, y los supuestos de no entrar en vigor dicha carta, lo que en la practica sucedió.

Enmiendas

El artículo XXX se refiere a las reglas de entrada en vigor de las enmiendas al acuerdo y al procedimiento a seguir por la parte que acepte una enmienda.

Retiro

El artículo XXXI contempla la posibilidad de retiro del acuerdo y establece el plazo de seis meses a partir de que el Secretario General de Naciones Unidas reciba por escrito la intención de retiro para hacerlo efectivo.

Partes Contratantes

El artículo XXXII señala a quien se considerará parte contratante, de conformidad con los artículos XXVI o XXXIII del propio acuerdo.

Accesión

El artículo XXXIII se refiere a la posibilidad de que todo gobierno que no sea parte en el acuerdo pueda acceder a el siendo necesario que las decisiones al respecto las adopten las partes contratantes por mayoría de los dos tercios.

Anexos

El artículo XXXIV, dispone que "los anexos del presente acuerdo forman parte integrante del mismo".

No aplicación del acuerdo entre partes contratantes

El artículo XXXV, señala que el acuerdo o su artículo II no se aplicará entre dos partes contratantes cuando ambas partes no hayan llevado a cabo negociaciones arancelarias entre ellas, o si una de las dos partes no consiente dicha aplicación en el momento en que una de ellas llegue a ser parte contratante.

Parte IV

Comercio y Desarrollo

(artículos XXXVI al XXXVIII)

Finalmente la Parte IV del acuerdo general surgida en 1965 como resultado de la Ronda Kennedy se refiere al Comercio y Desarrollo. Comprende tres artículos que aluden a principios y objetivos, compromisos y acción colectiva de las partes contratantes respecto a los países poco desarrollados.

Principios y Objetivos

En el artículo XXXVI, se conviene que en el caso de esos países se hace necesario asegurar un aumento rápido de los ingresos por exportación; propiciar que obtengan una parte del incremento del comercio internacional; asegurar para sus productos de exportación condiciones más favorables de acceso a los mercados mundiales; y la colaboración de las partes contratantes, instituciones internacionales de crédito, organizaciones intergubernamentales y órganos de las Naciones Unidas. También expresa que las partes contratantes desarrolladas no esperan reciprocidad por suprimir derechos u obstáculos al comercio de las partes contratantes poco desarrolladas

Compromisos

A continuación, en el artículo XXXVII queda señalado que las partes contratantes desarrolladas deberán, en toda

la medida de lo posible, acentuar el interés y las prioridades por facilitar las exportaciones de las partes contratantes poco desarrolladas; además se reitera el propósito de poner la mayor atención en analizar y encontrar soluciones satisfactorias a los problemas que obstruyan el desarrollo de dichas partes contratantes.

Acción Colectiva

La acción colectiva de las partes contratantes en apoyo de los países desarrollados esta plasmada en el artículo XXXVIII, según el cual deberá mejorarse por todos los medios, el acceso a los mercados mundiales de productos primarios que ofrecen un interés particular para las partes contratantes poco desarrolladas, incluyendo medidas destinadas a estabilizar los precios a niveles equitativos y remuneradores para las exportaciones de tales productos; procurar conseguir colaboración apropiada con organismos internacionales; colaborar en el análisis de los planes y políticas de desarrollo de las partes contratantes poco desarrolladas, en el examen del comercio y la ayuda, a fin de elaborar medidas concretas que favorezcan sus exportaciones; vigilar la evolución del comercio mundial y colaborar en la búsqueda de métodos y en la difusión comercial y desarrollo del estudio de los mercados.

7. La adhesión de México al GATT

A fines de 1985¹¹¹ se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la opinión de las Comisiones Unidas de Desarrollo Económico y Social, de Comercio y Fomento Industrial, de Hacienda y Segunda Sección de Relaciones

¹¹¹ La publicación referida fue el 22 de Noviembre de 1985.

Exteriores, referida a la eventual adhesión de nuestro país al Acuerdo General.

Dicha opinión fue en el sentido de que no existía a juicio del Senado inconveniente alguno para que nuestro país iniciara formalmente negociaciones para buscar la adhesión al Acuerdo General.¹¹²

Es así como el Presidente De la Madrid dio instrucciones al Secretario de Comercio y Fomento Industrial para que iniciara las negociaciones correspondientes, bajo los lineamientos y criterios de circunscribirse plenamente a nuestra Constitución, nuestras leyes y lo dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo y sus programas sectoriales y regionales.

Asimismo, debía tomarse en cuenta como marco de referencia el Protocolo negociado por México en 1979. Otra condición fundamental era la adhesión bajo el reconocimiento de la situación de nuestro país como país en desarrollo.

Finalmente, se estableció que debía mantenerse el respeto total a nuestra soberanía sobre los recursos naturales, en particular los energéticos; debían tomarse en cuenta las disposiciones en materia de compras al sector público y un reconocimiento al carácter prioritario del sector agropecuario en México.

¹¹² Las Comisiones señaladas celebraron reuniones de consulta sobre la eventual adhesión, con grupos de trabajo representativos de organizaciones empresariales, del medio académico y del sector social

El Consejo de Representantes del GATT se reunió el 12 de febrero de 1986 y estableció un Grupo de Trabajo¹¹³ con el mandato de examinar la solicitud presentada por nuestro país y hacer las recomendaciones sobre dicha solicitud de adhesión.

Después de diversas reuniones, celebradas entre abril y junio de ese año, el Grupo de Trabajo recomendó al Consejo de Representantes un Proyecto de Protocolo de Adhesión de México al Acuerdo General.

El referido proyecto se integró de 14 párrafos, 11 de los cuales forman parte de un protocolo estándar y 3 párrafos operativos adicionales que cubrían los lineamientos que el Presidente de la Madrid había establecido para la negociación.

Por su importancia se transcriben esos párrafos operativos a continuación:

Párrafo 3: "Las partes contratantes reconocen el carácter prioritario que México otorga al sector agrícola en sus políticas económicas y sociales. Sobre el particular, y con objeto de mejorar su producción agrícola, mantener su régimen de tenencia de la tierra y proteger el ingreso y las oportunidades de empleo de los productores de esos productos, México continuará aplicando su programa de sustitución gradual de los permisos previos de importación por una protección arancelaria, en la medida en que sea compatible con sus

¹¹³ Los países que formaron dicho Grupo fueron: Argentina, Australia, Austria, Brasil, Canadá, Colombia, Comunidades Europeas y sus Estados miembros, Corea, Cuba, Chile, Estados Unidos, Finlandia, Hong Kong, Hungría, India, Jamaica, Malasia, Noruega, Nueva Zelanda, Perú Suecia, Uruguay, y Yugoslavia.

objetivos en este sector y de conformidad con las disposiciones del párrafo 29 del documento L/6010."¹¹⁴

Este párrafo señala que de conformidad con su política de sustitución de los permisos previos por una protección arancelaria, México continuaría eliminando los permisos previos de exportación en toda la medida posible.

Por otra parte, el párrafo 4 del referido Proyecto de Protocolo de Adhesión señalaba:

*"Las partes contratantes están conscientes de la intención de México de aplicar su Plan Nacional de Desarrollo y sus programas sectoriales y regionales, así como de establecer los instrumentos necesarios para su ejecución, incluidos los de carácter fiscal y financiero de conformidad con las disposiciones del Acuerdo General y del párrafo 35 del documento L/6010".*¹¹⁵

Finalmente, el párrafo 5 del Proyecto estableció:

"México ejercerá su soberanía sobre los recursos naturales de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México podrá mantener ciertas restricciones a la exportación relacionadas con la conservación de los recursos naturales, en particular con el sector energético, sobre la base de sus necesidades sociales y de desarrollo, siempre y cuando tales medidas

¹¹⁴ "El Proceso de Adhesión de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio" (GATT), Gabinete de Comercio Exterior, Dirección General de Comunicación Social de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, México, 1986, p. 12

¹¹⁵ "El Proceso de Adhesión de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio" (GATT), Op. cit., p. 14

se apliquen conjuntamente con restricciones a la producción o el consumo nacional."¹¹⁶

Con los anteriores 3 párrafos operativos, México se aseguraba una mejor adhesión al Acuerdo General, pues establecía las salvaguardas necesarias para su incorporación.

Entre los compromisos que México adquirió estaba el de consolidar un arancel máximo del 50% para la totalidad de su Tarifa de Importación.

Asimismo, nuestro país se comprometió a armonizar los procedimientos de valoración aduanera para las mercancías importadas, con el artículo VII del Acuerdo General y ratificó su decisión de eliminar los precios oficiales de la Tarifa del Impuesto General de Importación; compromisos que se han cumplido.

Finalmente, México se comprometió a notificar en un periodo de seis meses contados a partir de la fecha de adhesión, su intención de adherirse a los siguientes Códigos de Conducta:

- Código sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación,
- Código de Valoración Aduanera,
- Código Antidumping,
- Código sobre Obstáculos Técnicos al Comercio.

Estos Códigos fueron suscritos por nuestro país en 1987 y publicados en el Diario Oficial de la Federación en abril de 1988.

¹¹⁶ *Idem*, p. 14

Por lo que toca al Código sobre Subvenciones y Derechos Compensatorios, México declaró que iniciaría negociaciones con miras a su adhesión a este instrumento; a la fecha no ha cumplido con este compromiso, a pesar de que resulta indiscutible la influencia que las normas del mismo tuvieron en su momento en la Ley Reglamentaria del artículo 131 Constitucional y en la recientemente promulgada Ley de Comercio Exterior.

8. Acuerdo Marco de Cooperación México-C.E.

La dinámica de la Comunidad Europea (C.E.) en el contexto del comercio mundial hace fundamental que en la estrategia diversificadora de nuestro país busquemos los mecanismos para fortalecer nuestras relaciones y aseguremos nuestra presencia en ese mercado.

México estableció relaciones con la C.E. en 1960, sin embargo no es sino hasta 1975, cuando se suscribió un Acuerdo de Cooperación Comercial.

Las profundas transformaciones acontecidas en la C.E. en la última década y la nueva estrategia de nuestro país, así como el incremento de nuestras relaciones con el bloque, hicieron necesario que en 1989 nuestro gobierno y la Comisión de la C.E. acordaran suscribir un nuevo Acuerdo de Cooperación más amplio y específico, que reflejara los importantes avances logrados en los últimos años, en cuanto a la ampliación y diversificación de las relaciones comerciales bilaterales.

La Comunidad Europea es nuestro segundo socio comercial, pues participa actualmente con alrededor del 15% de nuestro comercio con el mundo.

Aun cuando se han llevado a cabo esfuerzos bilaterales con los países miembros de la Comunidad de manera específica, la nueva conciencia europeísta hace indispensable que nuestra estrategia sea negociar en el ámbito de toda la Comunidad lo que puede representar además mayores beneficios.

El 26 de abril de 1991, México y la Comunidad suscribieron en Luxemburgo, después de quince meses de negociaciones el Acuerdo Marco de Cooperación México-Comunidad Europea, que actualizó al anterior de 1975. Este nuevo Acuerdo Marco es calificado como un convenio de tercera generación pues comprende comercio, inversiones, servicios y cooperación científico técnica.¹¹⁷

Dicho Acuerdo, fué aprobado por el Senado el 8 de julio de 1991, promulgado por el Ejecutivo Federal el 10 de febrero de 1992 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de marzo del mismo año.

El Acuerdo consta de 45 artículos y tres anexos que definen el marco de la cooperación entre ambas partes en materia económica, tecnológica, científica y cultural.

Se afirma en el artículo 1º del Acuerdo, el compromiso de ambas partes para dar un renovado impulso a su relación, para ello establecieron su decisión para fomentar el desarrollo de su cooperación en materia de comercio, inversiones, finanzas y tecnología, teniendo en cuenta la situación especial de México como país en desarrollo.

¹¹⁷ Wiker, Jorge, Op. cit., p. 144

En materia de doble tributación el artículo 4 establece que se promoverá la celebración de acuerdos para evitar la doble tributación entre México y los países miembros de la C.E., a fin de incentivar la inversión extranjera, conforme a sus respectivas legislaciones.

En cuanto a la cooperación industrial, se promoverá la expansión y diversificación de la base productiva de México en los sectores industriales y de servicios, especialmente en el ámbito de la pequeña y mediana empresa, e impulsar la cooperación empresarial.

En materia económica, el Acuerdo identifica una amplia gama de campos susceptibles de cooperación, como la industria, la pesca, la agricultura, el turismo, los transportes y las telecomunicaciones, entre muchos otros. En cada uno de estos campos, se definen una serie de mecanismos de cooperación que comprenden desde el intercambio de información y la intensificación de contactos entre empresarios, profesionales y técnicos de ambas partes, hasta la formación de empresas conjuntas.

En el ámbito comercial, se concede una atención fundamental al incremento y la diversificación del comercio entre ambas partes e incluye mecanismos para la solución expedita de controversias comerciales, el intercambio de información y la promoción comercial.

Se contemplan además, mecanismos concretos de cooperación en ámbitos como el desarrollo científico, la propiedad intelectual y la transferencia de tecnología, la normalización y la protección del medio ambiente.

Destacan por otra parte los mecanismos tendientes a ampliar el papel de los sectores privados, particularmente los pequeños y medianos empresarios de México y los países de la C.E.

Finalmente se incluye una Cláusula Evolutiva, que establece que se podrán ampliar los ámbitos y mecanismos de cooperación, adecuando el Acuerdo a la propia evolución interna de ambas partes, sin que ello implique celebrar negociaciones similares a las que realizaron para suscribir el Acuerdo.

A mi juicio el Acuerdo comentado es un instrumento prioritario en la estrategia de nuestro país y puede significar un incremento importante en los flujos comerciales de México en el contexto de la apertura.

9. Acuerdo de Complementación Económica México-Chile

El Acuerdo de Complementación Económica (ACE) México-Chile constituye el primer ejemplo de un acuerdo de libre comercio suscrito por nuestro país, esto es el primer compromiso jurídico para establecer un intercambio comercial libre de aranceles con algún socio comercial.

Este Acuerdo fue suscrito en la ciudad de Santiago el 22 de septiembre de 1991, y tiene un especial significado en las relaciones bilaterales, después de casi dos décadas en las que no tuvimos relaciones diplomáticas con Chile.

El ACE México-Chile se enmarca en el Tratado de Montevideo de 1980 que busca fortalecer el proceso de

integración latinoamericana, mediante la concertación de acuerdos bilaterales y multilaterales.

También es de gran importancia resaltar que el Acuerdo de Complementación con Chile, además de aprovechar al máximo los mecanismos de negociación establecidos en el Tratado de Montevideo 1980, está basado en las normas y principios del GATT.¹¹⁸

Este acuerdo establece un programa de liberación¹¹⁹ en el que, con excepción de lo ya negociado en el seno de ALADI, se consolida o unifica un gravamen máximo común de 10% a partir de 1992 y la desaparición de aranceles para el 1° de enero de 1996, mediante desgravaciones anuales de 2.5%; con excepción de algunos productos que estarán sujetos a un ritmo de desgravación especial que se inició el 1° de enero de 1992 con el arancel de 10% permanece con arancel de 10% en 1993 y concluirá en enero de 1998, mediante desgravaciones anuales de 2.0% a partir de 1994.

El Acuerdo consta de 41 artículos, dispuestos en XXII capítulos. En el artículo 34 se estableció la constitución de una Comisión Administradora y se señalaron las atribuciones de dicha Comisión.

En materia de Reglas de Origen¹²⁰, se acordó que se aplicaría el régimen general de origen de ALADI, sin perjuicio de los requisitos específicos fijados por la Comisión Administradora.

¹¹⁸ Calderón Martínez, Guillermo, "Acuerdo de Complementación entre Chile y México", *Mundo de la Exportación*, México, Año III, Número de Colección 1, 1991, p.58

¹¹⁹ El programa de liberación se establece en el Capítulo II de los artículos 2 al 9.

¹²⁰ Artículo 10 del Acuerdo.

En el Capítulo IV, artículos 11 al 15, se estableció el tratamiento del sector automotor, que a partir del 1° de enero de 1996 estará liberado de gravámenes y restricciones no arancelarias, con los impuestos, normas de seguridad y normas ambientales que cada país aplica internamente.

El artículo 16, establece que previo aviso oportuno, a las importaciones realizadas al amparo del programa de liberación del acuerdo se podrá aplicar el régimen regional de salvaguardas de ALADI, con las siguientes limitaciones:

a) En los casos en que se invoquen razones de desequilibrios en la balanza de pagos, las medidas que se adopten podrán tener un plazo de hasta un año. Lo anterior es congruente con el espíritu del GATT y con lo establecido por la Ley de Comercio Exterior.

b) En los casos en los cuales la importación de uno o varios productos beneficiados cause daño significativo a las producciones internas de mercaderías similares o directamente competitivas, se podrán aplicar cláusulas de salvaguardia transitorias en forma no discriminatoria, durante un año. Lo anterior igualmente está de acuerdo con la Ley de Comercio Exterior.

La prórroga de las cláusulas de salvaguardia, por un nuevo período, requerirá de un examen conjunto y no podrá exceder de un año.

En materia de prácticas desleales de comercio¹²¹ ambas partes acordaron condenar el dumping y las subvenciones

¹²¹ Artículo 17 del Acuerdo.

a la exportación, así como cualquier otra tipo de subsidios internos con efectos equivalentes, asimismo establecieron que en caso de presentarse situaciones de esta naturaleza, el país afectado aplicará las medidas previstas en su legislación interna. Simultáneamente se realizará un intercambio de información a través de los organismos nacionales competentes.

En el artículo 19 se estableció, que ambos países se comprometen a otorgar a las importaciones originarias del territorio de los países miembros, un tratamiento no menos favorable que el que apliquen a productos nacionales similares, en materia de impuestos, tasas y otros gravámenes internos.

La promoción comercial fue objeto de tratamiento en el artículo 32, a efecto de concertar programas, que comprendieran acciones promocionales.

Finalmente se estableció un procedimiento para la solución de controversias y el compromiso para otorgar la adecuada protección a la propiedad intelectual y a la propiedad industrial en el marco de su legislación interna.

Consideramos que este Acuerdo sienta las bases para que se vaya liberalizando el comercio latinoamericano, mediante reglas sencillas y un mecanismo de desgravación ágil y fácil de entender. Resulta importante mencionar que el Acuerdo quedó abierto a la adhesión de los demás países miembros de ALADI, aún cuando consideramos se optará por negociaciones particulares que establezcan reglas de tratamiento conforme a nuestras relaciones con otras naciones de la región, como sucede con las

negociaciones que actualmente llevamos a cabo con Venezuela y Colombia, por ejemplo.

10. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte

Resultaría de enorme irresponsabilidad profesional pretender hacer un análisis de este instrumento en unas cuantas páginas y solamente nos conformaremos con hacer algunas consideraciones sobre el TLC, por ser a nuestro juicio otro importantísimo elemento en el marco de la apertura comercial a que nos hemos venido refiriendo y porque una vez que entre en vigor constituirá una fuente jurídica de singular trascendencia en lo que hemos afirmado se viene gestando como el Derecho Comercial Internacional.

La importancia que le asignamos está en concordancia con el enorme peso que nuestra relación bilateral ha tenido a lo largo de nuestra historia con los Estado Unidos de América y por el gran potencial que tiene nuestra relación con Canadá.

A principios de 1990, el Presidente Salinas solicitó al Senado de la República, órgano legislativo responsable de normar las relaciones internacionales, investigar entre la población sobre la conveniencia y características de un eventual Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. Después de una consulta en todo el país a especialistas, académicos, empresarios y líderes sindicales, el 22 de mayo de ese año, el Senado entregó al Presidente Salinas el informe final del "Foro Nacional de Consulta sobre las Relaciones Comerciales de México con el Mundo". En sus conclusiones se estableció con claridad la necesidad y

conveniencia para México, de iniciar negociaciones tendientes al establecimiento de un Tratado de Libre Comercio con nuestro principal socio comercial.

El TLC es el establecimiento de conformidad con el artículo XXIV del GATT de una zona de libre comercio; está integrado por 22 capítulos, que se pueden agrupar en los seis temas que se establecieron para la negociación. Estos temas fueron: acceso a mercados, reglas de comercio, servicios, inversión, propiedad intelectual y solución de controversias.

Los objetivos del Tratado son:

- a) eliminar barreras al comercio
- b) promover condiciones para una competencia justa
- c) incrementar las oportunidades de inversión
- d) propiciar protección adecuada a los derechos de propiedad intelectual
- e) establecer procedimientos efectivos para la aplicación del Tratado y la solución de controversias y
- f) fomentar la cooperación trilateral, regional y multilateral.

El cumplimiento de estos objetivos se logrará siguiendo los principios del Tratado que son: trato nacional, trato de nación más favorecida y transparencia en procedimientos.

El principio de trato nacional se establece de conformidad con el artículo III del GATT, incluidas sus notas interpretativas.

El TLC pretende la eliminación progresiva de todas las tasas arancelarias sobre bienes considerados provenientes de América del Norte, conforme a las reglas de origen.

Para la mayoría de los bienes, las tasas arancelarias vigentes serán eliminadas inmediatamente, o de manera gradual, en cinco o diez etapas anuales iguales. Las tasas aplicables a unas cuantas fracciones arancelarias correspondientes a productos sensibles¹²², se eliminarán en un plazo mayor hasta de quince reducciones anuales iguales. Se preve la posibilidad de que los tres países puedan consultar y acordar una eliminación arancelaria más acelerada a la prevista.

En materia de prohibiciones y restricciones cuantitativas, tales como cuotas o permisos de importación que se aplican en frontera, los países acordaron su eliminación, a pesar de lo anterior cada parte se reserva el derecho de imponer restricciones en frontera, limitadas para el caso de proteger la vida o la salud humana, animal o vegetal o la preservación del medio ambiente. Además se establecieron reglas especiales que se aplican a productos agropecuarios, automotrices, energía y textiles.

El Tratado busca que mediante reglas de origen se asegure que las ventajas contenidas en el mismo se otorguen sólo a bienes producidos en la región de América del Norte y no a bienes que se elaboren total o en su mayor parte en otros países.

Las reglas de origen disponen que los bienes se considerarán originarios de la región cuando se produzcan en su totalidad en los países de América del Norte. Los bienes que contengan materiales que no provengan de la zona, también se considerarán originarios, siempre y cuando los materiales ajenos a la región sean

¹²² Como es el caso del maíz mexicano que tendrá un plazo de desgravación arancelaria de quince años.

transformados en cualquier país socio del TLC. Dicha transformación deberá ser suficiente para modificar su clasificación arancelaria conforme a las disposiciones del Tratado. En algunos casos, además de satisfacer el requisito de clasificación arancelaria, los bienes deberán incorporar un porcentaje específico de contenido regional, este porcentaje podrá calcularse utilizando el método de valor de transacción o el de costo neto.

El método de valor de transacción se basa en el precio pagado o pagadero por un bien, lo que evita recurrir a sistemas contables complejos. El método de costo neto sustrae del costo total del bien, los costos por regalías, promoción de ventas, empaque y embarque. En este último método se limita la carga financiera que se puede incluir en el cálculo.

En materia aduanera el TLC incluye disposiciones que establecen:

- reglamentos uniformes que asegurarán la aplicación e interpretación congruente de las reglas de origen;
- un certificado de origen uniforme, así como requisitos de certificación y procedimientos a seguir por los importadores y exportadores que reclamen trato arancelario preferencial;
- requisitos comunes para la contabilidad de dichos bienes;
- reglas tanto para importadores y exportadores como para autoridades aduaneras, sobre la verificación del origen de los bienes;
- resoluciones previas sobre el origen de los bienes emitidas por la autoridad aduanera del país al que vaya a importarse;

- que el país importador otorgue a los importadores en su territorio y a los exportadores y productores de otro país del TLC, sustancialmente los mismos derechos que los otorgados para solicitar la revisión e impugnar las determinaciones de origen y las resoluciones previas;
- un grupo de trabajo trilateral que se ocupará de modificaciones ulteriores a las reglas de origen y a los reglamentos uniformes; y
- plazos específicos para la pronta solución de controversias entre los tres países signatarios, en torno a reglas de origen.

Destaca también el acuerdo al que los tres países llegaron relativo a no aplicar nuevos cargos como los referentes al derecho por procesamiento de mercancías de Estados Unidos o el derecho de trámite aduanero conocido como DTA en México. El compromiso de las partes es que este tipo de derechos se eliminen a más tardar el 30 de junio de 1999.

Igualmente el Tratado prohíbe fijar impuestos a la exportación, excepto cuando éstos se apliquen a los bienes que se destinen al consumo interno. Se prevén asimismo algunas excepciones que permitirán a nuestro país aplicar impuestos a la exportación para hacer frente a una escasez grave de alimentos y de bienes de consumo básico.

En lo referente a medidas de emergencia el capítulo VIII establece reglas y procedimientos conforme a los cuales se podrán adoptar medidas de salvaguarda para proteger de manera temporal y excepcional a una industria que se vea afectada por incrementos súbitos y sustanciales en las importaciones. Se señalan dos modalidades: a) la

salvaguada bilateral y transitoria que podrá ser aplicada ante un incremento súbito de las importaciones procedentes de alguno de los países signatarios y b) salvaguada global es la que se adopta frente a incrementos súbitos en las importaciones provenientes de cualquier país, de conformidad con lo establecido por el GATT.

Para el establecimiento de la salvaguada bilateral y transitoria será necesario que exista una relación de causalidad entre el daño o la amenaza del daño serio a la industria o sector afectado y las importaciones de ese producto provenientes de un país signatario. Este tipo de salvaguada sólo podrá ser adoptada una vez durante el período de transición de desgravación arancelaria y tendrá una duración máxima de tres años icluso tratándose de bienes sumamente sensibles para un país podrá extenderse hasta por cuatro años. Transcurrido el período de transición las medidas de salvaguada bilaterales sólo podrán adoptarse con el consentimiento del país cuyos bienes afectaría la medida.

En el caso de la adopción de una salvaguada global, los países miembros quedarán exentos de la aplicación de la medida, a menos que: a) sus exportaciones representen una parte sustancial de las importaciones del bien en cuestión; y b) contribuyan de manera importante al daño serio o a la amenaza del mismo.

Para considerar que el país miembro tiene una participación importante en las importaciones, deberá encontrarse entre los cinco principales proveedores extranjeros del bien.

Respecto al procedimiento para administrar este tipo de medidas, se especifica que una autoridad competente tendrá la facultad sobre la determinación del daño; asimismo se tendrán que cumplir requisitos formales y sustantivos de las solicitudes, llevar a cabo investigaciones y audiencias públicas para brindar a todas las partes interesadas la oportunidad de presentar alegatos, y notificar y publicar de las investigaciones y decisiones.

El capítulo XIX del TLC establece un mecanismo para que tribunales arbitrales independientes, de integración binacional, revisen las resoluciones definitivas en materia de antidumping y cuotas compensatorias que hayan dictado autoridades competentes de los países signatarios. Se acordó que cada país llevará a cabo las reformas legales necesarias para asegurar la revisión efectiva por parte de estos tribunales arbitrales sin violar el derecho interno.¹²³ Se disponen procedimientos para la revisión por tribunales arbitrales de futuras reformas a la legislación en materia de antidumping y cuotas compensatorias de cada país. También se establece un procedimiento de impugnación extraordinaria que resolverá sobre las afirmaciones de que algunas acciones pudieron haber afectado las decisiones de un tribunal arbitral y el proceso de revisión llevado a cabo por el mismo. Finalmente se crea un mecanismo de salvaguarda, diseñado para solucionar aquellas situaciones en que la aplicación de la legislación interna menoscaba el funcionamiento del proceso arbitral.

¹²³ Dichas modificaciones legales ya fueron realizadas en México con lo dispuesto por la Nueva Ley de Comercio Exterior comentada en el capítulo III de este trabajo.

Los Tribunales Arbitrales se integrarán por cinco personas de los países signatarios, que serán seleccionadas de una lista elaborada por los tres países. Cada país podrá elegir a dos árbitros, y el quinto (que fungirá como presidente) será escogido por acuerdo de los árbitros seleccionados, de no haber acuerdo será elegido al azar.

En la revisión de la resolución impugnada, el tribunal arbitral solamente aplicará el derecho del país importador, pudiendo confirmar la resolución o reenviarla para que la autoridad administrativa adopte una medida que no sea incompatible con la resolución del tribunal. El cumplimiento de las resoluciones emitidas por el tribunal arbitral será obligatorio. Los tres países desarrollarán reglas adjetivas para los tribunales arbitrales. Finalmente se establece la posibilidad de una impugnación extraordinaria a las resoluciones dictadas por el tribunal arbitral y se da la posibilidad de un Comité especial para salvaguardar el procedimiento del propio tribunal.

El capítulo XX establece las disposiciones institucionales y procedimientos para la solución de controversias. Se crean instituciones responsables de la aplicación del Tratado, que aseguren su administración conjunta.

La institución central del TLC será la Comisión de Comercio¹²⁴, que se integrará por ministros o funcionarios a nivel de gabinete que sean designados por cada país. Esta Comisión tendrá sesiones anuales y establecerá un Secretariado que apoyará a la Comisión, así como a otros grupos secundarios y tribunales para la solución de controversias.

¹²⁴ México será sede de la Comisión de Libre Comercio.

Siempre que surja un asunto que pudiere afectar los derechos de un país derivados del Tratado, el gobierno de ese país podrá solicitar consultas a los otros gobiernos involucrados. Se pretende que por medio de la conciliación se resuelva una controversia. De no resolverse el asunto por esta vía dentro de un plazo de 30 a 45 días, cualquier país podrá convocar a la Comisión de Comercio a una reunión plenaria, en ésta se procurará llegar a un acuerdo. Si fracasa este intento cualquier parte podrá solicitar el establecimiento de un tribunal que analice la controversia.

En el texto del Tratado se establece la posibilidad de acudir a otros foros, así el país demandante podrá escoger entre las instancias establecidas en el GATT o el tribunal arbitral contemplado por el TLC. Si la controversia involucra a las tres partes se establece un procedimiento especial.

Estos son a muy grandes rasgos algunos de los puntos de carácter general que el TLC contempla, la especificidad y la extensión misma hacen inadecuado un análisis mas comprensivo del mismo en un trabajo de esta naturaleza.

Sin embargo, en el marco de la apertura comercial constituye una pieza fundamental que no podía escapar aunque fuera de comentarios preliminares por su trascendencia en el futuro inmediato de nuestro país.

CONCLUSIONES

PRIMERA

La regulación de la materia de comercio exterior ha tenido un tratamiento a nivel constitucional, aún desde antes de nuestra independencia y ha respondido a los movimientos ideológicos de la época.

SEGUNDA

Desde el siglo pasado ha sido contemplada por nuestros instrumentos legislativos constitucionales, la facultad del presidente de la república con la aprobación de los poderes legislativos para dirigir las relaciones comerciales y establecer aranceles, como un instrumento legal de carácter económico, para regular la entrada y salida de mercancías por el territorio nacional.

TERCERA

Igualmente ha sido reiterada la posibilidad del establecimiento de Tratados de Comercio con las naciones extranjeras, con aprobación de las instancias legislativas.

CUARTA

Desde el siglo pasado se incluyeron en algunos instrumentos jurídicos, disposiciones de carácter proteccionista, para prohibir la

importación de los artículos y efectos que afectarán a la industria nacional.

QUINTA

A lo largo de la historia han existido posturas ideológicas disímboles y contradictorias, que han encontrado lugar en los instrumentos normativos de los Estados para permitir libremente o no la entrada y salida de mercancías. Actualmente, a pesar de que se preconiza el librecambismo resurge el proteccionismo y el neoproteccionismo comercial.

SEXTA

Ante los procesos de globalización y profunda transformación de la economía mundial, han surgido novedosas formas de agrupación entre países que buscan aprovechar la interacción para fortalecer su competitividad. La integración abarca distintos niveles ascendentes que incluyen la preferencia arancelaria, el área de libre comercio, la unión aduanera, el mercado común y la unión económica.

SEPTIMA

Nuestro país basó su desarrollo económico en un modelo de sustitución de importaciones, que estimuló en su momento la expansión

industrial pero generó una industria poco competitiva y con serios retrasos tecnológicos.

OCTAVA

En 1983 se inició un profundo proceso de cambio estructural que modificó nuestra postura de participar en las corrientes del comercio mundial. Lo anterior trajo importantes cambios constitucionales para la planeación del desarrollo nacional y el papel del Estado en la economía, destacando la modificación de los artículos 25 y 26 constitucionales.

NOVENA

Con el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 se dió inició sobre bases de mayor alcance a una nueva etapa del desarrollo nacional, con la instrumentación de diversos cambios en nuestra estructura normativa, para facilitar la inserción de México en los mercados externos.

DECIMA

En la primera gran etapa de la apertura comercial se expidió una Ley Reglamentaria del artículo 131 constitucional, que fue un gran paso ante nuestro ingreso al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio en 1986, pues se creó un sistema de protección contra prácticas desleales de comercio internacional del que carecíamos.

DECIMA PRIMERA

En lo que podríamos denominar la segunda etapa de la apertura comercial se ha acelerado el proceso y se ha expedido una nueva Ley de Comercio Exterior, que supera a la anterior en el equilibrio procesal de los procedimientos en materia de prácticas desleales de comercio, el derecho de audiencia y el establecimiento de plazos más realistas.

DECIMA SEGUNDA

La nueva Ley de Comercio Exterior establece la creación de una Comisión de Comercio Exterior. Consideramos que debe reformarse la ley para darle el carácter de órgano desconcentrado de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, a efecto de que goce de autonomía para emitir sus opiniones, ya que se le faculta como órgano de consulta obligatoria para las entidades de la Administración Pública Federal en materia de comercio exterior.

DECIMA TERCERA

Destaca en el contenido de la Nueva Ley de Comercio Exterior, el Título VIII relativo a la promoción de exportaciones, lo anterior resulta en nuestra opinión trascendente, pues hoy en día la promoción constituye un elemento consolidador del proceso exportador,

que no se puede abandonar ante la competencia por los mercados internacionales.

DECIMA CUARTA

En el marco de la apertura iniciada en la década pasada, nuestro país ingresó al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio; en los hechos se ha logrado modificar sustancialmente nuestra estructura exportadora y las exportaciones no petroleras han tenido un crecimiento dinámico.

DECIMA QUINTA

Aún cuando los planes gubernamentales se encaminan hacia el apoyo de la pequeña y mediana empresa, nuestra legislación deberá contemplar apoyos de más largo plazo, sin que éstos vayan a constituir prácticas desleales de comercio.

DECIMA SEXTA

El conjunto de disposiciones jurídicas que establecen los distintos Estados mediante negociaciones de carácter bilateral, regional o multilateral, para regular el intercambio comercial entre sujetos de los propios Estados, constituye el Derecho Comercial Internacional, subdivisión jurídica que a nuestro juicio se viene gestando desde mediados del presente siglo y que podría ser

considerada como una nueva disciplina jurídica debido a que cuenta con principios e instituciones propias que otras disciplinas no contemplan y además cuenta con autonomía legislativa, en este sentido proponemos que en las facultades y escuelas de derecho se imparta como asignatura independiente.

DECIMA SEPTIMA

La estrategia de México por diversificar su estructura exportadora se complementa con la diversificación de sus mercados, de lo anterior se han negociado diversos acuerdos, como el Acuerdo de Complementación Económica con Chile y el Acuerdo Marco con la Comunidad Europea, estos acuerdos con distinta intensidad buscan promover las relaciones comerciales recíprocas.

DECIMA OCTAVA

Tomando en cuenta la enorme importancia de nuestro comercio con Norteamérica, se ha negociado un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, este instrumento deberá ser evaluado para analizar sus efectos y nuestro país deberá aprovechar las oportunidades que ofrece para nuestros productos.

DECIMA NOVENA

México deberá seguir buscando su inserción en los circuitos del comercio mundial, teniendo la convicción de que éste debe consolidarse como fuerza motriz de su desarrollo nacional.

VIGESIMA

El Derecho ha sido y deberá seguir siendo el instrumento por medio del cual se regula la actividad humana, ante la complejidad del fenómeno comercial a nivel mundial, nuestra disciplina tendrá que seguir sirviendo para establecer mejores relaciones entre las partes que actúan en esta actividad.

BIBLIOGRAFIA

ANDRADE SANCHEZ, EDUARDO, La intervención del Estado en la Economía, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1986.

ANTOLOGIA DE LA PLANEACION, "La Planeación del Desarrollo en la Década de los Noventa", Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Fondo de Cultura Económica, México, 1992.

BERISTAIN ITURBIDE, JAVIER, El ingreso nacional de México, (Economía II, 1ª parte), Departamento Académico de Economía, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 1987.

BRITO MONCADA, JAVIER RAMON, Derecho Internacional Económico, Editorial Trillas, México, 1982.

CARPIZO M., JORGE, La Constitución Mexicana de 1917, Editorial Porrúa, México, 1990.

CARVAJAL CONTRERAS, MAXIMO, Derecho Aduanero, Tercera Edición, Editorial Porrúa, México, 1988.

CRUZ MIRAMONTES, RODOLFO, "Análisis de la Ley de Comercio Exterior de 1986 reglamentaria del artículo 131 constitucional", La Nueva Ley sobre Comercio Exterior, Barra Mexicana de Abogados, Editorial Porrúa, México, 1987.

DE LA MADRID HURTADO, MIGUEL, El Pensamiento Económico en la Constitución de 1857, Tercera Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1986.

FAYA VIESCA, JACINTO, Finanzas Públicas, Editorial Porrúa, México, 1981.

GOMEZ GORDOA, JOSE, "Importancia del comercio exterior en la economía mexicana", La nueva Ley sobre comercio exterior, Barra Mexicana de Abogados, Editorial Porrúa, México, 1987.

LASALLE, FERDINAND, ¿Qué es una Constitución?, Tercera Edición, Colofón, México, 1990.

LEJAVITZER, MOISES, Los efectos del neoproteccionismo en América Latina, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, México, 1983.

MALPICA DE LAMADRID, LUIS, ¿Qué es el GATT?, Las consecuencias prácticas del ingreso de México al Acuerdo General, Primera edición corregida y actualizada, Editorial Grijalbo, México, 1988.

MEXICO, El proceso de adhesión de México al GATT, Gabinete de Comercio Exterior, Dirección General de Comunicación Social, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, 1986.

ORTIZ WADGYMAR, ARTURO, "El neoproteccionismo americano ante el TLC México-Estados Unidos", La integración comercial de México a Estados Unidos y Canadá ¿alternativa o destino?, Siglo XXI, México, 1992.

RIBERA, ALFONS, El Mercado Común, Editorial Alhambra, España, 1989.

ROZO BERNAL, CARLOS, "El acuerdo de libre comercio en la disputa por la hegemonía mundial", La integración comercial de México a Estados Unidos y Canadá ¿alternativa o destino?, Siglo XXI, México, 1992.

ROZO BERNAL, CARLOS, La transición europea: del acta única al Tratado de Maastricht, inédito, 1993.

RUBIO, LUIS, ¿Cómo va a afectar a México el Tratado de Libre Comercio?, Fondo de Cultura Económica, México, 1992.

SALINAS DE GORTARI, CARLOS, Exposición de Motivos de la Iniciativa de Ley de Comercio Exterior, Presidencia de la República, 23 de junio, 1993.

SANCHEZ GONZALEZ, MANUEL, "Entorno macroeconómico frente al tratado de libre comercio", México y el Tratado Trilateral de Libre Comercio, Impacto Sectorial, Compiladores: Eduardo Andere y Georgina Kessel, ITAM, México, 1992.

SEARA VAZQUEZ, MODESTO, Derecho Internacional Público, Editorial Porrúa, México, 1988.

SEPULVEDA, CESAR, Derecho Internacional, Editorial Porrúa, México, 1988.

SERRA PUCHE, JAIME, Presentación de los resultados de la negociación del Tratado de Libre Comercio entre México Canadá y Estados Unidos, a la Comisión de Comercio de la Honorable Cámara de Senadores, 14 de Agosto, 1992.

SOLIS HERNÁNDEZ, MIGUEL, Los Tratados y la Constitución, Escuela Libre de Derecho, México, 1958.

TENA RAMIREZ, FELIPE, Leyes Fundamentales de México 1808-1991, Décima Sexta Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1991.

WITKER, JORGE y JARAMILLO, GERARDO, El régimen jurídico del comercio exterior de México, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1991.

WITKER, JORGE y PATIÑO MANFFER, RUPERTO, La Defensa Jurídica Contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional, Editorial Porrúa, México, 1987.

WITKER, JORGE, Derecho Económico, Editorial Harla, México, 1985.

WITKER, JORGE, Los Códigos de Conducta Internacional del GATT suscritos por México, comentados y relacionados con la legislación mexicana, Universidad Nacional Autónoma de México, 1988.

HEMEROGRAFIA

ABDALA MIRWALD, MARIO, Entorno Internacional de la Empresa, Centro de Servicios al Comercio Exterior del Banco Nacional del Comercio Exterior, México, 1991.

AGUILERA GOMEZ, MANUEL, "Tendencias del Comercio Mundial en la postguerra y la crisis en la década de los años setentas", El Economista Mexicano, Vol. 13, No. 4, Julio-Agosto, México, 1979.

CALDERON MARTINEZ, GUILLERMO, "Acuerdo de Complementación entre Chile y México", Mundo de la Exportación, año III, No. de colección 1, México, 1991.

PAUL, HASTINGS, JANOFSKY & WALKER, " NAFTA a client summary and analysis", Los Angeles, 1992

VAZQUEZ TERCERO, HECTOR, "Las exportaciones y el cambio estructural de la economía mexicana", Comercio Internacional Banamex, Vol. 3, No. 3, México, Septiembre de 1991.

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Reglamentaria del artículo 131 Constitucional

Ley de Comercio Exterior.

Ley de Planeación.

Código Fiscal de la Federación

Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988

Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior 1984-1988

Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994

Programa Nacional de Modernización Industrial y Comercio Exterior 1990-1994

Reglamento contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional.

INSTRUMENTOS JURIDICOS INTERNACIONALES

Acuerdo de Complementación Económica México-Chile

Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio

Acuerdo Marco de Cooperación México-Comunidad Europea

Tratado de Libre Comercio de América del Norte

Tratado de Montevideo

Tratado de Roma y Acta Unica Europea, Edición preparada por Manuel Desantes Real, Segunda Edición, Editorial Tecnos, España, 1990.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Quinta Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1992.

ENCICLOPEDIA DEL IDIOMA, Martín Alonso, Tomo I, Aguilar, México, 1988