

321309

UNIVERSIDAD DEL TEPEYAC

13

ESCUELA DE DERECHO
CON ESTUDIOS RECONOCIDOS OFICIALMENTE POR
ACUERDO No. 3213-09 CON FECHA 16 - X - 1979
DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



EL PROCEDIMIENTO EN MEXICO EN MATERIA DE SALVAGUARDAS Y SU DIFUSION

TESIS
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA
FABIOLA CHAVEZ CONTRERAS

ASESOR DE LA TESIS:
LIC. RAFAEL VELAZQUEZ BURGOS
CED. PROFESIONAL No. 1691219



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

DEDICATORIAS

A la Señora Roselia Contreras Néquiz, mi madre:

Por tu inmensa ayuda, porque confiaste en mi capacidad, tu esfuerzo y cansancio valió la pena, gracias por tu amor, por ayudarme a ser quien soy, y lo más importante, por darme la vida y permitirme ser tu hija. Este trabajo es tuyo, lo hicimos posible las dos, espero poder ser un orgullo para ti; lo logramos mami, te ama, tu hija.

A Paola Chávez Contreras:

En los momentos más valiosos de mi vida estás tú, gracias por tu apoyo moral y económico, por tu compañía y consejos, sabes que siempre serás mi mejor amiga. Te quiero mucho Pao.

A la Señora Rutila Néquiz Granados:

Sabes cuánto significas en mi vida? Tú me enseñaste la disciplina, la constancia, pero sobre todo hiciste mi infancia y vida feliz, siempre tendrás un lugar en mi mente y mi corazón muy especial, te quiero abue.

A Patricia, Olivia, Hilda y Yolanda:

Porque cada una de ustedes contribuyó en alguna etapa de mi vida, a formar mis valores y a ser mejor, por el tiempo que dedicaron en cuidarme y

educarme. Gracias Oli, porque me ayudaste siempre que te busqué, las quiero mucho y siempre las llevaré conmigo.

A Javier Fernández López:

Tu aliento y apoyo me enseñaron a confiar en mí, gracias por soñar conmigo, por amarme y por enseñarme a amar: te amo.

Al Dr. José Manuel Vargas Menchaga:

Me ayudó en el momento en que parecí estar más perdida, le agradezco infinitamente el tiempo dedicado, sus consejos, la ayuda que me brindó sin tener obligación alguna. Este trabajo no hubiera sido posible sin usted. Con toda mi admiración y respeto, muchas gracias.

Al Profesor Lic. Rafael Velázquez Burgos:

Por aceptar ser mi asesor, por su interés y confianza así como por el tiempo dedicado, muchas gracias.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	i
CAPÍTULO I. CONCEPTOS BÁSICOS	
1.1 Inicios del libre comercio	2
1.2 Conceptos básicos	4
1.2.1 El Comercio Exterior	4
1.2.2 Marco Jurídico mexicano del Comercio Exterior	7
1.2.3 Tratado Internacional	17
1.2.4 Aranceles	27
1.2.5 Medidas de regulación y restricciones no arancelarias del Comercio Exterior	29
1.2.6 Salvaguardas	34
CAPÍTULO II. DEL GATT A LA OMC	
2.1 Del GATT a la OMC	42

2.2 El origen del GATT	43
2.3 Las rondas de negociaciones	48
2.4 El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, GATT	51
2.5 Los países de menor desarrollo en el GATT	58
2.6 La Organización Mundial del Comercio, OMC	60
2.7 Las principales diferencias entre la OMC y el GATT	65
2.8 Los Acuerdos de la OMC	66
2.9 Los Acuerdos regionales de comercio y la OMC	68
2.10 La integración de la OMC	70

CAPÍTULO III. EL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDAS Y LA LEY DE COMERCIO EXTERIOR

3.1 Estructura del Acuerdo sobre Salvaguardas	74
3.2 Disposiciones generales del Acuerdo	76
3.3 Normas aplicables para la adopción de una salvaguarda	77

3.4 Vigilancia e Instituciones Multilaterales	82
3.5 La Ley de Comercio Exterior (LCE)	86

CAPÍTULO IV MÉXICO, SUS TRATADOS Y ACUERDOS DE LIBRE COMERCIO Y EL PROCEDIMIENTO DE LAS MEDIDAS DE SALVAGUARDA

4.1 México y sus tratados internacionales	100
4.2 Tratado de Libre Comercio de América del Norte	101
4.3 Tratado de Libre Comercio México-Costa Rica	103
4.4 Tratado de Libre Comercio México-Colombia y Venezuela	104
4.5 Tratado de Libre Comercio México-Bolivia	106
4.6 Tratado de Libre Comercio México-Nicaragua	107
4.7 Tratado de Libre Comercio México-Chile	108
4.8 Tratado de Libre Comercio México-Israel	109
4.9 Tratado de Libre Comercio México-Unión Europea (UE)	111
4.10 Tratado de Libre Comercio México-El Salvador, Guatemala y Honduras	113

4.11 Acuerdo de Complementación Económica México-Uruguay	114
4.12 El procedimiento en México en materia de salvaguardas	115
4.13 Difusión	132
CONCLUSIONES	136
BIBLIOGRAFÍA	142

INTRODUCCIÓN

Hoy en día el comercio de mercancías fluye fácilmente entre las naciones, debido a los diversos avances tecnológicos, especialmente en el rubro de la comunicación, que permiten un acercamiento más dinámico entre productor, distribuidor, para llegar finalmente al consumidor.

La exportación de mercancías permite al productor ampliar su mercado, lo cual genera innumerables beneficios de carácter económico en su país, como la creación de fuentes de empleo; en pocas palabras, activa los mecanismos industriales de países en vías de desarrollo como lo es México. Esto lo vemos reflejado en la firma de tratados y acuerdos comerciales internacionales que buscan eliminar barreras comerciales y otorgar una serie de prerrogativas y beneficios a los productores de los Estados suscriptores. El surgimiento de la Organización Mundial del Comercio (OMC), es un claro ejemplo de que se busca el comercio libre entre los países.

Sin embargo, no debemos pasar por alto que la competencia que se produce entre productores nacionales y extranjeros, no siempre trae consecuencias del todo favorables, ya que la importación en cantidades excesivas de mercancías, puede afectar a la planta productiva nacional.

Consecuentemente, la apertura de la que se habla no puede ser total, porque los gobiernos de los países, inmersos en este flujo comercial, están obligados a proteger su mercado con mecanismos preventivos en el momento

en que la importación de algún producto, afecte la producción nacional de algún bien.

Las medidas de salvaguarda resultan ser esa protección que un gobierno otorga a su industria, toda vez que proporciona un alivio temporal, por medio de un programa de ajuste a las importaciones, que ayuda al productor afectado, ya que disminuye la importación de esa mercancía, sin incumplir los compromisos contraídos, en virtud de que éstas medidas se aplican bajo el marco de legalidad del tratado o acuerdo comercial internacional.

Entonces, las salvaguardas son una protección que brinda el Gobierno Federal, a los productores nacionales afectados por la creciente importación de mercancías.

Por otra parte, debemos advertir que la imposición estas medidas, tema de la presente investigación, en los últimos años ha aumentado y se ha afectado a los productos nacionales, limitando la actividad mercantil del productor mexicano, por no estar debidamente informado del procedimiento a seguir en caso de que se le aplique una medida, o que se encuentre en el supuesto que marca la ley para requerir la imposición de la misma.

Lo anterior se deduce como una consecuencia del reciente auge del comercio exterior, la exportación y la importación de mercancías ha crecido, y en países como México, que no cuenta con una planta productiva comparable con países más adelantados, trae como consecuencia que esas importaciones puedan causar daño serio o amenacen causarlo.

Durante el desarrollo de la investigación, se abordará en los capítulos primero y tercero una explicación que permita visualizar e identificar la materia del comercio exterior en la legislación para posteriormente, referirnos a las medidas de salvaguarda, su regulación tanto en la normatividad interna como la que se le ha dado en los diversos tratados y acuerdos comerciales de gran importancia para México, como por ejemplo el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, mejor conocido por GATT, firmado por los Miembros de la Organización Mundial del Comercio, de la cual México es parte, a analizar en el segundo capítulo.

Asimismo, con el objeto de que se conozcan las medidas, se realizará en los capítulos tercero y cuarto, el estudio del procedimiento a seguir una vez que presente la solicitud respectiva, o en su caso, que el productor sea notificado del inicio de una investigación en su contra por otro país, para lo cual, se abordaran las facultades de la autoridad competente en México (Secretaría de Economía), lo cual se pretende resulte de gran ayuda para el productor nacional, ya que la investigación abarcara el apoyo jurídico, técnico y económico que ésta Dependencia, proporciona al solicitante.

Con lo cual, se pretende que el presente trabajo sea una aportación tanto a productores nacionales como extranjeros interesados en el procedimiento que se lleva a cabo en México, asimismo, puede auxiliar a los profesionistas involucrados en la materia y a los estudiantes que se interesen por la misma, y a toda aquella persona que debido a la gran importancia que tiene el comercio exterior en los últimos años, tenga relación con ella.

CAPÍTULO I
CONCEPTOS GENERALES

1.1 INICIOS DEL LIBRE COMERCIO EN MÉXICO

La creciente inquietud de obtención de satisfactores que padece nuestra sociedad, ha tenido como consecuencia al paso del tiempo, que la actividad comercial se vincule de manera estrecha con un sector humano, que cambia de acuerdo con las necesidades que día con día se actualizan. Estos cambios han sido de vital importancia para la transformación del comercio. Las relaciones que México ha estrechado con otros países debido a la apertura comercial, ha hecho que forme parte en los procesos que se han innovado en materia comercial.

El proceso de apertura comercial iniciado por México durante la década de los setenta y principalmente en los ochenta, tuvo como objetivo principal permitir a la economía nacional alcanzar niveles internacionales de competitividad en cuanto precio y calidad. Entre los elementos más importantes para lograr esta meta se encuentra la equidad en el ámbito del comercio internacional, que permite a las empresas mexicanas competir sobre bases justas. Para conseguirlo fue necesario crear mecanismos que evitaran dañar a los productores mexicanos por la creciente competitividad de los productos extranjeros.

México, inició un proceso de transición económica hacia la apertura comercial desde la década de los setenta, cuando participó como observador en el seno de la Organización Mundial de Comercio, pero formalmente, fue hasta principios de los ochenta cuando se pensó en abrir las fronteras al comercio extranjero. Antes de 1982, el desarrollo del país estuvo basado en un modelo de sustitución de las importaciones, cuyos principales objetivos eran la industrialización, la dotación de infraestructura y

la diversificación económica. Esta estrategia de desarrollo se propuso lograr, mediante la aplicación de formas de protección comercial, la consolidación de la industria nacional y la modernización de la economía mexicana. Sin embargo, comprometió su éxito a largo plazo debido al tamaño limitado del mercado interno, a la ineficiencia de la planta productiva y a la falta de competitividad en algunas ramas de la actividad económica.

En 1982, la crisis financiera causada por el endeudamiento externo, la caída en el precio internacional del petróleo y otros factores, volvieron insostenible el modelo de sustitución de importaciones. Aunado a lo anterior, las políticas de protección comercial no creaban los incentivos necesarios para incrementar la productividad y sustentar así el crecimiento económico.

Esta crisis, hizo necesario replantear el modelo de desarrollo existente y establecer una estrategia de crecimiento basada en el libre comercio que tuviera repercusiones positivas en el empleo, en la eficiencia y en una mejor asignación de recursos. México cambió su política comercial, bajó los aranceles, eliminó restricciones cuantitativas y licencias de importación. En forma paralela, esto incentivó las exportaciones no petroleras, que comenzaron a cobrar importancia en la economía. Con este proceso, México se convirtió en un nuevo mercado para los productores extranjeros, lo que originó un aumento en el volumen de importaciones.

La competencia en el mercado mexicano generada por productos importados a precios internacionales ayudó a incrementar la eficiencia en la planta productiva nacional. Sin embargo, la apertura dio lugar también a la posibilidad de que las importaciones dañaran a la producción nacional, aún en condiciones de competencia leal entre los productos.

consumidores, con el propósito de llevar a cabo actividades con fines de lucro. La conveniente y necesaria división de las labores impone la inminencia de que esa acción mediadora sea realizada por personas capacitadas y especializadas: los comerciantes; así, desde el punto de vista económico y de acuerdo con el Código de Comercio vigente se establece lo siguiente:

“Artículo 3º.- Se reputan en derecho comerciantes:

- I. Las personas que teniendo capacidad legal para ejercer el comercio, hacen de él su ocupación ordinaria;
- II. Las sociedades constituidas con arreglo a las leyes mercantiles;
- III. Las sociedades extranjeras o las agencias y sucursales de éstas que dentro del territorio nacional ejerzan actos de comercio.”¹

El citado código, menciona que se necesita capacidad legal para ejercer el comercio, entendiéndola como la aptitud de ejercer y hacer valer por sí mismo los derechos y obligaciones de los que es titular; de la misma manera define que las personas para que sean consideradas comerciantes, deberán hacer del comercio su ocupación ordinaria, es decir, que sea su actividad diaria, de donde se capten recursos para la obtención de los satisfactores necesarios para su subsistencia. En cuanto a las sociedades, establece que deberán de estar adecuadas a las leyes mercantiles, como lo es la Ley General de Sociedades Mercantiles que regula todos los actos derivados de una sociedad. Asimismo serán comerciantes las sociedades extranjeras que realicen los actos de comercio establecidos en el mismo Código de Comercio.

El comerciante es la persona que profesionalmente práctica aquella actividad de interposición, de mediación, entre productores y consumidores, quien, profesionalmente y en nombre propio, ejerce el comercio en sentido socioeconómico.

¹. Ley de Comercio Exterior, p.1

El comercio exterior es un rubro importante en la actividad económica de cualquier país. Éste, debe obedecer los intereses a nivel nacional de dicho Estado, y en manos de sus gobiernos, modulan su inserción con los principios del comercio multilateral o internacional. Se define como el intercambio comercial entre un país y otro, que se basa en la transparencia y aumenta la capacidad económica de una nación, al utilizar los recursos de la planta productiva nacional.

Sin embargo, es común que se confunda al comercio exterior con el comercio internacional, el cual se define como el flujo de relaciones comerciales internacionales; por lo tanto, es un conjunto de movimientos comerciales y financieros que pueden ser realizados entre las naciones. La diferencia entre uno y otro, es que el comercio exterior es más específico, en cuanto al señalar que será el intercambio comercial de un país en relación con los demás; tiene por objeto incrementar la competitividad de la economía nacional, propiciando el uso eficiente de los recursos productivos del país; de esta manera la economía del país se integra de una forma más adecuada con la internacional. Por su parte, el comercio internacional es aquel que se realiza entre los Estados que componen a la comunidad internacional por ejemplo, las acciones que se llevan a cabo a través de los organismos oficiales. Se puede decir que el comercio internacional es definido como un fenómeno universal y el exterior es más específico.

La confusión puede darse en que la palabra exterior da la idea de internacionalización, porque el concepto implica que sale del ámbito de aplicación de un país para vincularse con la comunidad internacional. Sin embargo, el comercio exterior sí se vincula con otras sociedades de diferentes países, pero es regido por la legislación interna de un país.

1.2.2 MARCO JURÍDICO MEXICANO DEL COMERCIO EXTERIOR

Dentro del marco jurídico mexicano en la materia, se encuentran diversos ordenamientos jurídicos. Los siguientes ordenamientos son los más importantes en la materia:

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,
- 2.- Ley de Comercio Exterior y su Reglamento
- 3.- Código Fiscal de la Federación
- 4.- Código Federal de Procedimientos Civiles
- 5.- Ley Aduanera y su Reglamento.
- 6.- Ley del Impuesto General de Importación
- 7.- Ley del Impuesto General de Exportación
- 8.- Reglamento interior de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial^{*}
- 9.- Acuerdo delegatorio de facultades de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial

Por lo que se refiere a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que el Congreso de la Unión tiene intervención en materia de comercio exterior y establece que tiene la siguiente facultad:

“Art. 73.- El Congreso tiene facultad: [.....]

XXIX-A. Para establecer contribuciones:

1º sobre el comercio exterior...”²

^{*} La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial cambió su denominación a Secretaría de Economía con fecha 30 de noviembre de dos mil, pero aún el reglamento y el Acuerdo delegatorio de facultades tiene el nombre de SECOFI. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal fue modificada en los artículos 26 y 34.

El Congreso está facultado para fijar aquellas contribuciones que en materia de comercio exterior sean necesarias, como aranceles, medidas no arancelarias, etc, mismas que serán analizadas en el desarrollo de este capítulo. Este tipo de contribuciones, son una medida de regulación para el comercio que proviene de otros países y es también una forma de proteger a la industria nacional, al reforzar la economía del país.

En 1950, se realizó una importante reforma legislativa en el comercio exterior de México, al adicionarse un segundo párrafo al siguiente artículo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

“Art. 131.-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 aún prohibir, por motivos de seguridad o de política, 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.

El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, 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 cualquiera otro propósito, en beneficio del país. El propio Ejecutivo al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de

². Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, p. 61

cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.”³

Cuando el Presidente lo estime pertinente, podrá dictar medidas para que, en algunas mercancías pueda, aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas ya sea de importación o exportación, que fueron acordadas por el propio Congreso de la Unión. Es decir, el Presidente en uso de las facultades otorgadas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puede en forma discrecional modificar lo ya establecido, pero sólo si es en beneficio de la economía del país, no contraviniendo los fines perseguidos de beneficio social que se persigue. Al hablar de la restricción o prohibición que el Presidente puede hacer de mercancías de exportación importación e incluso del tránsito de mercancías, está establecido que sólo será en casos urgentes. Por ejemplo, en el caso de que restrinja la importación de algún producto comestible por que se presenten productos dañados que pudieran afectar a los consumidores, ésta puede ser una situación de extrema urgencia en la que el Presidente no puede esperar a que el Congreso acuerde en la materia.

Por otro lado, el Ejecutivo también tiene la facultad de dirigir la política exterior, la cual se encuentra conferida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

“Art. 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes: ...

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención, la solución pacífica de controversias, la prescripción de

³. Ibid p. 143

la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;...”⁴

El artículo anterior define que el Presidente tiene una función importante en las relaciones con otras naciones; es el representante más importante del país; la figura del Ejecutivo es quien firma tratados y acuerdos, con autorización del Senado, pero lo más importante es que al dirigir la política exterior da a conocer los productos nacionales que pueden ser exportados, al igual, las necesidades de los consumidores del país. Con ello permite la importación de productos, y se abre paso al intercambio comercial que se vive, en esta etapa comercial.

Por lo que se refiere a la Ley de Comercio Exterior y su reglamento, ésta es de orden público y de aplicación en toda la República, sin perjuicio de los tratados o convenios de los que México sea *Parte*. Esto es, no interfiere con lo dispuesto por los mismos. Asimismo, ésta ley también le concede al Ejecutivo Federal determinadas facultades como son:

“Artículo 4º.- El Ejecutivo Federal tendrá las siguientes facultades:

- I. Crear, aumentar, disminuir o suprimir aranceles, mediante decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación, de conformidad con lo establecido en el artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,
- II. Regular, restringir o prohibir la exportación, importación, circulación o tránsito de mercancías, cuando lo estime urgente mediante decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación, de conformidad con el artículo 131 de nuestra Constitución Política.

⁴. *Ibid* p. 73

- III. Establecer medidas para regular o restringir la exportación o importación de mercancías a través de acuerdos expedidos por la Secretaría⁴ o, en su caso, conjuntamente con la autoridad competente, y publicados en el Diario Oficial de la Federación.
- IV. Establecer medidas para regular o restringir la circulación o tránsito de mercancías extranjeras por el territorio nacional procedentes del y destinadas al exterior a través de acuerdos expedidos por la autoridad competente y publicados en el Diario Oficial de la Federación.
- V. Conducir negociaciones comerciales internacionales a través de la Secretaría, sin perjuicio de las facultades que correspondan a otras dependencias del Ejecutivo Federal, y
- VI. Coordinar, a través de la Secretaría, la participación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los gobiernos de los estados en las actividades de promoción del comercio exterior, así como concertar acciones en la materia con el sector privado.”⁵

El Ejecutivo Federal, como ya se mencionó anteriormente, es el representante del país, es quien dirige la política exterior, tiene la facultad de discernir entre lo que es urgente y necesario para la nación, todo esto en beneficio del país y, en caso de que la producción nacional se vea afectada por las mercancías extranjeras, podrá establecer medidas de protección, contra aquellos productos que dañen o amenazan dañar a la producción nacional. Asimismo, en su carácter de mandatario, deberá exhortar a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y los gobiernos de los estados, a que se unan en la apertura comercial y que, además, la industria nacional se ponga a la altura de otros productos, para que se den a conocer y se logren colocar en un lugar dentro de esta gran actividad económica y comercial que

⁴ Secretaría de Economía

⁵ Ley de Comercio Exterior, Op cit. p.110

se presenta. Debido a que México ha estrechado lazos con otros países, muchos de los cuales son países del llamado "primer mundo", y que cuentan con una tecnología más avanzada, por lo mismo, grandes cantidades de producción; es entonces necesario que la promoción al comercio exterior sea una labor en conjunto, para que se pueda dar una verdadera competitividad con otras naciones.*

De conformidad con la Constitución Política, el Presidente no es el único que tiene facultades en materia de comercio exterior; para ello están las Secretarías de Estado, que ayudan a que la labor del Ejecutivo se cumpla. La Administración Pública Federal está conformada de la siguiente forma:

"Art. 90.- La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

* Derivado de un juicio de amparo promovido por una empresa en contra del Presidente de la República, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y la Directora General de Servicios al Comercio Exterior, respecto de la expedición de la Ley de Comercio Exterior, particularmente, sobre la aplicación del artículo 5º, fracciones III, V y XII, la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó: el Congreso de la Unión confirió a SECOFI, atribuciones para otorgar permisos de importación o exportación de mercancías, así como para establecer o modificar restricciones no arancelarias a la importación, circulación o exportación de éstas, constringiendo el ejercicio de esa facultad al aspecto no arancelario. Las atribuciones concedidas a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, no constituyen una violación a lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 131 de la Constitución, ya que no se delega a favor de la Secretaría la atribución de crear normas abstractas en materia de comercio exterior, sino que su actuación se limita a la aplicación de disposiciones en el ámbito no arancelario. Es decir, las atribuciones establecidas en el artículo 5º y demás disposiciones de la Ley de Comercio Exterior no son delegadas por el Presidente de la República sino directamente concedidas por el Congreso de la Unión, restringiéndose a aspectos no arancelarios delimitados por la propia ley en el ámbito administrativo, según lo dispone el artículo 2º de la citada ley.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos”.⁶

De conformidad con el artículo anterior, el Presidente delega algunas facultades a los Secretarios de Estado. Estas Dependencias fueron creadas para atender a las diferentes necesidades de cada área específica de la sociedad, con esto se cumple la labor de la Administración Pública del Estado. La Secretaría de Economía tiene un papel determinante en el comercio exterior, es la encargada de vigilar que el comercio que se lleva a cabo tanto en México como en el extranjero, sea en beneficio de la economía nacional, y debe de cuidar que se logre de acuerdo con los fines de transparencia, igualdad y equidad.

Desde la reforma de 1950 al artículo 131 constitucional y durante las tres décadas siguientes, no se realizaron modificaciones a la legislación en la materia. Fue hasta 1986, como resultado del interés de México en adherirse al Acuerdo General sobre Tarifas y Comercio (GATT), que se emite la Ley Reglamentaria del Artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Comercio Exterior, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de enero de 1986.

En julio de 1993, se emitió la Ley de Comercio Exterior (LCE), actualmente en vigor, que abrogó la Ley Reglamentaria. Este nuevo ordenamiento se centra, principalmente, en la regulación de las prácticas desleales de comercio y salvaguardas, al establecer un marco normativo transparente que brinda mayor confianza y seguridad jurídica a los agentes económicos relacionados con el comercio internacional. En diciembre de ese mismo año, entró en vigor el reglamento de la ley

⁶. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Op cit. p. 74

en comento, el cual desarrolla y precisa los aspectos sustantivos y de procedimiento previstos en la ley relativos a la aplicación de medidas de salvaguardas, investigaciones por prácticas desleales de comercio internacional, procedimientos especiales, entre otros.

La Ley de Comercio Exterior otorga ciertas facultades a la Secretaría de Economía:

“Art. 5º.- Son facultades de la Secretaría:

- I. Estudiar, proyectar y proponer al Ejecutivo Federal modificaciones arancelarias;
- II. Tramitar y resolver las investigaciones en materia de medidas de salvaguarda, así como proponer al Ejecutivo Federal las medidas que resulten de dichas investigaciones;
- III. Estudiar, proyectar, establecer y modificar medidas de regulación y restricción no arancelarias a la exportación, importación, circulación y tránsito de mercancías;
- IV. Establecer las reglas de Origen;
- V. Otorgar permisos previos y asignar cupos de exportación e importación;
- VI. Establecer los requisitos de mercado del país de origen;
- VII. Tramitar y resolver las investigaciones en materia de prácticas desleales de comercio internacional, así como determinar las cuotas compensatorias que resulten de dichas investigaciones;
- VIII. Asesorar a los exportadores mexicanos involucrados en investigaciones en el extranjero en materia de prácticas desleales de comercio internacional y medidas de salvaguarda;
- IX. Coordinar las negociaciones comerciales internacionales con las dependencias competentes;

- X. Expedir las disposiciones de carácter administrativo en cumplimiento de los tratados o convenios internacionales en materia comercial de los que México sea parte;
- XI. Establecer mecanismos de promoción de las exportaciones; y
- XII. Las demás que le encomienden expresamente las leyes y los reglamentos.”⁷

La función de la Secretaría de Economía es trascendental en la materia. Propone al Presidente de la República la aplicación de medidas de salvaguarda cuando determina que una rama productiva del país enfrenta daño serio o amenaza del mismo, a causa de un incremento sustancial en las importaciones. Interviene en todos los procedimientos de prácticas desleales de comercio y medidas de salvaguarda en el extranjero, ofrece asistencia a los exportadores mexicanos involucrados en investigaciones. Asimismo, les presta asesoría para la adecuada defensa de sus intereses, formula proyectos de reformas a la Ley de Comercio Exterior y su Reglamento.

Por lo que se refiere a las reglas de Origen, éstas se aplicarán cuando se firmen tratados o convenios con países específicos, en los que se acuerdan diversos beneficios exclusivos para sus productos. En consecuencia, la Secretaría de Economía es la encargada de fijar las reglas para especificar qué productos de conformidad con las reglas de Origen, serán los que gocen estos beneficios. Por lo que toca al Acuerdo delegatorio de facultades de la Secretaría de Economía, de conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se prevé:

“Art.16.- Los titulares de las Secretaría de Estado y Departamentos Administrativos para la mejor organización del trabajo, podrán delegar facultades en

⁷. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Op cit. p. 110

los servidores públicos de la Secretaría a su cargo, salvo aquellas que por disposición de ley o del reglamento interior respectivo, deban ser ejercidas precisamente por dichos titulares.”⁸

Como ejemplo de lo anterior, el 10 de agosto de 2000, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento Interior de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, (hoy Secretaría de Economía), el cual modifica la estructura orgánica y establece las atribuciones de las unidades administrativas de esta Secretaría. El acuerdo adscribe orgánicamente unidades con la finalidad de procurar la mejor organización del trabajo y agilizar el despacho de los asuntos competencia de la Secretaría, se delegan a los servidores públicos diversas facultades y debido a que la presente investigación se aboca al estudio del proceso a seguir en dicha Secretaría, es importante saber que este Acuerdo es también parte del marco jurídico del comercio exterior.

El Código Fiscal de la Federación, establece la forma y términos de la captación de ingresos que tiene derecho a percibir el Estado, lo anterior, a través de las contribuciones. Los aranceles se consideran ingresos que, como más adelante se detalla, son medidas de restricción a la importación excesiva. Es por ello, que también este código se relaciona con la materia de comercio exterior, sin embargo, no se analizará en el presente trabajo por cuestiones de delimitación.

Otra normatividad relacionada con la materia, es la Ley Aduanera, la cual se encarga de regular todos los actos jurídicos y requisitos que tienen que llenar los productos que se exportan e importan, es decir, el despacho aduanero. Por su parte, la Ley del Impuesto General de Importación, al igual que la ley anterior, es la encargada de regular los aranceles a los que se hacen acreedoras las mercancías que entran por

⁸. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, p. 5

las aduanas mexicanas y, que ha sido fijados por el Congreso de la Unión. Asimismo, la Ley del Impuesto General de Exportación se relaciona con la materia, debido a que en ella se fijan las fracciones arancelarias de cada producto que se pretende exportar. La finalidad es que la Secretaría de Hacienda imponga la cuota que le corresponda pagar por derechos de exportación e importación. Aunque estas leyes no son analizadas en la presente investigación, sí es importante hacer mención que dentro del comercio exterior existen este tipo de disposiciones necesarias para que pueda existir el intercambio de mercancías entre países.

1.2.3 TRATADO INTERNACIONAL

Para entrar al estudio de este concepto, es necesario conocer lo que es un tratado. Se define como un acuerdo internacional de voluntades, celebrado entre sujetos jurídicos del orden internacional. En este sentido, el dato fundamental que da a un acuerdo el carácter concreto de tratado o tratado internacional, es que esté celebrado o sea concluido entre sujetos a los que el orden jurídico internacional atribuye la cualidad de sujetos jurídicos.

Así, quedan incluidos como tratados todos los acuerdos celebrados entre tales sujetos, cualquiera que sea la forma y la denominación que adopten, y en cambio, quedan excluidos todos los acuerdos internacionales en los que los sujetos, o al menos uno de ellos carece de este carácter. Desde el punto de vista de su denominación, no hay diferencia que sean calificados como tratados, acuerdos, acuerdos simplificados, protocolos, convenios, convenciones, etc., puesto que, materialmente, todos son tratados, debido a que son acuerdos de voluntades para llegar a un fin común y aunque cada uno tenga una naturaleza jurídica distinta; al final convergen en llegar a establecer una relación jurídica para un bien lícito, de común acuerdo y que

beneficiará a las Partes contratantes. Las clasificaciones que pueden hacerse de los tratados son bastantes, sin que en muchos casos tengan trascendencia práctica.

El tratado aparece así, como un mecanismo jurídico único, pero que puede cumplir diferentes funciones, destacando a este efecto la clasificación comúnmente admitida y enormemente clarificadora de tratados-contrato y tratados-ley. A través de los primeros, “el tratado sirve para celebrar negocios jurídicos internacionales y, en este sentido, es la réplica de los contratos en los ordenamientos estatales; a través de los segundos, el tratado crea normas jurídicas internacionales con carácter de obligatorio y, en este sentido, suple al inexistente legislador internacional.”⁹

Los tratados-contrato son instrumentos mediante los cuales se crean obligaciones jurídicas entre los Estados o, en términos más amplios, se crean obligaciones y derechos concretos entre los mismos, de modo que, una vez cumplidos, se dan por terminados. Son tratados en los que los intereses de las Partes son opuestos o distintos y sólo hay una intención contractual.

Los tratados-ley tienen otro carácter, pues son instrumentos mediante los cuales se crean normas jurídicas entre dos o más Estados, con un ámbito mayor o menor de obligatoriedad. En cuanto crean normas jurídicas, suponen un sometimiento de los Estados que las aceptan, en algunos casos, tienen una vigencia definida, pero con trascendencia posterior. Son acuerdos de voluntades concurrentes en determinados intereses, de modo que no hay oposición, sino coincidencia y la intención no es simplemente contractual, sino esencialmente legislativa.

En el plano histórico, la ancestral función de los tratados ha sido la de celebrar negocios jurídicos, sin embargo, a partir del siglo XIX, se empezó a utilizar de modo

⁹. Diccionario Jurídico, p.975

franco para crear normas jurídicas internacionales, siendo hoy la principal fuente del derecho internacional; esta función se lleva a efecto generalmente por medio de tratados multilaterales, normalmente calificados de convenios o convenciones y la posibilidad de aceptar los mismos con reservas, se ha traducido en un aumento espectacular de la normatividad internacional. Por su parte el estatuto del Tribunal Internacional de Justicia, en el artículo 38, considera que las convenciones internacionales, sean generales o particulares, establecen reglas expresamente reconocidas por los Estados litigantes. Los tratados desde el punto de vista formal, pueden estar celebrados entre Estados, organizaciones internacionales y entre unos y otros.

Para los tratados celebrados entre Estados, tiene validez universal la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados de 23 de mayo de 1969, cuyo contenido básico se expone a continuación. La Convención de Viena se aplica a todo tratado, entendiendo por tal, un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular.

La segunda parte de la convención está dedicada a la celebración y entrada en vigor de los tratados. Por principio, se reconoce a todo Estado la capacidad para celebrar tratados, adoptándose normas para la representación de los mismos, particularmente en la adopción y autenticación del texto, así como para la manifestación del consentimiento para contraer obligaciones. “El consentimiento de los Estados en obligarse por un tratado se puede manifestar mediante la firma, el canje de instrumentos que constituyan un tratado, la ratificación, la aceptación, la aprobación o la adhesión, o en cualquier otra forma que se hubiera convenido.”¹⁰

¹⁰. Sepúlveda César, “Curso de derecho Internacional Público”, p. 45

Este consentimiento se puede manifestar incondicionalmente o haciendo uso de la posibilidad de formular reservas en el momento de firmar, ratificar, aceptar o aprobar un tratado o de adherirse al mismo, siempre que tales reservas no estén prohibidas por el tratado o que se trate de las reservas que se han admitido como posibles únicamente en el mismo tratado o se trate de reservas que no sean incompatibles con el objeto y fin del tratado, ya que, en los demás casos, no se podrán formular las mismas, debiendo el Estado en cuestión decidirse por entrar a ser parte del tratado sin formular reservas de tal tipo o por no entrar a ser parte del mismo. Por principio, los tratados entran en vigor cuando se decida o cuando se manifieste el consentimiento, aunque se admite la posibilidad de una aplicación provisional de los mismos. Las reglas sobre la observación, aplicación e interpretación de los tratados están recogidas en la tercera parte, la regla general es que todo tratado en vigor obliga a las Partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe, sin que se puedan invocar las disposiciones del derecho interno de las *Partes* como justificación del incumplimiento de un tratado; no obstante, existe la salvedad en ciertos casos del incumplimiento de las disposiciones fundamentales de carácter interno relativas a la propia competencia para celebrar los tratados. En principio son obligatorios y con carácter no retroactivo para la totalidad del territorio de los Estados Partes, salvo que se disponga lo contrario, una serie de reglas determinan la aplicación de los tratados sucesivos concernientes a la misma materia.

En cuanto a la interpretación de los tratados, la regla general es que deberán interpretarse de buena fe conforme el sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del mismo en el contexto de éstos y, teniendo en cuenta su objeto y su fin, instrumentándose normas para utilizar otros medios, entre ellos los de interpretación de carácter complementaria y los de tratados autenticados en dos o más idiomas.

Con respecto a los efectos de los tratados, la norma general es que los mismos sólo obligan a los estados partes, de donde resulta que un tratado no crea obligaciones ni derechos para un tercer Estado sin su consentimiento, aunque se prevén normas con relación a la solución de estas cuestiones.

La cuarta parte de la Convención trata de la enmienda y modificación de los tratados; la regla general es que todos los tratados pueden ser enmendados por acuerdo entre las Partes, dictándose reglas especiales para la enmienda de los tratados multilaterales y para la modificación de los mismos entre algunas de las Partes únicamente.

La quinta parte contiene una extensa normativa sobre la nulidad, terminación y suspensión de los tratados. Dispone que la validez de los tratados sólo podrá ser impugnada y la terminación, denuncia y retiro, sólo podrá tener lugar de acuerdo con las disposiciones de la propia Convención. La nulidad de los tratados sólo podrá producirse por infracciones fundamentales del derecho interno en la competencia para celebrarlos, por inobservancia de las restricciones impuestas al representante del Estado, por error, por dolo, por corrupción del representante o coacción sobre el mismo, por coacción sobre el propio Estado y por ser el tratado contrario a normas imperativas de derecho internacional general o de *ius cogen*.

También hay normas específicas para la terminación de los tratados y para la suspensión de su aplicación. Se destaca la posibilidad de dar por terminado un tratado o de retirarse de él, cuando haya un cambio fundamental en las circunstancias en el momento de celebrarlo que no fue previsto por las Partes y que constituyen la base esencial de la prestación de su consentimiento. La ruptura de relaciones diplomáticas o consulares no afectará las relaciones jurídicas establecidas en el tratado, salvo en la medida en que estas relaciones sean indispensables para aplicarlo. Una serie de

normas posteriores determinan el procedimiento que deberá seguirse con respecto a la nulidad o terminación de un tratado, el retiro de una Parte o la suspensión de su aplicación.

En las dos últimas partes, la séptima y octava de la Convención, se encuentran disposiciones relativas a los depósitos, notificaciones, correcciones y registro de los tratados.

La Convención de Viena, por el número de Estados Partes que la suscribieron, por su aplicación generalizada y por su utilización para tratados en que intervienen organizaciones internacionales, le otorgan una validez universal. Por otra parte, la mayoría de las reglas recogidas en la misma no son otra cosa que una codificación de reglas consuetudinarias anteriores y en tal sentido aplicables por Derecho Internacional general.

Cabe destacar el hecho de que dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece el grado de supremacía que tiene un tratado internacional dentro del sistema jurídico mexicano, el cual a la letra dice:

“Art.- 133. Esta Constitución, las leyes que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la ley Suprema de toda la Unión...”¹¹

Los tratados que México celebre con otras naciones deben ser respetados y cumplidos al igual que la Constitución, debido a que es quien les da esa supremacía, de ahí la importancia que los mismos no deben ser contrarios a derecho y el interés de que sean benéficos para el país.

¹¹. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Op cit. p.143

Con respecto a este tema existe una tesis jurisprudencial del pleno de la Suprema Corte de Justicia, de noviembre de 1999, que establece que los Tratados Internacionales se ubican por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

“Persistentemente la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión “... serán la Ley Suprema de toda la Unión...” parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema. El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente a la local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de “leyes constitucionales”, y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al Presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado, y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe

limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el Presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley fundamental, el cual ordena que “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.” No se pierde la vista que en su anterior conformación, este Máximo Tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P.C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de rubro “Leyes federales y tratados internacionales tiene la misma jerarquía normativa”, sin embargo, este Tribunal Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal.”¹²

En la tesis anterior, el Tribunal Pleno asume la posición de la supremacía de los tratados incluso por encima de las leyes federales lo cual denota la importancia de los mismos, ya que no sólo es estrechar lazos comerciales, implica tener un beneficio social que trate de abarcar todos los estratos sociales posibles de tal forma que sean provechosos para las Partes contratantes, el que se encuentren jerarquizados debajo de la Constitución Política y, por encima de las demás leyes, significa que tienen que ser respetados y aplicados de forma general y sin excepción, para que se cumplan los fines del mismo.

¹² Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, p. 46

Con fecha 23 de diciembre de 1991, el entonces presidente Carlos Salinas Gortari, publicó la “Ley sobre la Celebración de Tratados”. Entró en vigor el 24 de diciembre del mismo año. En la misma, se establecen las facultades y obligaciones de los diferentes poderes de la Unión para la celebración de tratados. Esta ley retoma lo establecido en el artículo 133, 76 y 89 de la constitución, éste último analizado en el presente capítulo. El artículo 4 de la citada ley, tiene relación con el siguiente artículo constitucional:

“Art.76. Son facultades exclusivas del Senado:

I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario de Despacho correspondiente rindan al congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión; ...”¹³

La Secretaría de Relaciones Exteriores, (SRE), está facultada para intervenir en la celebración de los tratados, aunque las demás Secretarías de Estado pudieran tener alguna participación en los mismos, dependiendo de la materia, es ésta Secretaría quien definitivamente juega un papel muy importante. Sobre el particular, el artículo 6º de la Ley sobre la Celebración de Tratados establece:

“Coordinará las acciones necesarias para la celebración de cualquier tratado y formulará una opinión acerca de la procedencia de suscribirlo y, cuando haya sido suscrito, lo inscribirá en el Registro correspondiente”.¹⁴

¹³. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Op cit.p.64

¹⁴. Ley sobre la Celebración de Tratados, p.1

Por otro lado, en la ley Orgánica de la Administración Pública Federal en el artículo 28, fracción I, se establece que la Secretaría de Relaciones Exteriores tiene la facultad de intervenir en toda clase de tratados, acuerdos o convenios en los que México sea parte. Asimismo, en el reglamento interior de la misma, en los artículos 1º y 2º retoma lo establecido en la Ley Orgánica, al reiterar que tiene a su cargo las atribuciones conferidas por la Constitución Política y la Ley sobre la Celebración de Tratados arriba mencionadas.

El Senado por su parte, tiene la facultad de que todos los tratados que celebre el Ejecutivo tienen que ser ratificados por él, debido a que representan al pueblo. Es por ello que los tratados se firman *ad referendum*, el cual, como lo establece la Ley sobre la Celebración de Tratados en el artículo 2, fracción III:

“Es el acto mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos hacen constar que su consentimiento en obligarse por un tratado requiere, para ser considerado como definitivo, de su posterior ratificación”¹⁵.

En el continente americano, México ha multiplicado sus lazos comerciales con la firma de tratados en diferentes áreas comerciales. En los últimos años, ha puesto en vigor los tratados con países del norte, centro y Sudamérica. Los más recientes y de gran importancia, con la Unión Europea, Israel y el Acuerdo de Complementación Económica con Uruguay que, aún y cuando no sea tratado éste último, puede llegar a serlo. Lo que permite que se abran nuevos mercados y diversifica el destino de nuestras exportaciones, y con ello, favorece la creación de nuevos empleos.

Los Tratados y Acuerdos firmados por México son:

¹⁵. *Ibid.* p.1

- Organización Mundial de Comercio (antes el Acuerdo General sobre Tarifas y Comercio de 1994);
- TLC de América del Norte;
- TLC México- Bolivia;
- TLC México-Chile;
- TLC México-Costa Rica;
- TLC México-Grupo de los Tres (México, Colombia y Venezuela);
- TLC México-Israel;
- TLC México-Nicaragua;
- TLC México-Unión Europea;
- TLC México-Triángulo del Norte (El Salvador, Guatemala y Honduras)
- Acuerdo de Complementación Económica México-Uruguay

1.2.4 ARANCELES

En la presente investigación el concepto de arancel es fundamental para la materia de salvaguardas; el cual se define como la tarifa o cantidad que es preciso pagar en varios ramos, como el arancel de aduanas o el arancel por costas judiciales, siendo el de aduanas el que más nos interesa, y que grava los bienes importados dentro de un determinado país. Puede también ser definido como “la tarifa oficial para el pago de impuestos o contribuciones y tasas o derechos.”¹⁶

Por su parte, el Título I de la Ley de Comercio Exterior define al arancel de la siguiente forma:

“Art. 12.- Para efectos de esta ley, los aranceles son las cuotas de las tarifas de los impuestos generales de exportación e importación, los cuales podrán ser:

¹⁶. Rafael De Pina, Diccionario Jurídico, p. 10

- I. *Ad-valorem*, cuando se expresen en términos porcentuales del valor en aduana de la mercancía,
- II. Específicos, cuando se expresen en términos monetarios por unidad de medida, y
- III. Mixtos, cuando se trate de la combinación de los dos anteriores”.¹⁷

Asimismo, este ordenamiento define las distintas modalidades que pueden adoptar los aranceles, tales como:

El artículo 13 fracción I, establece que el *arancel cupo* es en el que se establece cierto nivel de arancel para una determinada cantidad de mercancías ya sean exportadas o importadas y, en caso de que se excedan de dicho monto, la tasa arancelaria será diferente.

De igual forma, el citado artículo 13 en la fracción II, establece que el arancel estacional es aquel en donde se fijan diferentes niveles de arancel, para los distintos periodos del año. Los aranceles pueden variar si México suscribe un tratado o convenio en el cual así se establezca, en lo que se refiere a las tarifas de los impuestos generales de exportación e importación.

Los aranceles constituyen un ingreso para el Estado, pero también son una regulación para las importaciones que, como se sabe, vienen en gran volumen a nuestro país; sin embargo, con la firma de diversos tratados de libre comercio, es necesario proteger a la planta productiva nacional de las importaciones que compiten con las mercancías nacionales, debe de existir un equilibrio entre lo que se compra y lo que sale del país y cuidar que lo que se adquiera de otros países, no dañe de manera sustancial a la producción nacional con la finalidad que los productos mexicanos se

¹⁷. Ley de Comercio Exterior, Op cit, p. 113

exporten a más países. Los aranceles deben ser justos de forma tal que permita un comercio más abierto pero que también constituyan una barrera para protección del país en caso de que exista riesgo de daño a la economía nacional.

1.2.5 MEDIDAS DE REGULACIÓN Y RESTRICCIONES NO ARANCELARIAS DEL COMERCIO EXTERIOR

Este tipo de medidas son de importancia en la presente investigación, porque pueden ser aplicadas en caso de que se imponga una salvaguarda. Las medidas de regulación y restricción no arancelarias a la exportación de mercancías, se establecerán para: asegurar el abasto de productos destinados al consumo básico de la población y el abastecimiento de materias primas a los productores nacionales, o para regular o controlar recursos naturales no renovables del país, de conformidad a las necesidades del mercado interno y las condiciones del mercado internacional, lo anterior con base en el artículo 15 de la ley de Comercio Exterior.

La imposición de las medidas de referencia, también se hará de acuerdo con tratados o convenios internacionales de los que México sea parte, al igual que con productos cuya comercialización esté sujeta a restricciones específicas por disposición constitucional.

Asimismo, las medidas mencionadas podrán imponerse en los casos de preservación de fauna y flora en riesgo o peligro de extinción; o para asegurar la conservación o aprovechamiento de especies, o bienes de valor histórico, artístico o arqueológico, y cuando se trate de situaciones no previstas por las normas oficiales mexicanas, en lo que se refiere a seguridad nacional, salud pública, sanidad fitopecuaria o ecología, de común acuerdo con la legislación en la materia. Lo anterior para cuidar los recursos naturales con los que cuenta el país, así como el

acervo histórico. En cuanto a la salud pública, es importante regular la entrada al país de diferentes productos al país, debido a que como se ha visto, la entrada a un país de un producto contaminado y que ponga en riesgo la salud podría traer consigo serios problemas de infecciones y propagación de enfermedades para la población, o para los ganados, cultivos, etc.

La Ley de Comercio Exterior, establece los casos en que se pueden establecer las medidas de regulación y restricción no arancelarias a la importación, circulación o tránsito de mercancías:

“Art.- 16. Las medidas de regulación y restricción no arancelarias a la importación, circulación o tránsito de mercancías, a que se refieren las fracciones III y IV del artículo 4º, se podrán establecer en los siguientes casos:

- I. Cuando se requieran de modo temporal para corregir desequilibrios en la balanza de pagos, de acuerdo a los tratados o convenios internacionales de los que México sea parte;
- II. Para regular la entrada de productos usados, de desecho o que carezcan de mercado sustancial en su país de origen o procedencia;
- III. Conforme a lo dispuesto en tratados o convenios internacionales de los que México sea parte;
- IV. Como respuesta a las restricciones a exportaciones mexicanas aplicadas unilateralmente por otros países;
- V. Cuando sea necesario impedir la concurrencia al mercado interno de mercancías en condiciones que impliquen prácticas desleales de comercio internacional, conforme a lo dispuesto en esta Ley; y

VI. Cuando se trate de situaciones no previstas por las normas oficiales mexicanas en lo referente a seguridad nacional, salud pública, sanidad fitopecuaria o ecología, de acuerdo a la legislación en la materia.”¹⁸

El artículo anterior refleja la intención de que la imposición de dichas medidas, aunque no son aranceles, también “constituyen una protección, en cuanto a que restringen de alguna forma la introducción de productos que bien pueden causar un daño a la planta productiva nacional.”¹⁹ De igual forma, menciona que se podrán establecer este tipo de medidas conforme a los tratados o convenios internacionales. Un ejemplo de ello, es que en éstos, en lo relativo al capítulo de salvaguardas, como se analizará más adelante, se establece que podrán consistir en regulaciones o restricciones no arancelarias; de ahí la importancia de este artículo para la presente investigación. Podrán ser impuestas estas medidas, cuando se amenace dañar la salud, o en el caso de que algunas empresas pretendan dejar en el territorio mexicano los desechos tóxicos, y con ello, causar enfermedades y dañar el entorno ecológico, por lo que su imposición son de vital importancia para todos.

El establecimiento de las medidas de regulación y restricción no arancelarias a la exportación, importación, circulación o tránsito de mercancías deberán previamente someterse a la opinión Comisión de Comercio Exterior, el cual es un órgano de consulta obligatoria de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Posteriormente, la resolución deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación. Asimismo, las dependencias encargadas de hacer cumplir éstas medidas, deberán publicar en el Diario Oficial, los procedimientos para su expedición o

¹⁸. Ley de Comercio Exterior, Op cit, p. 114

¹⁹. Malpica de la Madrid Luis, El sistema mexicano contra prácticas desleales de comercio internacional y el TLC. p. 45

cumplimiento, e informar a la Comisión acerca de la administración de dichas medidas y procedimientos.

La ley de Comercio Exterior también hace mención en el artículo 17, que dichas medidas de regulación deberán expedirse por acuerdo de la Secretaría de Economía, o en su caso, conjuntamente por la autoridad competente. Las medidas consistirán en permisos previos, cupos máximos, marcado de país de origen, certificaciones, cuotas compensatorias. Tratándose de éstas últimas, consistirán en los porcentajes que se les fijan a los productos, y sólo se aplicarán en caso de que, como menciona la fracción V del artículo 16 de la citada ley, cuando sea necesario impedir la concurrencia al mercado interno de mercancías en condiciones que impliquen prácticas desleales de comercio internacional. Las certificaciones son los documentos que amparan el origen de una mercancía, son emitidos en su mayoría por los gobiernos de los Estados. Por otro lado, el marcado de origen es la leyenda que se le plasma a un producto para indicar el país de procedencia, por ejemplo, “Hecho en México”. En este caso, las medidas que nos interesan son los permisos previos o cupos máximos, por ser los aplicables en las salvaguardas.

Los permisos previos para la exportación e importación de mercancías son otorgados por la Secretaría de Economía, según lo establece la Ley de Comercio Exterior:

“Artículo 21.-[...]”

- I. La sujeción a permisos previos deberá someterse a la opinión de la Comisión

- II. El formato de las solicitudes, así como los requerimientos de información y los procedimientos de trámite se deberán publicar en el Diario Oficial de la Federación,
- III. La expedición se resolverá en un plazo máximo de 15 días,
- IV. En los permisos se indicarán las modalidades, condiciones y vigencia a que se sujetan, así como el valor y la cantidad o volumen de la mercancía a exportar o importar y los demás datos o requisitos que sean necesarios, y
- V. Los demás procedimientos establecidos en el reglamento”.²⁰

Los permisos previos también son una forma de restringir la exportación o importación de mercancías, son una forma de frenar un poco la introducción en grandes cantidades de mercancías, lo que proporciona un alivio a los productores nacionales.

Otra medida o restricción no arancelaria aplicable a las salvaguardas, es el cupo máximo, mismo que está definido en la Ley de Comercio Exterior:

“Artículo 23.- Se entiende por cupo máximo de exportación o importación el monto de una mercancía que podrá ser exportado o importado ya sea máximo o dentro de un arancel-cupo”.²¹

No obstante, las dependencias competentes del Ejecutivo Federal, podrán establecer medidas de regulación o restricción no arancelarias a la exportación,

²⁰. Ley de Comercio Exterior. Op cit, p. 115

²¹. Ibidem, p. 115

importación, circulación o tránsito de mercancías, sin someterlas a la opinión de la Comisión en los siguientes casos: siempre que se trate de una situación de emergencia susceptible de producir un daño de difícil reparación de seguirse el procedimiento establecido en el artículo 17 del mismo ordenamiento; en caso de que se notifique a la Comisión; si se publica en el Diario Oficial de la Federación, previo acuerdo del titular de la dependencia respectiva y, por último, cuando se limite la vigencia de la medida en un periodo máximo de 20 días a partir del primer acto de aplicación, deberá someterse siempre al procedimiento establecido en el citado artículo 17, según lo establece el artículo 19 de la ley aplicable a la materia.

Las mercancías sujetas a éstas regulaciones o restricciones no arancelarias, se identifican de acuerdo con las fracciones arancelarias y nomenclatura conforme a la tarifa respectiva. Dichas medidas son, de igual forma, una manera de que se proteja a la producción nacional de la excesiva importación de mercancías o productos y que como su nombre lo dice, restringen o regulan al comercio exterior.

1.2.6 SALVAGUARDAS

El mejoramiento de la competitividad de la planta productiva nacional exige mejores tecnologías y el acceso a insumos de mayor calidad a menores precios. Las políticas de apertura económica y comercial desempeñan un papel fundamental en este proceso al promover la eficiencia y la mayor participación de productos nacionales en los mercados internacionales.

En ocasiones, la eliminación de barreras al comercio internacional puede tener un impacto negativo sobre ciertas industrias nacionales que tienen graves problemas para enfrentar exitosamente la competencia internacional. De ahí que en la gran

mayoría de los acuerdos comerciales se incluyan cláusulas de “escape” o medidas de salvaguarda.

El gobierno mexicano se ha asegurado que en los acuerdos y tratados de libre comercio negociados se incluyan disposiciones en esta materia, con el fin de aplicarlas cuando se presenten situaciones excepcionales de emergencia que justifiquen la suspensión o modificación temporal de los compromisos de liberalización comercial suscritos por México.

Estas medidas, son aquellas que regulan o restringen de manera temporal las importaciones de mercancías idénticas, similares o directamente competidoras con las de producción nacional y tienen por objeto prevenir o remediar el daño serio y facilitar el ajuste de los productores nacionales.

La mercancía similar es la que aún cuando no es igual en todos sus aspectos, tiene características y composición semejantes, lo que le permite cumplir las mismas funciones y ser comercialmente intercambiable con la mercancía con la que se le compara.

La mercancía directamente competidora se identifica por que no es idéntica o similar con la que se compara, sin embargo, tiene los mismos canales de distribución, se comercializa en el mismo mercado y se adquiere por un grupo similar de consumidores.

Por rama de la producción nacional deberá entenderse aquel conjunto de los productores de mercancías similares o directamente competidores que operen dentro del territorio de una Parte, o aquellos cuya producción conjunta de productos similares o directamente competidores, constituyan una proporción importante de la

producción nacional total de esos productos, misma que varía según el país de que se trate.

Por su parte, la Ley de Comercio Exterior define a las medidas de salvaguarda de la siguiente forma:

“Art. 45.- Las medidas de salvaguarda son aquéllas que, en los términos de la fracción II del artículo 4º, regulan o restringen temporalmente las importaciones de mercancías idénticas, similares o directamente competitivas a las de producción nacional y que tienen por objeto prevenir o remediar el daño serio y facilitar el ajuste de los productores nacionales.

Estas medidas sólo se impondrán cuando se haya constatado que las importaciones han aumentado en tal cantidad y en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño serio a la producción nacional.

Las medidas de salvaguarda podrán consistir en aranceles específicos o *ad-valorem*, permisos o cupos máximos.”²²

Con respecto al daño a que hace referencia el artículo anteriormente citado, éste se presenta cuando existe un deterioro significativo en la industria nacional del bien similar o directamente competidor. La amenaza de daño es el peligro que se puede llegar a presentar de daño serio, el cual debe basarse en hechos y no en conjeturas remotas, para que pueda ser demostrado el daño serio o amenaza de daño.

Las medidas de salvaguarda pueden ser: bilaterales y globales; las primeras se refieren a las medidas acordadas con algún socio comercial en forma bilateral, es

²². Ley de Comercio Exterior, Op cit, p. 122

decir, son aquellas que se aplican sólo a un país socio de algún tratado o acuerdo de libre comercio; en tanto que las segundas conciernen a las permitidas en el marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC), las cuales rigen para todas las Partes contratantes y se aplican a la totalidad de los miembros de la OMC.

Su objetivo consiste en moderar de manera temporal la presión de la competencia leal de productos extranjeros en el mercado interno, para proporcionar un periodo de alivio a las industrias nacionales seriamente dañadas, o en riesgo de daño serio, y facilitar el ajuste competitivo de los productores nacionales para enfrentar exitosamente la competencia del exterior.

En este caso, las empresas exportadoras extranjeras compiten lealmente en el mercado mexicano, por tanto, el daño que causan a la industria nacional no se realiza de forma deliberada, sino que el problema de la industria nacional radica en la falta de competitividad frente al exterior; por lo que estas medidas deben aplicarse en forma no discriminatoria, es decir, a todos los países, con las excepciones que se establezcan en los tratados comerciales.

En la Organización Mundial de Comercio (OMC), y en los tratados de libre comercio suscritos por México, existen salvaguardas específicas para ciertos sectores que, por sus características, requieren de un tratamiento especial en esta materia. De ahí que existan las especiales para productos agropecuarios, o “salvaguardas de transición” para productos de los sectores textil y del vestido.

Sólo se pueden aplicar medidas de emergencia después de una investigación realizada por las autoridades competentes del país importador, con arreglo a un procedimiento previamente establecido y hecho público.

Dentro de las facultades del Ejecutivo, según lo establece el ya citado artículo 4º de la Ley de Comercio Exterior, está la de establecer medidas de salvaguarda en caso que así lo estimare pertinente, previa investigación que se realiza ante la Secretaría de Economía, la cual tiene la facultad conferida por la misma ley por conducto de la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales (UPCI), para tramitar y resolver las investigaciones en ésta materia, así como para proponer al Ejecutivo Federal las medidas que resulten de dichas investigaciones, ya que es el Presidente de la República quien las impone.

Las disposiciones jurídicas y el procedimiento en esta materia, están previstos en la Ley de Comercio Exterior y su Reglamento, así como en los capítulos correspondientes a la aplicación de las medidas en los tratados de libre comercio y convenios internacionales suscritos por México. Dentro de los acuerdos que se han establecido dentro de la Organización Mundial de Comercio, está precisamente el de salvaguardas. El artículo 2 menciona:

“Un miembro sólo podrá aplicar una medida de salvaguarda a un producto si dicho miembro ha determinado, con arreglo a las disposiciones enunciadas infra que las importaciones de ese producto en su territorio han aumentado en tal cantidad, en términos absolutos o en relación con la producción nacional, y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan acusar un daño grave a la rama de producción nacional que produce productos similares o directamente competidores.

* Una unión aduanera podrá aplicar una medida de salvaguarda como entidad única o en nombre de un Estado miembro. Cuando una unión aduanera aplique una medida de salvaguarda como entidad única, todos los requisitos para la determinación de la existencia o amenaza de daño grave de conformidad con el presente Acuerdo se basarán en las condiciones existentes en la unión aduanera considerada en su conjunto. Cuando se aplique una medida de salvaguarda en nombre de un Estado miembro, todos los requisitos para la determinación de la existencia o amenaza de daño grave se basarán en las condiciones existentes en ese Estado miembro y, la medida se limitará a éste. Ninguna disposición del presente Acuerdo prejuzga la interpretación de la relación que existe entre el artículo XIX y el párrafo 8 del artículo XXIV del GATT de 1994.

Las medidas de salvaguarda se aplicarán al producto importado independientemente de la fuente de donde proceda".²³

El concepto dado por la OMC es similar a lo establecido por la Ley de Comercio Exterior, por lo que queda claro que es una medida de protección a la industria nacional del país del que se trate, en nuestro caso, de México. Tiene la finalidad de que esta no se vea afectada por importaciones que compiten lealmente dentro del mercado, pero que causan un daño o pueden causarlo.

El procedimiento de investigación en materia de salvaguarda podrá iniciarse a solicitud de la parte interesada y el plazo máximo de duración del mismo será de 260 días hábiles contados a partir del día siguiente al de publicación de la resolución de inicio en el Diario Oficial de la Federación. La vigencia no podrá ser mayor a cuatro años, salvo en casos justificados.

En los últimos años, se ha incrementado de manera significativa las medidas de emergencia o salvaguardas impuestas, y nuestro país ha sido afectado por la imposición de las mismas. Poco se conoce de este tema, pero resulta una materia muy interesante conocerla más a fondo, debido al intercambio comercial que está teniendo México con otras naciones por la firma de numerosos tratados de los que nuestro país ha formado parte.

La materia comercial ha incrementado su importancia; la apertura de mercados ha tenido vital importancia hoy en día; sin embargo, ésta puede traer consigo problemas de competitividad entre productores; si no se cuenta mercancías a la altura de los demás países, y lo más relevante, de las necesidades de la sociedad, puede

²³. Acuerdo Sobre Salvaguardas-OMC, p. 317

caerse en el riesgo de dañar a la producción nacional. De ahí que se destaque el tema, que se conozca que existen medidas de emergencia que ayudan a un sector determinado, afectado por las importaciones provenientes de otras regiones.

CAPÍTULO II DEL GATT A LA OMC

2.1 DEL GATT A LA OMC

Históricamente ha existido entre las naciones la necesidad de intercambiar bienes entre sí, a cambio de aquellos de los que se carece. Los intercambios comerciales se han incrementado en la misma medida en que los países entran en una creciente interdependencia. Es por ello que se han creado organismos que regulen de alguna forma dicho intercambio comercial, los cuales, con el paso del tiempo, mejoran de acuerdo con las necesidades. Sin embargo, aun cuando falta camino por recorrer, como se analizara en el presente capítulo, la historia se remonta a tiempos en los que aunque quizá el comercio no tenía la importancia que ahora tiene, pero desde ese entonces se vislumbraba la creación de principios que dieran una pauta para un intercambio comercial más productivo.

En la década de 1930, el mundo atravesaba un período de depresión económica grave. Muchos gobiernos trataron de protegerse con la creación de obstáculos al comercio, como por ejemplo, aranceles elevados. Durante la Segunda Guerra Mundial se hizo patente el riesgo de que estas medidas restrictivas continuaran si no se intentaba lo más pronto posible y, para beneficio de todos, restablecer el sistema de intercambio multilateral que unía a las naciones en tan grande depresión económica. Las naciones más afectadas después de la guerra, se encontraban destruidas y necesitadas de bienes de consumo e insumos de los mercados internacionales, pues debido a las consecuencias devastadoras, era muy difícil que los produjeran por ellas mismas. El producto de ese esfuerzo es el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (*General Agreement on Tariffs and Trade*, en lo

sucesivo GATT).

“Entre la Primera y Segunda Guerra Mundial el comercio internacional creció en menor proporción a la producción. Los países industrializados elevaron aranceles e introdujeron restricciones significativas y multiplicaron los acuerdos bilaterales de intercambio compensado.”²⁴

En 1944, se celebró la Conferencia de Bretton Woods, de la cual surgieron el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), al mismo tiempo, se sentaron las bases para la creación de una organización que regulara la materia comercial en cuanto al intercambio de bienes, dado lo anterior, se sientan las bases para la creación del GATT, el cual es el antecesor de la Organización Mundial del Comercio.

2.2 EL ORIGEN DEL GATT

Los líderes nacionales jamás pensaron que el GATT se convirtiera en la organización internacional central del comercio. La idea original era la de crear una organización internacional que sería llamada “Organización Internacional de Comercio” (*International Trade Organization*, en lo sucesivo ITO), pero eso, no fue exactamente lo que sucedió.

“Las iniciativas hacia el desarrollo del GATT y la ITO comenzaron durante la Segunda Guerra Mundial y vinieron principalmente de los Estados Unidos de América (EUA). Dos cabos de la política estadounidense convergieron en estas iniciativas. La primera consistió en los “Acuerdos de Comercio Recíprocos”,

²⁴. Witker Jorge, Hernández Laura, Régimen Jurídico del Comercio Exterior, p.47

programado por los Estados Unidos de América, originalmente con el acta que capacitaba al Presidente para negociar mutuas reducciones de tarifas.”²⁵ Sin embargo, la debilidad de la bilateralidad se aproximaba y lo multilateral reflejaba ofrecer algunas soluciones para esas debilidades.

La segunda iniciativa, se refería al hecho de que era reconocido por la política estadounidense que las organizaciones para regular las prácticas nacionales, afectaban el flujo monetario nacional, al igual que al comercio; sería necesario entonces la realización de una conferencia en materia monetaria, la cual fue sostenida en Bretton Woods.

“En 1945, el Departamento de los Estados Unidos de América invitó a numerosas naciones a la instauración de las negociaciones multilaterales para la reducción de tarifas. Por el mismo tiempo las Naciones Unidas (ONU) comenzaron su trabajo y el Consejo Económico y Social de la ONU fue establecido.”²⁶ En la primera reunión de dicho Consejo, en febrero de 1946, se introdujo una resolución, que fue adoptada y llamada como la “Conferencia sobre Comercio y Empleo”, con el propósito de proyectar la carta constitutiva de la Organización Internacional de Comercio.

El primer comité preparatorio para reforzar lo convenido, se reunió en el otoño de 1946 en Londres, para considerar el proyecto de elaboración de una carta constitutiva para la ITO. Seguida de esta reunión se llevó a cabo una conferencia preparatoria en Ginebra, (de abril a octubre de 1947). En esta conferencia, las negociaciones multilaterales sobre tarifas fueron tratadas. Además, se continuó con el

²⁵. Molloy John F. Kozolchyk Boris, El derecho de los EU, entorno al comercio y a la Inversión, p. 56

²⁶. Ibidem, p. 57

proyecto de la carta constitutiva de la ITO, que fue concluida en la Conferencia de la Habana a principios de 1948. El GATT fue proyectado en la conferencia de Ginebra, simultáneamente con las negociaciones sobre tarifas y el trabajo sobre la constitución de la ITO.

“La idea básica del Acuerdo General era que existiera un acuerdo que abarcara tanto los resultados de las negociaciones de las tarifas, así como también, las cláusulas generales de protección, las cuales previenen la evasión de los compromisos en las tarifas. No estaba contemplado que el GATT, fuera una organización”.²⁷

El Acuerdo sobre Tarifas, incluyendo el Acuerdo General, fue negociado al principio bajo la autoridad del Acta del Acuerdo del Comercio Recíproco de 1945. En un principio, se pensó que el Acuerdo General fuera un acuerdo subordinado de la ITO, que dependiera de su carta constitutiva y de su Secretaría. Incluso muchas de sus cláusulas, se pensaba, serían cambiadas de conformidad con la versión correspondiente a las de la ITO, que surgió de la conferencia de la Habana.

A mediados de 1948, era obvio que la carta constitutiva de la ITO no tenía efecto alguno; en parte porque algunas naciones deseaban que el Acuerdo General fuera aceptado e implementado tan pronto como fuera posible, debido a que, algunas naciones requerirían de acción parlamentaria para aceptar muchas de las cláusulas del GATT, ya que el Acuerdo, por sí solo, no era aplicable. En lugar de eso, en 1947 fue firmado el “Protocolo de Aplicación Provisional” por 22 miembros originales del GATT; este protocolo se hizo efectivo el 1º de enero de 1948. Era solamente a través del protocolo que el Acuerdo General era aplicado. De hecho, la idea original era que

²⁷. Jackson John, Davey William, International Economic Relations, p.290

cuando la ITO tomara fuerza, el Protocolo de Aplicación Provisional quedaría a un lado y el Acuerdo General sería aplicado definitivamente.

Con la Conferencia de la Habana celebrada a principios de 1948, se completaba el proyecto de la carta constitutiva de la ITO, pero debido a que en el Congreso de los Estados Unidos de América no aceptaban del todo a esta organización, para los años 40's el entusiasmo de la cooperación internacional que prevaleció inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial se había marchitado, por lo que se cambió la perspectiva en cuanto a la materia de comercio, y muchos países sólo esperaban a que el congreso estadounidense aceptara la constitución del ITO. Pero siendo negativa la respuesta por parte del ramo ejecutivo de ese país para la aprobación del mismo, para diciembre de 1950, todos los propósitos prácticos de la ITO desaparecieron.

“La muerte de la ITO significaba que el GATT era por *default* la organización central que coordinaba las políticas sobre el comercio internacional. Sin embargo, los miembros del GATT y demás miembros adicionales, reconocieron que el Acuerdo General estaba mal adaptado para realizar el papel que le había sido confiado ejecutar”.²⁸ Consecuentemente, se decidió reformar y establecer una pequeña organización que operara y que sería conocida como la “Organización para la Cooperación en el Comercio” (*Organization for Trade Cooperation*, en lo sucesivo OTC). En octubre de 1955, en la novena sesión de las partes contratantes del GATT, se realizó la “sesión de la revisión”, en que fueron realizadas numerosas reformas para el GATT, y se completó un proyecto de carta constitutiva para la OTC.

Sin embargo, “la OTC se topó con diversos obstáculos, uno de ellos fue la

²⁸. Jackson John, Davey William, *Op cit* p. 295

negativa del Congreso de los Estados Unidos de América, el cual influía de manera especial en las decisiones en esta materia, numerosas reformas del GATT fueron discutidas; finalmente sólo se reformó lo relativo a la parte de las naciones desarrolladas.”²⁹ El GATT, tuvo una serie de transformaciones a lo largo de los años. Se trató de mejorarlo y adecuarlo a las necesidades que enfrentaba el mundo. Desde un principio era en las “rondas de negociaciones”, donde se discutían esta serie de cambios que sufría el GATT, el cual, a través de los años, se resume de la siguiente forma:

- 1934: Estados Unidos de América (EUA), propone el Acta de Acuerdos Recíprocos de Comercio; para 1945 existen 32 acuerdos.
- 1944: Conferencia de Bretton Woods (creación del: Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial).
- 1945: el gobierno de los EUA, invita a un grupo de naciones a la negociación multilateral de comercio.
- 1946: el consejo Económico y Social de las Naciones Unidas convienen una conferencia y la preparación de la constitución de la ITO (Organización Internacional de Comercio).
- 1946: octubre, preparativos de la ITO y GATT en Londres.
- 1947: enero y febrero, se realiza una conferencia preparatoria de la ITO y el GATT, en Nueva York.
- 1947-48: terminación del proyecto final de la carta constitutiva de la ITO, en la Habana, Cuba (Carta de la Habana).
- 1949: segunda ronda, las Partes contratantes del GATT se reúnen en Annecy, Francia, aceptación de miembros.
- 1950: tercera ronda, reunión de partes contratantes en Inglaterra; aceptación

²⁹. Mastel Greg, American Trade Laws after the Uruguay Round, p.145

de nuevos miembros.

- 1950: diciembre, el ramo ejecutivo anuncia que no será considerada de nuevo la constitución del ITO al Congreso estadounidense.
- 1954-55: cuarta ronda, Génova, la novena reunión de las partes contratantes del GATT en donde Japón es admitido.
- 1960-62: quinta ronda, Génova es llamada la Ronda Dillon, acerca de negociaciones del comercio.
- 1962-67: sexta ronda, Génova, la Ronda Kennedy, adhesión de la Parte IV.
- 1973-79: séptima ronda, Génova, la Ronda Tokio, una serie de Códigos adoptados.
- 1986-94: octava ronda, en Génova, llamada la Ronda Uruguay de negociaciones.

2.3 LAS RONDAS DE NEGOCIACIONES

- Ginebra (1947), formación del GATT
- Annecy (1947), permite el ingreso a 11 países
- Torquay (1950-1951), permite el ingreso de la República Federal de Alemania, registrándose, además, una reducción en los aranceles promedio con relación a 1948.
- Ginebra (1955-1956) no se dan resultados de transcendencia.
- Ronda Dillon (1960-1962): Es nombrada así porque el subsecretario de Estado norteamericano, Douglas Dillon, propone celebrar una negociación arancelaria simultánea a las negociaciones que llevarían a cabo los miembros de la Comunidad Europea para establecer la Tarifa Externa Común. Los resultados de esta ronda son más importantes en el área política que la arancelaria. Lo anterior debido a que es la primera vez que la Comunidad Económica Europea

negocia en nombre de todos sus representantes, y que intenta una negociación lineal (reducciones porcentuales idénticas a los aranceles de todos los productos) en vez del método tradicional producto por producto.

- Ronda Kennedy (1962-1967): “La ley norteamericana de Expansión Comercial de 1962, autoriza a la administración de ese país a negociar reducciones arancelarias del 50% en un lapso de cinco años, así como una supresión completa de los aranceles de los productos en que el 80% o más del comercio mundial, es realizado por la CEE y los Estados Unidos de Norteamérica.”³⁰ En estas negociaciones también se intenta liberalizar los intercambios agrícolas y tomar en consideración las necesidades de los países en desarrollo, y negociar acerca de los obstáculos arancelarios. A excepción de las reducciones arancelarias, todo lo demás arrojó resultados casi nulos. En esta ronda los países industrializados proclamaron que no esperaban reciprocidad de los países en desarrollo e incluso aceptaron un escalonamiento de reducciones arancelarias menor a la normal de cinco años.
- Ronda Tokio (1973-1979): Entre 1973 y 1979 se llevó a cabo en Tokio la VII Conferencia del GATT, conocida después como la “Ronda Tokio”. Se discutieron temas como las salvaguardas, el neoproteccionismo, la asistencia técnica a los países subdesarrollados, pero sobre todo, se hizo una revisión de los acuerdos originales firmados en 1948, de tal forma que se ajustaron a las situaciones imperantes en la década de los ochenta. Con ello, se crearon diversos acuerdos que contaban con la peculiaridad de ser autónomos, es decir, que a pesar de ser miembros del GATT los países podían decidir si participaban o no. Dichos acuerdos fueron en las siguientes materias:

³⁰. Witker Jorge, Hernández Laura, Op cit, p. 57

- Licencias de importación
- Valoración aduanera
- *Antidumping*
- Subsidios y derechos compensatorios
- Compras del sector público
- Obstáculos técnicos al comercio

Esta ronda aprobó seis códigos de conducta: *antidumping*, valoración, salvaguardas y derechos compensatorios, obstáculos técnicos al comercio internacional, licencias y compras de gobierno. Se obtuvo una reducción arancelaria promedio del 33%, pero en los sectores de automóviles, camiones, semiconductores y ciertos textiles, no hubo ninguna reducción. Se llegó a un compromiso, propuesto por Suiza, de que los aranceles más elevados recibirían mayores reducciones que los más bajos. En esta ronda, los países en desarrollo obtuvieron, aparte de la confirmación de compromisos anteriores, un régimen más favorable para los productos tropicales, así como un tratamiento especial y diferenciado en el terreno no arancelario. También se establecieron una serie de códigos que buscan minimizar el efecto de las barreras al comercio internacional.

Ronda Uruguay (1986-1994): Inició en septiembre de 1986, con la llamada Declaración de Punta del Este. Sus principales objetivos fueron: lograr una mayor liberalización del comercio mundial, actualizar y reforzar las normas del GATT, y extender su ámbito de aplicación a nuevas áreas del comercio internacional, como la agricultura, los textiles, las medidas de inversión, los servicios y la propiedad intelectual; por lo que se convirtió en la ronda más ambiciosa en la historia del GATT. Debido a la importancia de esta ronda y lo que deviene de ella, será tratada con detalle más adelante.

2.4 EL ACUERDO GENERAL SOBRE ARANCELES ADUANEROS Y COMERCIO, GATT

“El GATT, con una variedad de instrumentos (cerca de 200), provee un importante código de reglas aplicables a las acciones de los gobiernos que regulan el comercio internacional. El propósito básico del Acuerdo General, es constreñir a los gobiernos a la imposición o continuación de medidas, las cuales restringen o distorsionan al comercio internacional. Dichas medidas incluyen tarifas, cuotas impuestos internos y regulaciones, subsidios y prácticas *antidumping*, así como otras medidas de no tarifarias.”³¹

El objetivo básico de las reglas era liberar el comercio; una regla adicional muy importante era la “Cláusula de la Nación más Favorecida”, en la cual las regulaciones de los gobiernos en cuanto a la importación o exportación de un producto, no debían ser discriminatorias con productos de otras naciones. Por ello se estableció la no-discriminación como obligación en el trato nacional. Los límites de las tarifas expresados entre las partes contratantes en cada “cláusula de concesión”, no debían excederse de lo pactado. La esencia del Acuerdo General era la de cambiar todos los “límites de protección” en contra de las importaciones, y proveer reducciones de tarifas, que quedarán establecidas en las cláusulas y reforzadas por las reglas del artículo II y el resto del acuerdo.

El Acuerdo General contaba con numerosas excepciones, tales como las de seguridad nacional, la moral y salud, salvaguardas o cláusulas de escape (para restringir las importaciones temporalmente), acuerdos de libre comercio y el poder de renunciar. Incluía remarcados y detallados compromisos sobre las tarifas que

³¹. Jackson John, Davey William, Op cit p. 302

componían la “Lista de Tarifas”. Sin embargo, no era un solo acuerdo; contenía una serie de acuerdos y protocolos. Algunos de estos protocolos eran reformas de los artículos generales del texto, mientras que otros fueron correcciones o revisiones (a la luz de las renegociaciones) de las listas de tarifas. Especialmente, los “acuerdos separados” fueron completados en el contexto del GATT. Estos cumplían detalles de obligaciones de ciertos sujetos, pero sólo aplicaban a los firmantes de los acuerdos. Las restantes obligaciones estaban diseñadas para reforzar las obligaciones básicas en las tarifas. Por ejemplo, para prevenir la evasión de la obligación de las tarifas por el uso de otras barreras no-tarifarias, que pudieran inhibir a las exportaciones. Quizá la principal excepción a lo anterior es la importante obligación que estaba contenida en el artículo I, la cláusula de “La Nación más Favorecida” (NMF), marca un punto central del sistema de las obligaciones del GATT. Esta cláusula tiene historia, ya que se incluyó en los tratados comerciales desde el Siglo XVI. Su consagración plena fue a raíz del Tratado *Cobden Chevalier* de 1860, en donde “dos países que deseaban evitar la discriminación en el mercado mutuo, decidieron aplicar recíprocamente a sus bienes, las tasas más favorables de derechos y otras concesiones. Aplicaban los derechos más bajos para cada uno y las condiciones más ventajosas para el comercio”.³²

Hasta la Primera Guerra Mundial y desde el Tratado *Cobden-Chevalier*, la Cláusula imperó casi universalmente en el comercio, lo que determinó que más tarde el GATT hiciera suya la idea de aplicarla sin pretender que constituyera el monopolizador de su empleo, ya que es utilizada permanentemente por los países marginales, así como el principio de la no-discriminación, contenido en muchos de los acuerdos bilaterales. Bajo ésta última cláusula, cada miembro estaba obligado a tratar con otros miembros, al menos tan bien como lo haría con cualquier otra nación

³². Ibid, p.34

en lo que respecta a las importaciones o exportaciones. Debido a la importancia de este principio y al hecho de que para el Acuerdo General era el criterio central con base al cual se partía para calificar tanto las determinaciones que tomara el organismo como la conducta de sus miembros y hasta de terceros, además de su proyección en la Cláusula de la NMF, se dice que es la institucionalización de ésta cláusula.

“Una tercera y muy importante obligación del GATT está contenida en el Artículo III, llamada “obligación del trato nacional”, que forma parte de la cláusula de la nación más favorecida, provee un principio de no-discriminación para el trato a productos importados de naciones extranjeras, la cual implicaba la obligación de trato nacional en la que se especificaba que los productos importados debían ser tratados al igual que los productos domésticos, bajo los impuestos internos o medidas regulatorias.”³³

En adición a las obligaciones, el GATT contenía un largo número de excepciones, necesarias para permitir que el acuerdo fuera viable, con la suficiente flexibilidad, incluían la cláusula de escape, (artículo XIX); proveía restricciones temporales a las importaciones, en casos donde las mismas producían daño serio a la industria doméstica (salvaguarda), relativos con los problemas de balanza de pagos, uniones aduaneras y áreas de libre comercio, y generales para la salud nacional, regulaciones de sanidad y de seguridad nacional.

Otro de los principios básicos era el de la reciprocidad, conforme al cual, las concesiones que se otorgaban a las *Partes Contratantes*, eran de carácter oneroso, de tal manera que la concesión que una parte hacía se fundamentaba en la que recibía de otra y viceversa, estimándose ambas concesiones equivalentes. En el preámbulo del

³³ *Ibid* p.303

Convenio General, así como en su texto, en diversas oportunidades, al mencionar los acuerdos sobre reducción de aranceles, se aludía a este principio, cuando señalaba; “basado en reciprocidad y ventajas mutuas”. El principio de reciprocidad fue impugnado por los países en desarrollo en diversas oportunidades, y dio lugar a las excepciones a favor de estos países, al reformarse, o mejor dicho, adicionarse al Acuerdo General en su parte IV. La multilateralidad fundamentaba en tal grado al GATT que si sus miembros llegaban a acuerdos entre ellos o con terceros, por la vía bilateral, se provocaba una erosión del sistema del organismo, cuya esencia exigía que, para fortalecer sus fundamentos, se logaran los acuerdos con base a la multilateralidad.

Por otro lado, en cuanto a los aranceles el GATT no propiciaba la eliminación del arancel aduanero, sino la reducción sustancial de los derechos de aduana. “Aceptaba el arancel aduanero como mecanismo de política comercial, pero la tasa arancelaria debería sujetarse a una reducción significativa y gradual, mediante la liberalización paulatina arancelaria, lo que serviría de fundamento a las negociaciones que multilateralmente se realizaban por las *Partes Contratantes* en el GATT”.³⁴

Las negociaciones se realizaban en dos aspectos: la consolidación del arancel al nivel actualmente establecido; o para declarar el compromiso de no superar cierto nivel arancelario. Las concesiones arancelarias, una vez negociadas, se integraban a listas que se anexaban al Acuerdo General y eran consolidadas conforme al Artículo XXVIII, durante un período de tres años. Estos aranceles consolidados no podían ser aumentados (aunque podían ser reducidos por la parte que hubiera otorgado la concesión).

³⁴. Jackson John H. World Trade and the Law of GATT. p.68

Asimismo, estableció los procedimientos necesarios para que una *Parte Contratante* pudieran modificar o retirar una concesión, para lo que se exigía acuerdo de las partes interesadas y la compensación correspondiente. En cambio, los aranceles de los productos que no hubieran sido objeto de concesión o aranceles no consolidados, podían ser modificados libremente por la parte que los aplicaba. El Acuerdo General también contemplaba la eliminación de las restricciones cuantitativas, al exponer que ninguna *Parte Contratante* podían imponer o mantener, aparte de los derechos de aduana, impuestos u otras cargas, prohibiciones ni restricciones a la importación de un producto del territorio de la otra *Parte Contratante*, o a la exportación o venta para la exportación de un producto destinado al territorio de otra *Parte Contratante*, ya fueran aplicados mediante contingentes, licencias de importación o de exportación o por medio de cualquier otro tipo de medidas. Hay ciertas excepciones, unas de ellas las destinadas a la protección de la agricultura y el consumo de productos agrícolas en casos de importación y de exportación de esos productos; casos de restricción de exportación por razones de abastecimiento interno, casos de restricción de exportación e importación en relación con la aplicación de norma de calidad, y casos de restricción de la importación de cualquier producto agrícola o pesquero, con fines de protección a la producción nacional.

“El Comercio Justo era otro principio básico del Acuerdo General; las reglas del mismo estaban destinadas a prevenir las “prácticas desleales” de gobiernos, exportadores o importadores que dieran ventajas de competitividad a productos de un país sobre los productos de otro”.³⁵ Las prácticas desleales de mayor importancia se refieren a las prácticas de subsidios de gobiernos y los actos de *dumping* de las empresas comerciales y asimismo, otras prácticas comerciales desleales como las

³⁵. Querol Vicente, El Gatt, Fundamentos Mecanismos y Políticas; Relaciones con México, p.30

normas que discriminaban con base a la salud, seguridad o ambientales y en la valoración aduanera.

Puede estimarse que la conciliación en las controversias, que se suscitaban entre las *Partes* contratantes, era también un principio básico del GATT, puesto que yacía en uno de los mayores problemas del organismo, tanto como en otros organismos internacionales. Se trataba de que las partes cumplieran razonablemente sus compromisos en los términos del Acuerdo General y, si hubiera habido desacuerdo entre ellos, buscar la forma de cómo debían resolver las controversias. “Las disputas surgían de numerosas fuentes que incluían diferencias en la interpretación nacional de las normas del GATT, inconsecuencias entre las leyes nacionales y las del GATT, y en casos en que los gobiernos se veían forzados por la presión política nacional a introducir políticas comerciales que violaban las normas del GATT”.³⁶

El sistema procesal del Acuerdo General sobre controversias perseguía resolver las cuestiones entre partes, fuera para eliminar la práctica comercial ilícita en los términos del convenio general, o para eliminar el efecto perjudicial que esa práctica causaba. En casi todos los casos en que la disputa era exitosamente resuelta, la solución venía a través de planteamientos bilaterales entre los países bajo controversia. “La contribución del GATT a estos procedimientos conciliatorios estaba formulada, primeramente con base en calificar al país que incurre en la práctica “ilícita”, antes que autorizar que se introdujeran sanciones en contra de los infractores, por lo que se recurría al procedimiento antes aludido, de carácter

³⁶. *Ibid* p. 31

voluntario.”³⁷

Sin embargo, dentro del GATT existía un procedimiento semiformal sobre conciliación:

1. Una Parte contratante deducía una queja en contra de otra Parte con motivo de una práctica específica,
2. Designaba un grupo de trabajo o panel para investigar el caso, con el fin de establecer si esa práctica específica era de hecho contraria a las normas del Acuerdo General.
3. El panel informaba sus conclusiones y se examinaban.
4. En el caso de que las conclusiones concordaran con la queja, “el GATT indicaba al país que había violado las normas del Acuerdo General la fórmula propuesta para solucionar el conflicto. En caso extremo, podía autorizar al país que deducía la queja para tomar represalias en contra del otro país. La represalia tomaba la forma de suspensión de las concesiones hechas dentro del GATT o, de las obligaciones del país que efectuaba esa violación.”³⁸ No obstante, a través de esas cuatro etapas procesales, se llamaba a las partes envueltas en la controversia a que resolvieran su disputa mediante consultas bilaterales y en casi todas las oportunidades el caso se resolvía antes de la última etapa.

³⁷. *Ibid* p. 69

³⁸. Báez López Gustavo, Dumping y Comercio Internacional: causas y efectos, p. 125

2.5 LOS PAÍSES DE MENOR DESARROLLO EN EL GATT

Después del surgimiento del GATT, se llevó a cabo una expansión del comercio. Ésta favoreció principalmente a los países industriales de economía de mercado. Los países en desarrollo no se vieron impulsados en términos semejantes, a causa de la libre competencia con aquellos países en condiciones de igualdad, y de reciprocidad, entre partes desiguales, que beneficiaba preferentemente a los países de mayor desarrollo.

Por lo que en un principio surgieron las necesidades de las modificaciones y reformas que se hicieron al texto del GATT. Se modificó lo relacionado con la “Ayuda del Estado para favorecer el desarrollo económico, con el propósito de: 1) permitir los retiros o cambios en las concesiones otorgadas por un país en desarrollo; 2) Permitir la adopción de medidas restrictivas sobre las importaciones con motivo de problemas de balanzas de pago; 3) adoptar medidas no compatibles con el GATT para facilitar la creación de una determinada rama de la industria. Lo anterior fue empleado muy escasamente por los países en desarrollo en consideración a la complejidad y las dificultades prácticas que impondría su aplicación”.³⁹

Sin embargo, la disposición era dilatoria y engorrosa. Además, sus posibles medidas eran insuficientes con relación a aranceles y a las restricciones a las exportaciones, e incluía un concepto muy estrecho sobre la “industria naciente”; tampoco contenía los elementos de juicio sobre productos básicos de la Carta de La Habana. Por otra parte, el GATT no aceptaba que los países en desarrollo concertaran nuevos aranceles preferenciales en beneficio del desarrollo de su economía, aunque toleraba las existentes.

³⁹. Bael Ivo Van, Bellis Jean-Francois Antidumping and other Trade Protections Laws of the EC, p.455

Posteriormente, se negociaron y se agregaron al texto del GATT una serie de principios y objetivos, en que se abundaba en declaraciones sobre los problemas del comercio y desarrollo de “las *Partes* contratantes poco desarrolladas” y cuya redacción correspondía a enunciados programáticos, y no a compromisos jurídicos que configuraran obligaciones contractuales.

En la Ronda Tokio imperaba la idea de establecer un “trato especial y diferenciado” para los países en desarrollo. Ello se refleja, concretamente, en algunos de los códigos, y en la decisión que adoptaron las *Partes* contratantes en noviembre de 1979, conocida como “Cláusula de Habilitación”.

Con relación a los Códigos, el trato especial y diferenciado se concretó en disposiciones que: 1) obligaban tener en consideración los intereses y problemas comerciales, técnicos y administrativos que los países en desarrollo pudieran tener al aplicar los Códigos; 2) otorgaban la posibilidad de eximirse temporalmente de ciertas obligaciones; 3) preveían obligaciones sustantivas y criterios diferentes para los países en desarrollo; y 4) hacían posible el otorgamiento de asistencia técnica. Además, en ciertos casos se incluían normas especiales para los países en desarrollo menos adelantados; de manera que se consagraba esa categoría especial entre los países en desarrollo.

Para los países desarrollados, uno de los resultados más importantes de la ronda Tokio fue la “Cláusula de Habilitación”, que se consagró por las partes contratantes mediante una decisión titulada “trato diferenciado, reciprocidad y mayor participación de los países en desarrollo”. Primero se autorizaba a las partes contratantes a “conceder un trato diferenciado y más favorable a los países en desarrollo, sin conceder dicho trato a las otras *Partes* contratantes”, no obstante el

tratamiento de la NMF.

2.6 LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

Cuando comenzó la Ronda Uruguay, fue posible hacer una lista de los numerosos y serios problemas con los que se enfrentaba el GATT, a la mayoría de ellos se podrían llamar “defectos de nacimiento”, que databan de la complicada historia de sus orígenes:

“La aplicación del GATT fue controversial, defectuosa y aún provisional, aunque las reglas del mismo actuaban como una liga de las obligaciones de lo convenido internacionalmente. Numerosos problemas institucionales se dejaban ver desde su estructura, como su incierta relación con las leyes domésticas, la carencia de la definición del establecimiento de un procedimiento de disputa, preguntas sobre la membresía y todos los poderes no definidos de las partes contratantes.”⁴⁰

Las modificaciones al Acuerdo General eran tales, que se llegó a pensar en un principio, imposibles de enmendar. La tardanza requerida para el proceso de aceptación, la dificultad de obtener el número requerido de aceptaciones, el hecho de que cuando un cambio era efectivo, éste no aplicaría a los países que no lo habían aceptado, trajeron como consecuencia que el proceso de modificaciones cayera en desuso. “Esto causó cierta rigidez y la inhabilitación para desarrollar reglas que se ajustaran a las nuevas y más desarrolladas en el comercio internacional. Uno de los resultados del elaborado sistema fueron los acuerdos separados o códigos, los cuales

⁴⁰. GATT Secretariat, The results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations, The legal Text”, p. 19

crearon problemas adicionales.”⁴¹ Otro problema fue la relación entre el GATT y estos varios acuerdos. Estaban íntimamente ligados con la estructura del Acuerdo General, y muchas de las veces, eran tratados separadamente. Desde que los acuerdos tendieron a tener procedimientos separados para ejecutarse en varias materias, incluyendo el establecimiento de una disputa o litigio, había una cierta ineficiencia en el “*forum shopping*”, es decir, en el de elegir el foro internacional más conveniente en caso de disputa. Estos acuerdos eran sujetados sólo por los gobiernos que los aceptaban y la oportunidad que les brindaba, a esos gobiernos, en cuanto a sólo escoger o elegir, algo así como “el GATT a la carta”. La relación entre el sistema de tratado del GATT y las leyes domésticas de los países miembros era oscura. Finalmente, al término del octavo año de la Ronda Uruguay en 1994, se consiguió un profundo cambio en la estructura legal de las instituciones de comercio internacional.

“Los resultados de la Ronda Uruguay crean una nueva y mejor definida organización internacional, con una mejor estructura, una Organización Mundial del Comercio (OMC), que cargaba con el trabajo del GATT. Algunos han sugerido que este es el resultado más significativo de la Ronda Uruguay y eso es una parte de una serie de circunstancias (incluyendo la integración en Europa y Norte América), las cuales representan el más profundo cambio en las instituciones económicas internacionales desde la Conferencia de Bretton Woods.”⁴² La Ronda se concluye formalmente con la firma del Acta de Marrakech el 15 de abril, la cual dicta de la siguiente forma:

“Los Ministros,

Representando a los 124 Gobiernos, y las Comunidades Europeas,

⁴¹. *Ibidem*, p. 19

⁴². Scott Jeffrey J, *The Uruguay Round: An assessment*, p. 220

participantes en la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales, con ocasión de la reunión final del Comité de Negociaciones Comerciales a nivel ministerial celebrada en Marrakesh, Marruecos, del 12 al 15 de abril de 1994,

Recordando la Declaración Ministerial adoptada en Punta del Este, Uruguay, el 20 de septiembre de 1986, por la que se dio inicio a la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales, adoptan hoy lo siguiente:

“DECLARACIÓN

1. Los Ministros saludan el logro histórico que representa la conclusión de la ronda, con el convencimiento de que fortalecerá la economía mundial y dará paso a un mayor crecimiento del comercio, las inversiones, el empleo y los ingresos en todo el mundo. En particular acogen con satisfacción:

El marco jurídico más fuerte y más claro que han adoptado para el desarrollo del comercio internacional, y que incluye un mecanismo de solución de diferencias más eficaz y fiable.

La reducción global de los aranceles en un 40 por ciento y los acuerdos más amplios de apertura de los mercados en el sector de las mercancías, así como la mayor previsibilidad y seguridad que representa la importante expansión del alcance de los compromisos arancelarios, y [...]

2. Los Ministros afirman que el establecimiento de la Organización Mundial de Comercio (OMC) anuncia una nueva era de cooperación económica mundial, que responde al deseo generalizado de actuar en un sistema multilateral de comercio más justo y más abierto en beneficio y por el bienestar de los pueblos. Los Ministros expresan su determinación de resistir las presiones proteccionistas de toda clase. Están convencidos de que la liberalización del comercio y el fortalecimiento de las normas conseguidos en la Ronda Uruguay conducirán a un entorno comercial

mundial cada vez más abierto....

3....

4. Los Ministros celebran el hecho de que la participación en la Ronda Uruguay haya sido considerablemente más amplia que en cualquier negociación comercial multilateral anterior y, en particular, la función notablemente activa desempeñada en ella por los países en desarrollo; ello marca un hito histórico en el camino hacia una mancomunidad comercial mundial más equilibrada e integrada. Los Ministros toman nota de que durante el período abarcado por estas negociaciones, se pusieron en aplicación medidas significativas de reforma económica y de liberalización autónoma del comercio en numerosos países en desarrollo y economías anteriormente planificadas.

5. Los Ministros recuerdan que los resultados de las negociaciones comportan disposiciones que confieren un trato diferenciado y más favorable a los países en desarrollo, con especial atención a la situación particular de los países menos adelantados. Los Ministros reconocen la importancia de la aplicación de estas disposiciones para los países menos adelantados y declaran su intención de continuar apoyando y facilitando la expansión de las oportunidades de comercio e inversión de dichos países. Conviene someter al examen periódico de la Conferencia Ministerial y de los órganos competentes de la OMC la repercusión de los resultados de la Ronda en los países menos adelantados, así como en los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios, con objeto de promover medidas positivas que les permitan alcanzar sus objetivos de desarrollo.

6. Los Ministros declaran que al firmar el "Acta Final en que se incorporan los resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales" y, al adoptar las Decisiones Ministeriales conexas, inician la transición del GATT a la OMC. En particular, han establecido un Comité Preparatorio que ha de sentar las bases para la entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC, y se comprometen a tratar

de llevar a cabo todos los trámites necesarios para la ratificación de dicho Acuerdo de modo que pueda entrar en vigor el 1° de enero de 1995 o lo antes posible después de esa fecha....”⁴³

En el corazón de la OMC están los acuerdos, negociaciones y lo firmado entre las naciones en materia de comercio. “Estos documentos proveen reglas legales para el comercio internacional, son esencialmente contratos hechos por los gobiernos para mantener su política de comercio sin limitaciones.”⁴⁴ Aunque es negociado y firmado por los gobiernos, la ayuda es para productores de bienes y servicios, exportadores e importadores para conducir sus negocios.

Bajo los acuerdos de la OMC, las naciones no pueden hacer discriminaciones entre las *Partes* contratantes; les tienen que otorgar beneficios especiales (tales como bajar los aranceles de sus productos) y tienen que hacer lo mismo con todos los otros miembros. Este principio es conocido como la Cláusula de la Nación más Favorecida (NMF), parte importante desde su utilización en el GATT. Por su parte, el principio de no-discriminación aún se aplica, y consiste en que los productos importados y los locales deben ser tratados por igual.

Bajar las tarifas es el significado más obvio del tratado, las barreras que se ponen son solo aranceles, medidas como límite de importaciones o cuotas que restringen las cantidades de las importaciones. Sin embargo, abrir los mercados puede ser beneficioso, aunque también requiere de ajustes. Los acuerdos de la OMC permiten a las naciones introducir cambios gradualmente, a través de la “liberalización progresiva”

⁴³. Instrumentos Jurídicos Fundamentales, p. 10

⁴⁴. Schott Jeffrey J., Op cit, p.224

2.7 LAS PRINCIPALES DIFERENCIAS ENTRE LA OMC Y EL GATT

Para comenzar, hay que establecer que el GATT era dos cosas: 1) un acuerdo internacional; y 2) una organización creada más tarde como el soporte del acuerdo. Los mandatarios de los gobiernos miembros necesitaban discutir sobre la creación de una organización adecuada, la cual continúa existiendo, y ha sido reemplazado por la OMC. Los acuerdos aún existen, pero no son más que reglas establecidas relativas al comercio internacional.

El antiguo texto es llamado el “GATT de 1947”, y la versión que se aplica es llamada “GATT de 1994”.

Las principales diferencias entre el GATT y la OMC son:

- El GATT era *ad hoc* y provisional; nunca fue ratificado por todos los parlamentos de sus miembros y no contiene provisiones para la creación de una organización.
- La OMC, como organización internacional y los acuerdos son permanentes. Cuenta con bases legales que los miembros han ratificado en sus acuerdos, los cuales describen la forma de cómo funciona.
- La OMC tiene “miembros”; el GATT contaba con “*Partes contratantes*”, debido a que era un texto legal.
- El GATT trataba del comercio de bienes. La OMC se refiere a otros campos tales como el de propiedad intelectual.

- Por último, el proceso establecido en caso de disputa entre los miembros es más rápido y automático en comparación con el antiguo sistema del GATT. Ahora las reglas no pueden ser bloqueadas.

2.8 LOS ACUERDOS DE LA OMC

Tienen como objetivo, como ya se mencionó, abrir los mercados, aunque con ciertas excepciones. Contiene el proceso en caso de disputa, el trato especial para los países en desarrollo, la manera en cómo se requiere a los miembros la regulación en materia de comercio de conformidad con lo establecido en la OMC, así como notificar a la misma acerca de normas y medidas adoptadas, y reportar regularmente a la secretaria de la política comercial adoptada.

Los acuerdos y sus anexos tratan de los siguientes sectores:

- Para bienes (bajo el GATT)

- Agricultura
- Regulaciones de sanidad para productos de cultivo
- Textiles
- Normas para los productos
- Medidas para la inversión
- *Anti-dumping*
- Métodos para las tasas aduanales
- Reglas de origen
- Licencias de importación
- Subsidios

- Salvaguardas

Para interés del presente trabajo de investigación, se analizará el Acuerdo de Salvaguardas, en el cual los miembros de la OMC pueden restringir temporalmente las importaciones de productos, si la industria nacional es dañada o amenazada de daño. Aquí, el daño tiene que ser serio. Las medidas de salvaguardas siempre estuvieron bajo lo dispuesto por el GATT (artículo 19).

“Bajo el auspicio del GATT no eran frecuentemente usadas, algunos gobiernos prefirieron proteger sus industrias domésticas a través de negociaciones bilaterales fuera del alcance del GATT; persuadieron a las naciones para que restringieran sus exportaciones de manera voluntaria, o eran acordadas por otros medios para compartir el mercado.”⁴⁵ Acuerdos de este tipo fueron los que tuvieron productos tales como los automóviles, acero, semiconductores, etc. Sin embargo, bajo la OMC, este tipo de acuerdos fueron prohibidos, por lo que estas medidas tuvieron que ser modificadas o terminadas para fines de 1998. “A algunas naciones les fue permitido mantener algunas de estas medidas hasta finales de 1999 el único caso fue la Unión Europea, en las restricciones a la importación de autos procedentes de Japón.”⁴⁶

Las medidas de salvaguardas tomadas antes de la OMC, bajo el artículo 19 del GATT de 1947, debían de terminar ocho años después de la fecha en que habían sido aplicadas o para finales de 1999; lo que sucediera primero.

Ahora, las industrias o compañías deben solicitar la imposición de una salvaguardia a sus gobiernos. La OMC hace especial énfasis en la transparencia y en

⁴⁵. Stewart Terence, The WTO, Multilateral Trade Framework for the 21th Century and US, Implementing Legislation, p. 325

⁴⁶. Ibid, p. 325

respetar las reglas establecidas, haciendo a un lado los métodos arbitrarios. Las autoridades que llevan a cabo la imposición de una salvaguarda, tienen la obligación de hacerla pública, para que otras partes interesadas presenten las evidencias o pruebas de interés. Deben incluir argumentaciones que sean de interés público.

El acuerdo establece criterios para determinar a qué se le considera daño serio, y a que, amenaza de daño serio, y los factores que deben ser considerados para determinar el impacto de las importaciones en la industria doméstica. Cuando se impone una medida de salvaguarda sólo se debe de aplicar por el tiempo que sea necesario para prevenir o remediar el daño serio y para ayudar a la industria que se vio dañada.

El Comité de Salvaguardas vigila la aplicación del acuerdo y es responsable de vigilar los compromisos entre los miembros. Los gobiernos tienen que reportar cada fase de la investigación de una salvaguarda y lo relativo de las decisiones hechas. El comité revisará dichos reportes.

2.9 LOS ACUERDOS REGIONALES DE COMERCIO Y LA OMC

La Unión Europea, el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), el Acuerdo Económico de Relaciones entre Australia y Nueva Zelanda, etc, desde los inicios del GATT, y posteriormente la OMC, han sabido de la creación de más de 100 acuerdos regionales (aunque algunos ya no existan o no se consideren substanciales). Una de las preguntas más comunes es si estos acuerdos ayudan o no al sistema multilateral de la OMC. Un comité vigila el desarrollo de estos acuerdos.

Algunos acuerdos regionales tratan acerca de los estándares ambientales o las políticas de competencia. Estos temas también fueron tratados en la Ronda Uruguay y en la OMC. Los acuerdos o grupos que son importantes para la OMC son los que tratan de abolir o reducir las barreras en el comercio. La OMC reconoce que los acuerdos regionales y las integraciones económicas pueden beneficiar a las naciones. Incluso reconoce que bajo ciertas circunstancias los acuerdos regionales pueden dañar los intereses de otras naciones. Normalmente las uniones aduaneras y las áreas de libre comercio podrían dañar los principios de igualdad de la OMC para todas las partes contratantes (la Cláusula de la Nación más Favorecida). Pero el artículo 24 del GATT, permite que los acuerdos regionales sean considerados como una excepción especial, y proveen un criterio muy estricto con ellos.

En particular, los acuerdos deben ayudar a que el comercio fluya más libremente entre las naciones del grupo. En otras palabras, la integración regional debe complementar al sistema multilateral del sistema del comercio y no dañarlo. En febrero de 1996, fue creado por el Consejo General de la OMC, el Comité de los Acuerdos Regionales de Comercio. Su propósito es examinar a los grupos regionales y evaluar si éstos están de acuerdo con las reglas de la OMC. El comité, incluso examina la forma en cómo los acuerdos regionales pueden afectar al sistema multilateral, y qué relación existe entre lo regional y los acuerdos multilaterales.

Los acuerdos de la OMC incluyen numerosas medidas para tratar con las naciones llamadas “de primer mundo” y las que se encuentran en vías de desarrollo. “El GATT, el cual es aplicable para los bienes, tiene una parte especial para el comercio y el desarrollo, el cual incluye medidas para la no-reciprocidad de las negociaciones entre las naciones desarrolladas y las no desarrolladas, cuando las primeras concedan algún beneficio en comercio a las menos adelantadas, las más

desarrolladas no deben esperar que las naciones en desarrollo les tengan que corresponder con algún beneficio a cambio.”⁴⁷

Incluso se habilitan beneficios especiales para las naciones en desarrollo, sin tener que hacer lo mismo con los demás miembros, esto es conocido como “el tratamiento especial y diferencial”.

Las naciones en desarrollo reciben especial atención en la OMC; se reconoció al principio, que los compromisos podrían tener impactos negativos en algunas naciones de este grupo. Por ejemplo, el reducir los subsidios de las exportaciones agrícolas podría incrementar el precio de algunos productos alimenticios que estos países importan, por lo que existe, en este caso, un Comité de Agricultura que monitorea esta situación. Además, pueden ser ayudados para ajustarse a la situación, por parte de otros miembros de la OMC, o de instituciones financieras internacionales, tales como El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

2.10 LA INTEGRACIÓN DE LA OMC

Todas las decisiones importantes son tomadas por los miembros, al igual que por los Ministros (que se reúnen cada dos años) y funcionarios (quienes se reúnen normalmente en Ginebra), las decisiones son tomadas regularmente a través de consenso. El consenso se realiza con 131 o más miembros, lo cual puede ser difícil, pero las decisiones pueden ser más benéficas para todos los miembros.

“Las reglas impuestas son el resultado de las negociaciones entre los miembros y reforzadas por los mismos. Las sanciones que se imponen en caso de

⁴⁷. Croome John, The World Trading System, a history of the Uruguay Round, p. 98

incumplimiento son impuestas por los países miembros, no por la organización.”⁴⁸

Las más altas autoridades están en la Conferencia Ministerial, quienes se reúnen por lo menos una vez cada dos años. Pueden tomar decisiones en casi todas las materias, bajo cualquier acuerdo multilateral de comercio.

El siguiente nivel es el Consejo General, integrado por tres cuerpos:

- El Consejo General.
- El Órgano de Solución de Diferencias.
- El Órgano de Examen de Políticas Comerciales.

Aunque se reúnan bajo diferentes términos, los tres son competentes para todos los países miembros y reportan a la Conferencia Ministerial.

El tercer nivel está compuesto por cónsules específicos para cada área, como el de bienes. Éstos le reportan al Consejo General, son para la totalidad de los miembros. Tienen cuerpos subsidiarios, llamados comités, como el Comité de Desarrollo y Comercio, el de Ambiente, etc.

El cuarto nivel está integrado por cuerpos subsidiarios con consejeros de los más altos niveles. El cónsul de bienes tiene 11 comités, trata con temas específicos (tales como agricultura, acceso a mercados, salvaguardas, y más).

El quinto nivel es el Órgano de Solución de diferencias, que tiene dos

⁴⁸. Gantz David, Introduction to the World Trading System and Trade Laws Protecting US Business, p. 327

“subsidiarias”: el establecimiento de un panel de expertos dedicados a las disputas sin resolver, y el Órgano de Apelación, que se encarga de revisar las decisiones de los paneles.

Finalmente, la OMC es la organización de comercio más importante. Sin embargo, todavía queda mucho por hacer. Definitivamente, en el caso de los países en desarrollo, puede llegar a lograrse más, pero los intereses de los países desarrollados no son los mismos.

Para cumplir con los propósitos de igualdad y transparencia en beneficio de todos, los comités trabajan en sesiones, en donde los países miembros tienen la oportunidad de exponer sus ideas para mejorar el funcionamiento de la organización. Es en estos foros en los que se analizan las propuestas de los participantes, y tratan de lograr que todos los principios consagrados en el corazón de la OMC se cumplan para todos los que la integran. No hay que olvidar que el ingreso de países en vías de desarrollo a este tipo de organizaciones mundiales, deja una mejor imagen del país para el resto del mundo.

CAPÍTULO III
EL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDAS Y LA LEY
DE COMERCIO EXTERIOR

3.1 ESTRUCTURA DEL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDAS

El objetivo de los Miembros del GATT era mejorar y fortalecer el sistema de comercio internacional: Reconocieron que era necesario reforzar las disposiciones del GATT de 1994. Esto requería negociar un acuerdo que cumplimentara los objetivos propuestos, específicamente lo establecido en el artículo XIX, el cual a la letra dice:

“Artículo XIX:

1. a) Si, como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias y por efecto de las obligaciones, incluidas las concesiones arancelarias, contraídas por una Parte contratante en virtud del presente Acuerdo, se importa un producto en el territorio de esta Parte contratante en cantidades tan mayores y en condiciones tales que cause o amenace causar un perjuicio grave a los productores nacionales de productos similares o directamente competidores, dicha Parte contratante podrá, en la medida y durante el tiempo que sean necesarios para prevenir o reparar ese perjuicio, suspender total o parcialmente la obligación contraída con respecto a dicho producto o retirar o modificar la concesión.”⁴⁹

La necesidad de llevar a cabo una negociación que reforzara el artículo arriba mencionado, se debió en gran medida a que las Partes contratantes del GATT utilizaban cada vez más varias de las llamadas medidas de la “zona gris” (limitaciones bilaterales voluntarias de las exportaciones, acuerdos de comercialización ordenada y medidas similares), para limitar las importaciones de determinados productos. Estas

⁴⁹. Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, p. 38

medidas no se aplicaban de conformidad con el artículo XIX y, por tanto, no estaban sujetas a la disciplina multilateral del GATT y su legalidad era dudosa. Actualmente, el Acuerdo prohíbe claramente tales medidas y contiene disposiciones específicas para eliminar las que ya estaban vigentes en el momento de la entrada en vigor del Acuerdo de la OMC.

El Acuerdo sobre Salvaguardas, que se aplica expresamente por igual a todos los Miembros, tiene por objetivo: 1) aclarar y reforzar las disciplinas del GATT, concretamente las de su artículo XIX; 2) restablecer el control multilateral sobre las medidas y suprimir las que escapen a tal control; y 3) fomentar el reajuste estructural de las ramas de producción nacional a las que afecte negativamente el aumento de las importaciones, y reforzar así la competencia en los mercados internacionales.

El Acuerdo contiene las normas de aplicación de las salvaguardas previstas en el artículo XIX del GATT de 1994. Autoriza a los Miembros de la OMC a adoptarlas, para proteger a una determinada rama de producción nacional de un aumento imprevisto de las importaciones de cualquier producto que cause, o pueda causar, un perjuicio grave a dicha rama de producción.

Consta de 14 artículos y un anexo. En líneas generales, pueden distinguirse cuatro partes principales: disposiciones generales (artículos 1 y 2); normas que rigen la aplicación de las nuevas medidas (es decir, las adoptadas después de la entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC (artículos 3 a 9); normas relativas a las ya vigentes antes de la entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC (artículos 10 y 11); y vigilancia e instituciones multilaterales (artículos 12 y 14).

A continuación, se explicará la estructura del Acuerdo sobre Salvaguardas, así como lo que en él se establece.

3.2 DISPOSICIONES GENERALES DEL ACUERDO

El artículo 1º establece que el Acuerdo sobre Salvaguardas es el instrumento en virtud del cual podrán aplicarse lo previsto en el artículo XIX del GATT de 1994. Es decir, cuando se adopte una medida al amparo del artículo XIX (que permite la suspensión de concesiones y obligaciones resultantes del GATT en las circunstancias de "urgencia" definidas), ésta debe aplicarse con arreglo a las disposiciones del Acuerdo. Establece, que no se aplica a las medidas adoptadas de conformidad con otras disposiciones del GATT de 1994 y con los Acuerdos Comerciales Multilaterales incluidos en el Anexo IA, o los protocolos, acuerdos o convenios concluidos en el marco del GATT de 1994.*

El artículo 2º establece que las condiciones para poder aplicar una medida de salvaguarda son; "que exista un aumento en las importaciones que cause o amenaza causar un daño grave. También incluye el requisito de que tales medidas deberán aplicarse en régimen de la Cláusula de la Nación más Favorecida."⁵⁰

* Los Acuerdos Comerciales Multilaterales incluidos en el Anexo IA además del de Salvaguardas, son:

Acuerdo sobre la Agricultura.

Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias.

Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido.

Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio.

Acuerdo sobre las Medidas en Materia de Inversiones relacionadas con el Comercio.

Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del GATT de 1994.

Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VII del GATT de 1994.

Acuerdo sobre Inspección Previa a la Expedición.

Acuerdo sobre normas de Origen.

Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación.

Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias.

Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio.

Comercio.

⁵⁰. Acuerdo sobre Salvaguardas, p.234

3.3 NORMAS APLICABLES PARA LA ADOPCIÓN DE UNA SALVAGUARDA

En el artículo 3º, se establece que las medidas sólo podrán aplicarse después de una investigación realizada por las autoridades competentes, con arreglo a un procedimiento previamente establecido. Aunque en el acuerdo no se especifican requisitos de procedimiento, exige que las investigaciones comporten un aviso público razonable y que las partes interesadas (importadores, exportadores, productores, etc.), tengan la oportunidad de exponer sus opiniones y de responder a las de las otras partes. Entre otras cosas, deben pedirse opiniones sobre si su aplicación es o no de interés público. Las autoridades competentes están obligadas a publicar un informe en el que expliquen las constataciones a que hayan llegado sobre todas las cuestiones pertinentes, incluida la prueba de la importancia de los factores examinados. El acuerdo contiene, además, normas específicas sobre el trato que debe darse a la información confidencial en una investigación.

En el Acuerdo, específicamente en el artículo 4º, se define el “daño grave” como un menoscabo significativo de la situación de una rama de producción nacional. Por “amenaza de daño grave” se entiende la clara inminencia de un daño grave, cuya determinación se basará en hechos y no simplemente en alegaciones, conjeturas o posibilidades remotas. “Se define “rama de producción nacional” al conjunto de los productores de las mercancías similares o directamente competidores que operen dentro del territorio de un Miembro, o los productores que en su conjunto representen una proporción importante de la producción nacional total de esos productos.”⁵¹

Para determinar la existencia de daño grave o amenaza de daño grave, las autoridades encargadas de la investigación evaluarán todos los factores pertinentes

⁵¹. *Ibid* p. 236

que tengan relación con la situación de esa rama de producción, y no deberán atribuir a las importaciones el daño causado por otras causas. Lo que debe de analizarse es: el ritmo y la cuantía del aumento de las importaciones, en términos absolutos o relativos; la parte del mercado interno absorbida por las importaciones en aumento; los cambios en el nivel de ventas, la producción, la productividad, la utilización de la capacidad, las ganancias y pérdidas; y el empleo en la rama de producción nacional.

Según lo establecido en el artículo 5º, las salvaguardas deberán aplicarse únicamente en la proporción necesaria para prevenir o reparar el perjuicio grave y facilitar el reajuste. Si se impusieran restricciones cuantitativas, éstas no deberán normalmente reducir la cuantía de las importaciones por debajo del nivel medio anual de los tres primeros años representativos, sobre los cuales se disponga de estadísticas, a menos que se dé una justificación clara de la necesidad de fijar un nivel diferente para prevenir o reparar el perjuicio grave. Las medidas se aplicarán independientemente de la procedencia del producto. Cuando un contingente se asigne a varios países proveedores, el Miembro que aplique restricciones podrá tratar de llegar a un acuerdo con otros que tengan un interés sustancial en suministrar el producto de que se trate. Normalmente, el contingente se asignará en proporciones basadas en la cantidad o el valor totales de las importaciones del producto suministradas durante un período representativo anterior. Sin embargo, el país importador podría apartarse de esa norma si pudiera demostrar, en consultas celebradas bajo los auspicios del Comité de Salvaguardas, que las importaciones procedentes de algunas partes contratantes han aumentado en cuantía desproporcionada con relación al incremento total, y que esa desviación estaría justificada y sería equitativa para todos los proveedores. En este caso, la duración de la medida de salvaguarda no podrá exceder de cuatro años, según lo establece el artículo 7º, el cual es el término máximo de duración, a menos que se prorrogue de conformidad con las disposiciones del Acuerdo. Esto solamente podría hacerse si se

constata que la medida sigue siendo necesaria para prevenir o reparar el daño grave, y hay pruebas de que la rama de producción está en proceso de reajuste.

El período de aplicación inicial y de toda prórroga del mismo, no excederá normalmente de ocho años. Además, las que tengan una duración mayor a un año, deberán liberalizarse progresivamente a intervalos regulares durante el período de aplicación. Las medidas que se prorroguen después de su período inicial de aplicación, no serán más restrictivas que al principio y, se deberá proseguir su liberación.

Toda medida cuya duración exceda de tres años, deberá examinarse al promediar el período de aplicación de la misma. Cuando así proceda, de acuerdo con los resultados de ese examen, el Miembro que la aplique deberá revocarla o acelerar el ritmo de su liberalización. Por su parte, el artículo 6° establece que en circunstancias críticas, es decir, en las situaciones en que cualquier demora entrañaría un perjuicio difícilmente reparable; pueden adoptarse de manera provisional. Por lo tanto, sólo podrán tomar la forma de incrementos de los aranceles, y su duración no excederá de 200 días. Además, el período de aplicación de cualquier medida provisional debe computarse como parte del período total de su aplicación.

El Acuerdo, en el punto 5 del artículo 7°, limita la aplicación reiterada de una salvaguarda a un mismo producto. Normalmente, no se podrá volver a aplicar a un producto hasta que haya transcurrido un período igual a aquél durante el cual se ha aplicado, a condición de que el período de no-aplicación sea como mínimo de dos años.

No obstante, según el punto 6 del citado artículo, se establece que en la importación de un producto podrá volver aplicarse, cuando la duración sea de 180

días o menos, y haya transcurrido un año como mínimo desde la fecha de introducción de la medida, siempre que no se haya aplicado al mismo producto más de dos veces en el período de cinco años inmediatamente anterior a la fecha su introducción.

El Miembro, según lo establece el artículo 8º, que aplique una salvaguarda deberá mantener un nivel de concesiones y otras obligaciones substancialmente equivalentes al que mantenía con respecto a los Miembros exportadores afectados. Para ello, se podrán celebrar consultas sobre compensación, en caso de no llegarse a una solución satisfactoria, los miembros afectados podrán retirar las concesiones equivalentes u otras obligaciones contraídas en virtud del GATT de 1994.

El artículo 9º del Acuerdo resulta de gran importancia para un país como México, debido a que se refiere a los países Miembros en desarrollo. Ahí se establece que los países pertenecientes a este grupo, reciben un trato especial y diferenciado por los demás Miembros. En este caso, no se aplicarán a las importaciones de bajo volumen de un producto originario de un país Miembro en desarrollo, cuando la parte que corresponda a éste en las importaciones del producto considerado, no exceda del 3 por ciento, y a condición de que la participación en las importaciones de los países Miembros en desarrollo, menores del 3 por ciento, no representen colectivamente más del 9 por ciento de las importaciones totales del producto en cuestión. Asimismo, establece que una parte contratante en desarrollo tendrá derecho a prorrogar el período de aplicación por un plazo de hasta dos años más allá del período máximo establecido. Podrá de igual forma, volver a aplicarla a la importación de un producto que haya estado sujeto a una medida de esa índole durante un período igual a la mitad de aquél, durante el cual se haya aplicado anteriormente, siempre que el período de no-aplicación haya sido de dos años como mínimo.

Como un ejemplo de los beneficios que gozan los países en desarrollo está el caso de una medida por la importación de propileno glicol impuesta por la India, en donde se impuso en un principio sin excluir a México, a pesar de que exportaba la cantidad de .64% del total de las exportaciones, cantidad que es claramente inferior a la permitida para los países en desarrollo, además, no había otro país de este grupo dentro de los afectados. El gobierno mexicano solicitó que fuera excluido por las razones antes expuestas. Finalmente, se reconoció el error, y no fue impuesta gracias a los beneficios otorgados a los países en desarrollo, y a que el gobierno mexicano hizo valer sus derechos.

Por otro lado, se abre un nuevo camino al prohibir las llamadas medidas de "zona gris" y establecer una "cláusula de extinción" para todas las salvaguardas. El Acuerdo establece en el artículo 11° que ninguna parte contratante procurará adoptar, adoptará, ni mantendrá limitaciones voluntarias de las exportaciones, acuerdos de comercialización ordenada u otras medidas similares respecto de las exportaciones o las importaciones. Las que estuvieron vigentes en el momento de la entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC, se conformaron con lo dispuesto en el Acuerdo de Salvaguardas, o se eliminaron progresivamente en un plazo de cuatro años posterior a la entrada en vigor del Acuerdo por el que se establece la OMC. Se hizo una excepción para las específicas, en el caso de cada país miembro importador, las cuales fueron de mutuo acuerdo con el miembro directamente interesado y cuya duración no se prolongó más allá del 31 de diciembre de 1999.

El artículo 10° establece que se pondrá fin a todas las medidas de zona gris vigentes adoptadas al amparo del artículo XIX del GATT de 1947, a más tardar ocho años después de la fecha en que se hayan aplicado por primera vez, o cinco años después de la fecha de entrada en vigor del Acuerdo por el que se establece la OMC, si esta fecha fuera anterior.

3.4 VIGILANCIA E INSTITUCIONES MULTILATERALES

Mediante la creación de un Comité de Salvaguardas, se lleva a cabo la supervisión multilateral, el cual está encargado de examinar las notificaciones. El artículo 12º establece que los Miembros deberán hacer una notificación al Comité cuando inicien una investigación relativa a la existencia de daño grave o amenaza de daño grave, y a los motivos de dicha investigación; para que constaten que existe daño grave o amenaza de daño grave, a causa del aumento de las importaciones; y tomen la decisión de aplicar o prorrogar una medida de salvaguarda.

Antes de aplicarla o prorrogarla, los Miembros deben dar oportunidades adecuadas para que se celebren consultas con los que tengan un interés sustancial como exportadores del producto. La finalidad de tales consultas es examinar la información proporcionada sobre los hechos, intercambiar opiniones sobre las medidas propuestas y llegar a un entendimiento sobre la forma de mantener un nivel sustancialmente equivalente de concesiones y obligaciones.

Las provisionales deberán notificarse antes de su adopción, y las consultas se iniciarán inmediatamente después de adaptarlas.

Los Miembros interesados notificarán al Consejo del Comercio de Mercancías a través del Comité de Salvaguardas los resultados de las consultas y de los exámenes a mitad del período de aplicación, los medios de compensación y/o las suspensiones previstas de concesiones.

Están obligados a notificar sus leyes, reglamentos y procedimientos administrativos al Comité, así como las medidas ya vigentes al amparo del artículo XIX

y las medidas de la zona gris. Asimismo, no están obligados a divulgar información confidencial en sus notificaciones.

En el artículo 13° se establece que la función del Comité, en general, es vigilar la aplicación y el funcionamiento del Acuerdo (e informar al Congreso del Comercio de Mercancías sobre ello); examinar las notificaciones y averiguar si se han cumplido los requisitos de procedimiento del Acuerdo con relación a una medida de salvaguarda; ayudar en las consultas y examinar las medidas de compensación propuestas.

Serán aplicables, a las consultas y las diferencias que surjan en el ámbito del Acuerdo, las disposiciones de los artículos XXII y XXIII del GATT de 1994, desarrolladas por el Entendimiento sobre Solución de Diferencias. Lo anterior fue establecido en el artículo 14°. Dicho Entendimiento establece en el artículo primero:

“1.- Las normas y procedimientos del presente Entendimiento serán aplicables a las diferencias planteadas de conformidad con las disposiciones en materias de consultas y solución de diferencias de los acuerdos enumerados en el Apéndice I del presente Entendimiento”⁵²

Este artículo, establece que en caso de surgir alguna controversia entre los Miembros, se deberá aplicar el Entendimiento, con la finalidad de una mejor solución al problema en cuestión. También, hace mención del Apéndice I, en el que están contenidos los acuerdos a los que se les aplica dicho Entendimiento.

⁵². Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la Solución de Diferencias, SECOFI, p. 331

. Los Acuerdos abarcados por el Entendimiento son:
Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio
Acuerdos Comerciales Multilaterales:

a) Acuerdos Multilaterales sobre el Comercio de Mercancías.

En virtud del Entendimiento se establece el Órgano de Solución de Diferencias, facultado para aplicar las normas y procedimientos en materia de consultas y solución de diferencias; puede establecer grupos especiales y adoptar los informes. Asimismo, vigila la aplicación de las resoluciones y recomendaciones del Órgano de Apelación, autoriza la suspensión de concesiones y otras obligaciones en el marco de los acuerdos abarcados por el Entendimiento. Las consultas ayudan a los Miembros a solucionar el conflicto a través de la mediación, éstas consisten en las observaciones que se hagan respecto de las medidas adoptadas cuando se afecte lo señalado en los acuerdos abarcados.

El artículo 3º, en el párrafo VII, establece: “El objetivo del mecanismo de solución de diferencias es hallar una solución positiva a las diferencias. Se debe dar siempre preferencia a una solución mutuamente aceptable para las partes a una solución de mutuo acuerdo...., el objetivo será en general conseguir la supresión de las medidas de que se trate si se constata que éstas son incompatibles con las disposiciones de cualquiera de los acuerdos abarcados”.⁵³

El presente Entendimiento se aplica una vez que algún Miembro (de la OMC) encuentre que ha sido afectado por la imposición de una medida que resulta totalmente improcedente. Puede solicitar la celebración de consultas al país que la aplicó para tratar de llegar a una solución satisfactoria y justa para ambas partes. El

-
- b) Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios.
 - c) Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el comercio.

Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias
Acuerdos Comerciales Plurilaterales:

- a) Acuerdo sobre el Comercio de Aeronaves Civiles.
- b) Acuerdo sobre contratación Pública.
- c) Acuerdo Internacional de los Productos lácteos.
- d) Acuerdo Internacional de la Carne de Bovino.

⁵³. Ibid. p.333

Miembro requerido tendrá que responder en 10 días contados a partir de que recibe la solicitud; y tendrá 30 días para entablar sus consultas, contados a partir del momento en que recibe la solicitud. Lo anterior está fundamentado en el artículo 4° párrafo tercero.

En el artículo 5° se establece que si la parte requerida se abstiene de responder o entablar consultas, o si no se resuelve el conflicto dentro de los 60 días siguientes a la solicitud, el Miembro que las solicitó, tendrá derecho a solicitar el establecimiento de un grupo especial.

El grupo tendrá la obligación de buscar una solución justa para ambas partes, bajo lo establecido en el acuerdo invocado, para finalmente, formular conclusiones y ayudar al Órgano de Solución de Diferencias a formular recomendaciones o dictar resoluciones en el caso en cuestión.

Asimismo, si lo acuerdan las partes, se podrá iniciar el procedimiento de buenos oficios o conciliación, el cual podrá ser requerido al mismo tiempo de la celebración de consultas o cuando se establezca el grupo especial, debido a que puede ayudar de manera conjunta a la resolución de un conflicto.

El Entendimiento establece en el artículo 24, que los países en desarrollo, en la solución de diferencias, tendrán un trato considerado, siempre que lo soliciten. El Presidente del Órgano de Solución de Diferencias podrá ofrecer sus buenos oficios, conciliación y mediación, con el objeto de ayudar a las partes a la solución de sus diferencias antes de que se establezca el grupo especial.

Por su parte, dentro del marco de la normatividad de México, existe la regulación de las medidas de emergencia o salvaguardas. En el siguiente punto se explicará con detalle lo establecido en la Ley.

3.5 LA LEY DE COMERCIO EXTERIOR (LCE)

Esta ley en el título VI, también contempla a las medidas de salvaguarda y establece el procedimiento a seguir en caso de existir la posibilidad de una imposición.,

Para iniciar el procedimiento, se analiza la existencia de daño o amenaza, para saber si es procedente la solicitud del interesado. La ley los define de la siguiente manera:

“Artículo 39.- Para los efectos de esta ley, 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 nueva industrias. Amenaza de daño es el peligro inminente y claramente previsto de daño a la producción nacional. La determinación de la amenaza de daño se basará en hechos y no simplemente en alegatos, conjeturas o posibilidades remotas.”⁵⁴

La definición que hace la ley de la materia a este respecto es interesante, ya que maneja no sólo el daño a las industrias ya establecidas sino también a las de nueva creación, con lo que reafirma que se tiene que cuidar que no se introduzcan productos que puedan impedir el crecimiento nacional, y con ello, dañar la economía y planta productiva. Esta afectación tiene que abarcar a una parte considerable de la

⁵⁴. Ley de Comercio Exterior, Op cit, p.120

producción nacional, para que realmente se declare que el peligro es inminente para ese sector, y con ello se pone en riesgo el crecimiento económico de las empresas .

La LCE, en el artículo 40, primer párrafo, establece que la producción nacional será lo que abarque cuando menos el veinticinco por ciento de la producción nacional de la mercancía de que se trate.

Para comprender mejor el artículo que antecede, en 1993 se presentó ante la SECOFI una solicitud de la Comisión Nacional Porcícola, la cual se declaró improcedente, debido a que la solicitante no era representativa de la industria porcícola. Asimismo, no existían los elementos necesarios para acreditar que el incremento de las importaciones de estos productos era la causa sustancial del daño serio que presentaba la industria nacional. De ahí la importancia del estudio que se hace. Con ello se valora si la producción nacional es afectada.

El citado artículo 40 de la LCE, establece que cuando algunos productores estén vinculados de alguna forma con los exportadores o con los importadores, o en su caso, sean ellos mismos, la producción nacional será lo que abarque el 25 por ciento del resto de los productores. Y cuando sea la totalidad de los productores nacionales los que estén vinculados de alguna forma con los importadores, o en su caso, sean ellos mismos, se entenderá por producción nacional al conjunto de los fabricantes de la mercancía producida en la etapa inmediata anterior de la misma línea de producción.

Para poder determinar una medida de este tipo, la Secretaría de Economía recabará la información pertinente con los razonamientos que expone el solicitante de la afectación a la producción nacional de mercancías idénticas, similares o directamente competitivas. Para ello, la ley establece que la información deberá incluir:

“Artículo 48:

- I. El incremento de las importaciones del bien en cuestión en términos absolutos y relativos;
- II. La penetración de las importaciones en el mercado nacional;
- III. Los cambios en los niveles de ventas, producción, productividad, utilización de la capacidad instalada, utilidades, empleo, precios e inventarios;
- IV. La capacidad de las empresas para generar capital; y
- V. Otros elementos que la Secretaría considere necesarios.”⁵⁵

Es importante hacer mención que el estudio de los requisitos anteriores son vitales, para verificar si realmente es necesario la imposición de una medida; de lo contrario, la autoridad encargada de la investigación la dará por terminada por falta de elementos, y en caso de que se hubiera impuesto una medida provisional, se tendrá que pagar los daños ocasionados a la producción afectada por la investigación.

Es necesario verificar si existe un incremento real en las importaciones del producto, para determinar la afectación al productor nacional, por lo que se hace un estudio minucioso y detallado de cada movimiento de la empresa o empresas investigadas, y si el caso lo amerita, la imposición de una medida de salvaguarda provisional la cual se analizará en el desarrollo de este capítulo. Con esto se frena un poco el daño o la amenaza del mismo.

Sobre el particular, la Cámara Nacional de la Industria del Calzado, las Cámaras de la Industria del Calzado del Estado de Guanajuato y la del Estado de Jalisco, con fecha 9 de mayo de 1994, solicitaron una medida de salvaguarda bajo

⁵⁵. Ibid, p. 123

circunstancias críticas sobre las importaciones de todos los tipos de calzado, con excepción de las partes y piezas que no se producían en México, originarias de todos los países, excepto Estados Unidos y Canadá. La Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales no pudo comprobar que el incremento de las importaciones era sustancial y que constituía una causa importante de daño serio a la producción nacional, tampoco se trataba de una circunstancia crítica en la que cualquier demora en la aplicación de una medida provocaría un daño difícilmente reparable. Por ello la solicitud se desechó el 25 de noviembre de 1994.

Por otro lado, según lo establecido en el artículo 49 y 50 de la LCE, la investigación podrá iniciarse de oficio o a solicitud de parte; con la información presentada se integra un expediente. La solicitud podrá ser presentada por escrito ante la autoridad competente. Se deberán manifestar los argumentos que ameriten la imposición de una medida. Los solicitantes serán las personas físicas o morales productoras de mercancías idénticas o similares, que sean directamente competitivas y que amenacen o dañen a la producción nacional.

Para que pueda iniciarse una investigación, se necesita que los solicitantes, en términos del artículo 40 de la LCE, sean representativos de la producción nacional o sean organizaciones legalmente constituidas, con el objeto de determinar si el daño o amenaza de daño es causada a una parte considerable de la producción nacional y, finalmente, sea aplicada una medida de salvaguarda.

A este respecto, el Reglamento de la LCE establece lo siguiente:

“Art. 71.- ...Si los solicitantes no representan el total de la producción nacional, éstos deberán presentar a la Secretaría, a través de los formularios de investigación respectivos, la información de la producción nacional total siempre que

las cifras requeridas se encuentren razonablemente disponibles para los solicitantes. En todo caso, deberán presentar en la solicitud una estimación confiable, y la metodología correspondiente, de las cifras requeridas por la Secretaría relativas a la producción nacional total considerada.”⁵⁶

Esto se hace con la finalidad de que la Secretaría analice: qué sector de la producción está siendo afectado, para hacer una estimación del daño con las cifras presentadas por los solicitantes, se analiza si representan la totalidad de la producción, o cuando menos el 25 por ciento que establece la LCE. El artículo 72 del Reglamento de la LCE, menciona que los solicitantes deberán demostrar en caso de daño serio, el incremento real de las importaciones con relación al consumo que se tiene del producto en el mercado nacional, y en su caso, la poca participación de los productores nacionales en el mercado. También informarán de las pérdidas económicas, factores económicos, e incluso, hasta el cierre de las empresas.

En el caso de la amenaza de daño serio, el artículo 73 del mismo Reglamento establece que además de tomar en cuenta el incremento de las importaciones totales, se deberá de señalar la disminución de las ventas, la producción, la productividad, utilidades, así como la imposibilidad que tienen los productores para generar capital. La información que presenten los interesados acerca de factores e indicadores relevantes y característicos de la industria, será de por lo menos tres años previos a la presentación de la solicitud, incluyendo el periodo investigado, con excepción de la empresa o empresas que se hayan constituido en un lapso menor. Ahora bien, el reglamento de la LCE, señala:

“Art. 119.- El procedimiento de investigación sobre medidas de salvaguarda versará sobre la existencia de imposiciones en cantidades y condiciones tales que

⁵⁶. Reglamento de la Ley de Comercio Exterior, p.167

causen o amenacen causar un daño serio a la producción nacional. Comprenderá un periodo que cubra las importaciones de mercancías idénticas, similares o directamente competitivas a las de producción nacional que puedan resultar afectadas, que se hubiesen realizado en un periodo de seis meses anterior al inicio de la investigación, así como cualquier otro elemento relevante para el resultado de la misma.”⁵⁷

Los solicitantes deberán presentar, además de la información de la industria afectada, las cantidades del producto en cuestión que se importó de 6 meses atrás a la fecha de la solicitud; con la finalidad de que la Secretaría analice si es que al daño o amenaza de daño, dentro de ese periodo de tiempo, amerita la imposición de la medida de emergencia.

Conforme a lo establecido en el artículo 52 en la fracción primera de la LCE y el 121 del Reglamento de la citada ley, la autoridad deberá, dentro de un plazo de 30 días contados a partir de ser presentada la solicitud, aceptarla y declarar el inicio de la investigación, publicará la resolución en el Diario Oficial de la Federación, y se notificará a las partes interesadas. Por otro lado, el artículo 123 (del Reglamento en mención), establece que una vez publicado el inicio de la investigación, la Secretaría evaluará la viabilidad del programa de ajuste competitivo que presentan los productores nacionales con su solicitud, previo análisis de los factores que influyen en la competitividad. Existe una guía básica para la presentación del programa de ajuste que deberán seguir los productores nacionales solicitantes. Dicha guía contiene el esquema a seguir para determinar las acciones que se pondrán en marcha durante el periodo de alivio que proporciona la salvaguarda, con el fin de que, una vez concluida ésta, el sector productivo nacional esté en posibilidades de volver a competir con las importaciones.

⁵⁷. *Ibid*, p.828

Una vez notificadas las partes interesadas, podrán presentar las pruebas en un plazo de 30 días después de publicada la resolución de inicio, según lo establecido en los artículos 52, fracción segunda de la LCE, y 122 del Reglamento. El solicitante aportará las pruebas dentro de un plazo de 20 días, contados a partir de que la autoridad lo previene para aportar elementos de prueba; de no hacerlo la solicitud se tendrá por abandonada y se le notificará al interesado. Posteriormente, tendrán un período de alegatos de ocho días siguientes, para que las partes expongan sus conclusiones; lo anterior con fundamento en el artículo 164, párrafo segundo, del Reglamento de la LCE. Como puede apreciarse, el procedimiento es muy similar a las etapas de un juicio que se ventila en los tribunales federales y locales en México.

Asimismo, según el artículo 80 de la LCE, se deberá proporcionar a las partes interesadas todos los informes, documentos y medios de prueba que presenten los contrarios para tener argumentaciones de defensa o en su caso, desacreditar la información proporcionada por la parte contraria. La ley establece como única excepción que no se podrá consultar la información que se considere confidencial y que podría dañar a alguna empresa. Sin embargo, si se cumplen los requisitos al efecto establecidos, sí se podrá tener acceso a este tipo de información.

La Ley de Comercio Exterior establece las sanciones a las que se puede hacer acreedor aquel que divulgue información confidencial:

“Art. 93.- Corresponde a la Secretaría sancionar las siguientes infracciones:

...VI.- Divulgar información confidencial o utilizar ésta para beneficio personal en los términos del artículo 80 de esta Ley, o, en relación a los mecanismos de solución de controversias establecidos en los tratados o convenios internacionales de

los que México sea parte, con multa proporcional al perjuicio que se ocasionen o al beneficio que se obtenga por la divulgación o uso de dicha información.”⁵⁸

La complejidad de los procedimientos de investigación en materia de salvaguarda, implica la presentación de una gran cantidad de información tanto pública como confidencial y comercial reservada; lo anterior dio lugar a la creación de un área especializada en la organización y custodia de la información, ya que en algunos casos el expediente administrativo de una sola investigación comprende más de cien legajos.

La información que obra en los expedientes se clasifica en pública, confidencial, comercial reservada y gubernamental confidencial. Las partes interesadas sólo tienen acceso a la documentación catalogada como pública. Sin embargo, tanto los tribunales como los mecanismos alternativos de solución de

⁵⁸. *Op cit*, p. 135

. El artículo 148 del Reglamento de la LCE establece que se considera información pública: aquella que se da a conocer por cualquier medio, o sea puesta a disposición del público por la persona que la presente, o bien, que se dé a un tercero para que éste la distribuya. Los resúmenes de las visitas de verificación que se hacen a las empresas productoras, con excepción de la información confidencial, comercial reservada o gubernamental confidencial; los resúmenes de información confidencial y de información comercial reservada, los cuales son elaborados por la parte interesada de revisar esa información, con ello permite a la persona que la consulta, contar con una comprensión detallada del asunto.

En lo que se refiere a la información confidencial, el artículo 149 del citado Reglamento establece que serán: los procesos de producción de la mercancía; costos de producción, identidad de los componentes; costos de distribución; términos y condiciones de venta, excepto los ofrecidos al público; precios de ventas por transacción y por producto, la descripción del tipo de clientes particulares, distribuidores o proveedores; la cantidad exacta del margen de discriminación de precios en ventas individuales; montos de ajustes por concepto de términos y condiciones de venta, volumen, cantidades, costos variables y cargas impositivas propuestos por la parte interesada.

El artículo 150 del mencionado Reglamento establece que se considera información comercial reservada aquella de cuya divulgación pueda resultar un daño patrimonial o financiero sustancial e irreversible para el propietario de dicha información, como fórmulas secretas o procesos que tengan un valor comercial no patentado y, que es utilizado por un grupo reducido para la producción del producto.

controversias tienen acceso, (siempre que lo soliciten o que la UPCI la presente con carácter confidencial), la cual utilizan para emitir sus resoluciones.

Ahora bien, el artículo 75 de la LCE establece que la determinación de una medida de salvaguarda es realizada por el Ejecutivo Federal, en un plazo no mayor de 260 días contados a partir del día siguiente en que fue publicada la resolución de inicio. Debido a que son consideradas medidas de emergencia, es necesario que la imposición sea en un periodo de tiempo corto, pues si se logra probar, existiría un daño a la producción nacional que podría acarrear efectos en la economía del país. A este respecto, el Reglamento de la LCE, en el artículo 127, señala que la Secretaría recomendará al Ejecutivo Federal el tipo, monto o duración de las medidas, incluyendo la explicación y la justificación que se tenga, además de las ventajas, beneficios sociales y económicos, las alternativas que impliquen menor costo a los involucrados, conforme a los resultados del análisis que debe hacer la Secretaría.

A la fecha del presente trabajo no han sido aplicadas en México, ya que los casos presentados se han solucionado mediante otro tipo de medidas. Sin embargo, el 30 de noviembre de 1994, se inició de oficio la primera investigación sobre esta materia con relación al daño serio que presumiblemente las importaciones de harina de pescado, originarias de Chile, causaron a los productores nacionales durante 1993.

Los resultados de las investigaciones realizadas por la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales, encargada de recibir y resolver estas cuestiones, mostraron que entre 1994 y 1996 los indicadores económicos y financieros de la industria mejoraron con respecto a 1993, ya que los precios internacionales de harina de pescado se incrementaron y originaron un efecto similar en los precios nacionales.

Por último, se considera información gubernamental confidencial según lo establece el artículo 154 del Reglamento en mención, aquella cuya divulgación que esté prohibida por las leyes y demás

Además, se registró una expansión en la demanda nacional de este producto. Como resultado directo de la devaluación de finales de 1994, el tipo de cambio real tuvo una depreciación, lo cual no sólo provocó una disminución de las importaciones mexicanas de harina de pescado, sino que además generó las condiciones propicias para que la industria comenzara a exportar a partir de 1995.

En virtud de lo anterior, las condiciones del mercado se modificaron de tal forma que la industria nacional pudo superar los efectos adversos que se presentaron durante 1993. El 28 de diciembre de 1996 se concluyó la investigación sin imponer una medida de salvaguarda. Es de hacer notar la importancia del tema puesto que en los últimos años han ido en aumento, y México ha sido afectado en gran medida por este tipo de protecciones a la industria nacional de un país.

Por otro lado, continuando con el procedimiento, el artículo 76 de la LCE señala que una vez concluida la investigación, el expediente que se forma, junto con la resolución final que emita la Secretaría, será enviado a la Comisión de Comercio Exterior para que ésta emita su opinión, previo a la publicación de la resolución, por si existiere algo que la Comisión considerara prudente analizar. Todas las resoluciones finales se remiten a la Comisión por si considerara que pudiera tener argumentos que agregar y vigilar el exacto cumplimiento de la ley.

Al igual que en el Acuerdo sobre Salvaguardas de la OMC, la vigencia de una medida, salvo casos justificados, no podrá ser mayor a cuatro años, con base en el artículo 77 de la LCE. Su duración, estará sujeta al cumplimiento de los programas de ajuste a los que se hayan comprometido los productores nacionales.

En algunos casos, existen situaciones que hacen imposible esperar el proceso normal para la aplicación de una medida, para lo cual existen las medidas de emergencia provisionales, que según el artículo 78 de la LCE, son impuestas por el Ejecutivo Federal en un plazo no mayor de 20 días, contados a partir del día siguiente de la publicación, en el Diario Oficial de la Federación, del inicio de la investigación. La LCE y su Reglamento, establece que se podrán imponer siempre y cuando se tengan pruebas o evidencias suficientes para determinar que el incremento de las importaciones constituye daño serio o amenaza de daño serio a la producción nacional de las mercancías idénticas, similares o directamente competitivas. Además, se tiene que considerar si el daño serio es causado por el aumento en las importaciones en un periodo de tiempo corto y que hayan generado condiciones difíciles para los productores nacionales. Por último, se analizarán las consecuencias que cualquier demora en la aplicación, que provocaría que el daño fuera difícil de reparar, lo anterior establecido en el artículo 128 del Reglamento de la LCE.

Asimismo, el artículo 128, fracción segunda, puntualiza que existe otro caso en el cual se puede determinar una salvaguarda provisional. Es de los productos agrícolas perecederos, que por su naturaleza, si se determina que existe amenaza de daño serio, se aplicarán de inmediato.

Por su parte, el artículo 79 señala que las medidas provisionales podrán tener una duración de 6 meses; y la resolución final que confirme, modifique o revoque la imposición, deberá publicarse dentro de los seis meses posteriores al día siguiente de la publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Si llegaran a confirmarse o revocarse las medidas provisionales en la resolución final, se hará efectivo su cumplimiento, o en su caso, se procederá a devolver las cantidades con los intereses que se generen, que se hubieren enterado por dicho

concepto o la diferencia respectiva, lo anterior, con fundamento en el artículo 79 de la ley en la materia. Hay que recordar que la autoridad encargada de la aplicación y la devolución correspondiente a consecuencia de las medidas, es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Según el artículo 129 del Reglamento de la LCE, los interesados deberán presentar su solicitud con las pruebas que estén a su alcance, explicando las razones por las cuales debería de aplicarse una salvaguarda. En lo que se refiere al programa de ajuste, éste deberá de presentarse 30 días posteriores a la publicación de la resolución por la que se establezcan estas medidas.

En la resolución que imponga medidas provisionales, se hace la mención de que se notificará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la aplicación oportuna, y junto con la Secretaría de Economía, vigilarán la imposición y el cumplimiento. Lo anterior con base en el artículo 131 del Reglamento en mención.

Como se pudo apreciar, en la ley se encuentra ampliamente regulada la imposición de las medidas de salvaguarda, de vital importancia debido a los diversos tratados que México tiene con otros países. En el desarrollo de este capítulo se pudo apreciar la forma en cómo se lleva a cabo una investigación en México, lo que los productores nacionales tienen que presentar para la investigación y las autoridades facultadas para ello.

En los últimos años, este tipo de medidas se han incrementado. El comercio fluye ahora con más facilidad; los países como México han abierto sus fronteras y han permitido que muchos productos entren al país y que compitan con los nacionales.

Sin embargo, el atraso en algunos sectores en los países considerados en vías de desarrollo, ha traído consecuencias funestas para muchos productores. La falta de competitividad con grandes industrias del exterior ha empeorado la situación; los recursos salen pero difícilmente entran. Aún y cuando en México no se han aplicado salvaguardas, éste ha sido involucrado en la imposición de medidas aplicadas por otros países que si tienen conocimiento de su existencia y que han sabido aprovechar los beneficios que éstas tienen.

Los resultados en otros países en la imposición de este tipo de medidas han sido favorables, prueba de ello es en la aplicación de las mismas en gran cantidad de países. Sin embargo, en un país en desarrollo como México, que cuenta con una industria poco competitiva, no son un método muy recurrente.

En el siguiente capítulo se analizará cuáles son algunas de las causas de que éstas medidas nunca hayan sido impuestas en México.

CAPÍTULO IV
MÉXICO, SUS TRATADOS Y ACUERDOS DE LIBRE
COMERCIO Y EL PROCEDIMIENTO DE LAS
MEDIDAS DE SALVAGUARDA

4.1 MÉXICO Y SUS TRATADOS INTERNACIONALES

El proceso de apertura comercial de México se ha profundizado por medio de la negociación de tratados de libre comercio con algunos de sus principales socios comerciales. Estos acuerdos constituyen una importante herramienta de política económica para aumentar los flujos de comercio, lo que le brinda a los sectores productivos nacionales mayores oportunidades para exportar bienes.

Por otra parte, la apertura comercial puede ocasionar que el intercambio se vea afectado por la presencia, en el mercado nacional, de volúmenes elevados de mercancías que, aún sin haber incurrido en prácticas desleales, acusan un daño serio a productores nacionales en razón de su magnitud, lo que hace necesaria la aplicación de una medida de salvaguarda.

Uno de los objetivos centrales de los tratados de libre comercio para México, es expandir mercados a los productores nacionales y ofrecer alternativas al consumidor, ya sea industrial o final. Sin embargo, no todo puede ser apertura, el incremento en los flujos comerciales induce, en ocasiones, a un uso proteccionista, como es el caso de las salvaguardas, las cuales son un “alivio temporal” para la industria nacional y proteger de alguna forma la producción nacional ante tal competencia.

A continuación, se hace un breve análisis de forma cronológica de cómo se iniciaron las negociaciones para llegar a la firma de los diversos tratados y acuerdos en los que México es Parte y lo más importante, una explicación del capítulo de

salvaguardas, el cual en cada tratado o acuerdo tiene ciertas diferencias dependiendo del país o países de que se trate

4.2 TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE

A partir de septiembre de 1990, se iniciaron consultas trilaterales con el fin de analizar las diferentes alternativas para la firma de un tratado entre México, Canadá y Estados Unidos. En junio de ese mismo año, se iniciaron las negociaciones formales del tratado en Canadá, donde se determinaron seis áreas de negociación entre las que se incluían el comercio de bienes y un mecanismo de solución de diferencias. Para el desarrollo de estas negociaciones se crearon 18 grupos, uno de los cuales fue el relativo a salvaguardas.

En el caso de las medidas de salvaguarda, México no tenía una legislación que definiera el procedimiento para aplicarlas. De ahí que uno de los principales objetivos de la negociación fue que los tres países adoptaran disposiciones para garantizar transparencia en estos procedimientos.

Algunos de los puntos negociados fueron la definición de “periodo de transición”; la limitación de derechos bajo el GATT; la naturaleza de la autoridad investigadora; las audiencias públicas, y las salvaguardas por desequilibrios en la balanza de pagos. Adicionalmente, se buscó adoptar un esquema semejante al del Acuerdo entre Canadá y Estados Unidos: la inclusión de disposiciones sobre medidas globales, conforme al GATT de 1994, con el establecimiento de criterios de excepción en la aplicación de estas medidas a los miembros del TLCAN.

Asimismo, se pretendía implantar un régimen bilateral para la aplicación de

medidas de emergencia entre México y los otros países signatarios del TLCAN, mientras que Canadá y Estados Unidos conservarían el régimen establecido en el *Free Trade Agreement* (FTA).

Inicialmente, México buscó establecer la posibilidad de adoptar medidas de salvaguarda globales en las que se excluirían inmediatamente las importaciones de los socios del TLCAN, salvo cuando las importaciones de estos países contribuyeran de manera importante al daño. Canadá no quería la inclusión de este tipo de disposiciones, ya que pretendía que la negociación se circunscribiera a las salvaguardas bilaterales.

En el texto final, específicamente en el Capítulo VIII que se refiere a las medidas de emergencia, se incluyeron medidas tanto bilaterales como globales. En el caso de las segundas se establecieron criterios de exclusión de los miembros del TLCAN, según el artículo 802, siempre y cuando no contribuyan de manera sustancial en las importaciones totales, ya sea de manera individual o en conjunto con otros países. Mientras que en lo relativo a las medidas bilaterales entre Estados Unidos y Canadá, el artículo 801.1 del tratado en mención, establece que aplicarán entre ellos las disposiciones previstas en el FTA, lo anterior de conformidad con el artículo 1101 del FTA. En cuanto a las medidas bilaterales, señala que no podrán exceder en 3 años de vigencia, salvo en situaciones especiales en que podrán pedir prórroga por un año más. Asimismo, la parte que resulta afectada por la imposición de una medida podrá imponer medidas arancelarias que tengan efectos equivalentes a los de las medidas de salvaguarda.

En cuanto a las medidas globales, se estableció que estarán regidas por el artículo XIX del GATT. Se excluye a los firmantes salvo que éstos contribuyan de

manera significativa en el daño. Por otro lado, la producción nacional comprende el conjunto de productores del bien similar o del competidor directo que opera en el territorio de una *Parte*. La negociación culminó en agosto de 1992 y el tratado entró en vigor el 1° de enero de 1994.

4.3 TRATADO DE LIBRE COMERCIO MÉXICO-COSTA RICA.

Las negociaciones con Costa Rica iniciaron en enero de 1991. Entre los temas a tratar se incluyó el capítulo sobre medidas de salvaguarda. Se esperaba que el acuerdo fuera firmado por ambos países en diciembre de 1992, con el fin de concluir los calendarios de desgravación arancelaria a más tardar en diciembre de 1996, pero las negociaciones continuaron en 1993.

- Proceso de las negociaciones.

Se llevaron a cabo reuniones técnicas de negociación en el Distrito Federal en Ixtapan de la Sal en México, y San José en Costa Rica.

En cuanto al tema de salvaguardas, fue necesario superar desacuerdos entre ambas partes en aspectos sustanciales como la compensación a la parte afectada, así como crear un reglamento específico que describiera los pasos a seguir para la aplicación de dichas medidas. El capítulo se cerró hasta finales de noviembre de 1993, e integraba en un solo texto las disposiciones generales y el reglamento de aplicación.

Una vez concluidas las negociaciones en ambos temas, comenzó el procedimiento de revisión jurídica de los textos negociados, que culminó en abril de 1994.

- Resultados

El Capítulo VII de salvaguardas, contempla normas para la aplicación de medidas de carácter bilateral y global. En él, se establece que las medidas bilaterales se pueden aplicar hasta 24 meses después de que el arancel en cuestión llegue a nivel cero; se fijan criterios para determinar la existencia de daño de una rama de producción nacional, que no podrá ser inferior al 35 por ciento de la totalidad de los productores nacionales; se contemplan disposiciones para excluir al socio comercial de la aplicación de una medida global; y se define la obligatoriedad de realizar consultas previas y de otorgar una compensación a la parte afectada que, como último recurso, puede ejercer el derecho de hacerlo en forma unilateral. Este Tratado entró en vigor el 1º de enero de 1995.

4.4 TRATADO DE LIBRE COMERCIO DEL GRUPO DE LOS 3 PAÍSES

El Grupo de los 3 países (G-3), se formó en septiembre de 1990 como un mecanismo de integración económica entre México, Colombia y Venezuela. La estrategia de negociación para el G-3 fue diferente a la empleada con Costa Rica, no sólo porque los tamaños relativos de las economías son muy distintos, sino debido a la existencia de dos contrapartes en vez de una sola. Además, fue necesario considerar el impacto que pudieran tener para México los compromisos de sus contrapartes como miembros del Grupo Andino y los programas de subvenciones otorgados por los gobiernos colombiano y venezolano a sus respectivos productores nacionales.

- Proceso de las negociaciones

En 1991, se realizaron reuniones del Subgrupo Técnico de Normas de

Competencia en México, Bogotá y Caracas. En julio de 1992, se reunieron los grupos técnicos en Paipa, Colombia, con la instrucción de elaborar textos de negociación para medidas de salvaguarda.

El capítulo contemplaba normas generales para medidas bilaterales y globales, además de un reglamento para su aplicación. A estas disposiciones se sumó una propuesta colombo-venezolana de incluir la posibilidad de hacer frente a devaluaciones monetarias, la cual sería eventualmente rechazada por México.

Los textos de Paipa se mantuvieron en estudio hasta principios de 1993. La aparición de la nueva Ley de Comercio Exterior de México hizo necesario que la delegación mexicana propusiera la incorporación de elementos y mecanismos en los temas de prácticas desleales y salvaguardas para garantizar reciprocidad, simetría y transparencia en los procedimientos de las negociaciones a lo largo de varios meses. Se celebraron reuniones técnicas en la Ciudad de México, Cocoyoc, Caraballeda y Bogotá, en las que se unificaron las posturas de los tres países, así como la compensación y disciplinas adicionales a las medidas globales.

Para concluir las negociaciones, se llevaron a cabo reuniones de alto nivel, cuyos resultados se reflejaron en los textos definitivos elaborados en La Trinidad, México, en noviembre de 1993, se inició entonces el proceso de revisión legal.

- Resultados.

En el Capítulo VIII, llamado “Salvaguardas”, se distingue la norma de no otorgar compensación para medidas bilaterales excepto en caso de amenaza de daño grave o prórroga de la medida. Para las globales, se acatará lo dispuesto en el Acuerdo

de la OMC para la concesión de compensaciones, y se prevé la participación en el periodo de consultas previas de una tercera parte que manifieste un interés sustancial en la investigación. Por producción nacional ha de entenderse el 40 por ciento como mínimo de la totalidad de los productores nacionales. Este Tratado entró en vigor el 1° de enero de 1995.

4.5 TRATADO DE LIBRE COMERCIO MÉXICO-BOLIVIA

Las negociaciones con Bolivia iniciaron en julio de 1992, y en ellas tomaron parte negociadores de la Secretaría Nacional de Industria y Comercio, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Bolivia; por México, la Dirección General de Prácticas Comerciales Internacionales y la Dirección General de Negociaciones Comerciales Internacionales de la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, (ahora Secretaría de Economía.).

- Proceso de las negociaciones

Durante 1992 y 1993, se llevaron a cabo diversas rondas de negociación en la Ciudad de México y en la Paz, Bolivia. Se discutió la normativa que se debía observar, el monto de las tasas arancelarias a la terminación de una medida de salvaguarda y otros asuntos de procedimiento. De estos trabajos, se obtuvo un texto sobre las medidas, cuyas disposiciones, sustantivas y reglamentarias, serían ulteriormente integradas en un mismo capítulo. Las negociaciones se suspendieron temporalmente hasta noviembre de 1993, a causa del cambio de gobierno en Bolivia.

En agosto de 1994, Bolivia accedió en bloque a las propuestas de México. Culminó así el periodo de negociaciones para el Tratado, e inició el procedimiento de

revisión jurídica de los textos negociados, que duró hasta septiembre.

- Resultados.

En el capítulo VII de este Tratado, “Medidas de Salvaguarda”, se distingue la existencia de un régimen de medidas de emergencia por daño grave o amenaza de daño grave, solamente durante el periodo de desgravación arancelaria; en tanto que las partes conservarían su derecho de aplicar medidas globales al amparo del GATT. Tendrán una duración de un año prorrogable hasta por un plazo igual consecutivo. La celebración de consultas es indispensable para establecer la imposición de una medida. Además, se prevé la obligatoriedad de otorgar a la parte afectada una compensación de efectos económicos equivalentes a la medida, y en caso de no llegar a un acuerdo, la opción de que ésta pueda tomar unilateralmente acciones de represalia. Por producción nacional ha de entenderse el 40 por ciento como mínimo del total de los productores nacionales. Este Tratado entró en vigencia el 1° de enero de 1995.

4.6 TRATADO DE LIBRE COMERCIO MÉXICO-NICARAGUA

El presente tratado se firmó en la ciudad de Managua el 18 de diciembre de 1997. Fue aprobado por la Cámara de Senadores el 30 de abril de 1998. El Canje de Notas diplomáticas, previsto en el Capítulo XXII, artículo 22-03 del Tratado, se efectuó en la ciudad de Managua, el 5 y 25 de junio de 1998, para finalmente entrar en vigor el 29 de junio de 1998.

- Resultados

En cuanto a las Salvaguardas, se podrán imponer medidas bilaterales dentro del

periodo de desgravación arancelaria, con duración de un año, el cual puede ser prorrogable por otro año consecutivo, con un máximo de 3. En estos casos, será indispensable que la tarifa del arancel fijada para el primer año de aplicación de la medida bilateral se reduzca sustancialmente al iniciar el segundo año de prórroga.

Se establece una compensación que tendrá que ser mutuamente acordada en la etapa de consultas previas. Las consultas podrán iniciar desde que se envía a la otra *Parte* la solicitud y tendrán una duración de 30 días hábiles. En este tratado no se habla de medidas globales. Por producción nacional se entenderá la participación de los productores nacionales de por lo menos en 35 por ciento.

4.7 TRATADO DE LIBRE COMERCIO MÉXICO-CHILE

Este tratado se firmó en la ciudad de Santiago de Chile, el 17 de abril de 1998. Fue aprobado por la Cámara de Senadores el 24 de noviembre de 1998 y publicado por Decreto en el Diario Oficial de la Federación el 8 de julio de 1999. Entró en vigor al día siguiente.

- Resultados

En el capítulo de las medidas de salvaguarda, se establece que pueden imponerse tanto bilaterales como globales. En lo que respecta a las globales, es de hacer notar que se prevé que no podrán imponerse si no se celebran las consultas. Así mismo, no se impondrán si se tiene el propósito de reducir las importaciones del bien provenientes de la otra *Parte* por debajo de su propia tendencia, durante un período base representativo reciente, considerando un margen razonable de crecimiento.

Las globales serán de tipo arancelario, y consistirán en el aumento de la tasa arancelaria para el bien originario de que se trate. Se rigen por lo establecido en el artículo XIX del GATT de 1994. El artículo 6-05, establece que las partes no podrán solicitar la integración de un grupo arbitral. Normalmente, las *Partes* en un tratado acuerdan someterse a la resolución de un árbitro, en caso de controversia, para que el fallo sea emitido de manera objetiva; sin embargo, como se ha visto, en este tratado no existe la posibilidad de recurrir a este tipo de solución de controversias.

En cuanto a las bilaterales, estas consistirán en suspender la reducción futura de cualquier tasa arancelaria o aumentarla. Sólo podrán imponerse durante el período de transición, es decir, cuando el bien está en periodo de desgravación. Tendrán una duración de un año, y estableció una compensación, siempre que sea acordada mutuamente por las *Partes*.

4.8 TRATADO DE LIBRE COMERCIO MÉXICO-ISRAEL

En el mes de octubre de 1999, se tuvo una reunión con los representantes de Israel y del gobierno mexicano para revisar el proyecto. Los días 21 y 26 de octubre de 1999 se realizó la última reunión en la que se discutió el capítulo de salvaguardas; la Secretaría de Economía estuvo presente en esta negociación. La mesa sobre salvaguardas se reunió el 22 y 25 de octubre del mismo año en la Ciudad de México. El capítulo quedó concluido en la reunión del 20 de enero del 2000 y el 10 de abril del mismo año, en la Ciudad de México, se firmó *ad referendum*. Fue aprobado por la Cámara de Senadores; por lo que el Canje de Notas diplomáticas, previsto en el Artículo 12-03 del Tratado, se efectuó en la Ciudad de México y en Jerusalén, el 31 de mayo del 2000. Finalmente, se publicó el 12 de junio del 2000 y entró en vigor al siguiente día.

Este tratado contó con numerosas sesiones, debido a que Israel, al principio, no estaba tan interesado como México en firmar un tratado. El gobierno de Israel, junto con el de México, hicieron muchas adecuaciones para llegar a un acuerdo. Finalmente, se pudo lograr la firma del mismo.

- Resultados

En el capítulo relativo a Salvaguardas, se establece que las medidas podrán ser tanto bilaterales como globales. Las medidas bilaterales podrán consistir en suspender la reducción futura de cualquier tasa arancelaria o su aumento.

Tendrán una vigencia de dos años máximo, y no podrán mantenerse después del período de transición, el cual consiste en el periodo de eliminación arancelaria para ese bien, más dos años. Por su parte, las globales se regirán por lo establecido en el artículo XIX del GATT de 1994. En este tratado la producción nacional, prevé una participación de por lo menos un 50 por ciento del total de los productores nacionales.

Las consultas son obligatorias y no podrá imponerse medida alguna sin notificación para su celebración, por lo menos 20 días anteriores de la aplicación.

4.9 TRATADO DE LIBRE COMERCIO MÉXICO-UNIÓN EUROPEA (UE)

El 2 de mayo de 1995, México y la UE firmaron una declaración conjunta y solemne, para el intercambio de mercancías, servicios e inversiones, incluyendo su liberalización progresiva y recíproca.

El 8 de diciembre de 1997, se firmaron tres instrumentos que permitirían alcanzar el objetivo contenido en tal Declaración:

- Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación; que tiende a mejorar las relaciones políticas entre las Partes, busca objetivos de la negociación comercial y busca la cooperación bilateral.
- Acuerdo Interino sobre Comercio y cuestiones relacionadas con el comercio, para una liberalización comercial en las áreas de competencia comunitaria tales como el comercio de bienes.
- Declaración Conjunta: fundamento para la negociación de los temas de responsabilidad de los 15 estados.

Se llevaron a cabo diversas rondas de negociaciones entre ambas partes. La última se llevó a cabo en Bruselas, y concluyó el 16 de noviembre de 1999. El día 23 del mismo mes, fue firmado el documento final, el cual fue enviado al Senado para su aprobación. El 20 de marzo de 2000, el Senado aprobó el tratado, y el 23 de marzo del mismo año, 13 de 15 Ministros de la UE y el Presidente de México ratificaron el tratado.

El TLCUEM está contenido en dos decisiones: la primera que fue adoptada por el Consejo Conjunto del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación; y la segunda, aprobada por el Consejo Conjunto del Acuerdo Interino cuyo nombre oficial es Decisión 2/2000 del Consejo Conjunto Comunidad Europea-México.

Este tratado se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 23 de junio de 2000 y entró en vigor el 1° de julio de ese mismo año.

- Resultados

En el capítulo de Salvaguardas, se establece que éstas consistirán en la suspensión de las reducciones adicionales de la tasa arancelaria, o bien, en el incremento de la tasa arancelaria.

Tendrán una vigencia mínima de un año y máximo de tres. Se establece una compensación la cual deberá ser entregada antes de la adopción de la medida por la *Parte* que pretenda imponer la medida. A diferencia de otros tratados, en éste, se establece un Comité Conjunto, que será el que asista en la realización de las tareas del Consejo Consultivo; ambos, están encargados de verificar que se alcancen los objetivos del tratado y están integrados por representantes de las *Partes*. La aplicación de una medida de salvaguarda deberá de informarse ya sea al Consejo o al Comité, los cuales podrán tomar decisiones en caso de diferencias; como por ejemplo, en el caso de la compensación.

Se previó la imposición de medidas provisionales de urgencia. La *Parte* afectada podrá en estas situaciones, aplicar medidas precautorias necesarias sin dilación, para enfrentar la situación.

4.10 TRATADO DE LIBRE COMERCIO MÉXICO-EL SALVADOR, GUATEMALA Y HONDURAS.

La revisión legal de los distintos capítulos que integran el tratado, se llevó a cabo del 8 al 15 de noviembre de 1999 en Guatemala. El 22 de noviembre de 1999, se tuvo sesión de trabajo con la Secretaría de Economía sobre el capítulo de Salvaguardas. La Secretaría emitió opinión y los comentarios que se enviaron a la Consultoría Jurídica de la misma, el 26 de abril de 2000. El 29 de junio de ese mismo año fue firmado por los Presidentes en la Ciudad de México *ad referendum*. Pero no fue sino hasta el siguiente año, el 15 de marzo de 2001, que entró en vigor, una vez intercambiados los instrumentos jurídicos de ratificación correspondientes, que certificaron las formalidades jurídicas necesarias para las *Partes*.

- Resultados

En el capítulo referente a las Salvaguardas, se estableció que las partes podrán aplicar medidas de carácter global y bilateral. En las bilaterales se establece que podrán ser impuestas durante y hasta tres años, después de haber finalizado el Programa de Desgravación Arancelaria. Serán de tipo arancelario y consistirán en la suspensión de la desgravación futura sobre el bien de que se trate, o bien, pueden consistir en el aumento del arancel aduanero aplicable al bien, con ciertos límites previamente establecidos. Las Partes conservan su derecho de imponer medidas globales, según lo establecido en el Artículo XIX del GATT de 1994, y el Acuerdo sobre Salvaguardas. En ambos casos, se habla de una compensación mutuamente otorgada por las Partes.

4.11 ACUERDO DE COMPLEMENTACIÓN ECONÓMICA MÉXICO-URUGUAY

A mediados del año 1999, se revisó el proyecto del Acuerdo. Fue remitido por la Secretaría de Economía a la delegación de Uruguay; se trabajó en el proyecto del capítulo de Salvaguardas y el 23 de julio del mismo año fue enviado a los representantes de la Secretaría que se encontraban negociando en Uruguay. Fue firmado en Uruguay, *ad referendum* el 29 de diciembre de 1999. El canje de notas diplomáticas se efectuó en la ciudad de Montevideo. Finalmente, entró en vigor el 1° de marzo del 2001.

En el Acuerdo se convino modificar al Acuerdo de Complementación Económica N°5, suscrito al amparo del tratado de Montevideo de 1980, y de la Resolución 2 del Consejo de Ministros de la ALALC.

- Resultados

En el capítulo de Salvaguardas se estableció el derecho que tienen las Partes en imponer medidas globales, bajo el amparo del *Acuerdo de la OMC* y el *Acuerdo de Salvaguardas*. También, podrán aplicarse medidas bilaterales, que consistirán en la disminución o eliminación temporal del margen de preferencia y tienen una duración máxima de 3 años. De igual forma, se establece una compensación siempre que lo acuerden mutuamente las *Partes*, debe tener un efecto similar al que provoca la imposición de una medida, ya sea global o bilateral.

Lo establecido en los tratados y acuerdos comerciales firmados por México, determinan las relaciones que se tienen con otros países, cada tratado fija sus propias

reglas de acuerdo a las necesidades de las *Partes*. Sin embargo, en caso de que se solicite la imposición de una medida o bien que ésta afecte a México, se cuenta con un procedimiento interno, que se adecua a lo convenido en el exterior.

4.12 EL PROCEDIMIENTO EN MÉXICO EN MATERIA DE SALVAGUARDAS

El procedimiento a seguir, en caso de solicitar la imposición de una medida o ser afectado por su imposición ante la autoridad competente, es el siguiente:

En caso de que algún productor nacional solicite la imposición de una medida, se inicia una investigación, previa presentación de una solicitud por escrito de la producción nacional afectada por el incremento sustancial de importaciones de productos idénticos, similares o directamente competidores, con los de fabricación local, los cuales se identificaron en el primer capítulo de la presente investigación. Los requisitos que establece el Reglamento de la LCE en la solicitud son los siguientes:

“Art. 118 [...]

- I. La autoridad administrativa competente ante la cual se promueva;
- II. Su nombre o razón social y domicilio y, en su caso, de su representante, acompañando la documentación que lo acredite;
- III. Actividad principal a la que se dedica;

IV. Volumen y valor de la producción nacional del producto idéntico, similar o directamente competitivo al de importación;

V. Descripción de su participación, en volumen y valor, dentro de la producción nacional;

VI. En su caso, los miembros de la organización a la que pertenezca indicando el número de ellos y acompañando los elementos que demuestren la participación porcentual que tengan las mercancías que producen en relación con la producción nacional;

VII. Los fundamentos legales en que se sostenga;

VIII. Descripción de la mercancía de cuya importación se trate, acompañando las especificaciones y elementos que demuestren su calidad comparativamente con la de producción nacional y, los demás datos que la individualicen, el volumen y valor que se importó con base en la unidad de medida correspondiente y su clasificación arancelaria conforme a la Tarifa de la Ley del Impuesto General de Importación;

IX. Nombre o razón social, domicilio de quienes efectuaron la importación aclarando si se realizó en una o varias operaciones;

X. Nombre del país o países de origen o de procedencia de la mercancía, según se trate, y, el nombre o razón social de la persona o personas que hayan realizado la exportación;

XI. Análisis de la posición competitiva de la producción nacional que representa;

XII. El programa de ajuste que se instrumentará en caso de imponerse una medida de salvaguarda, y su viabilidad;

XIII. Descripción de los hechos y datos que demuestren que la causa única o principal de daño o amenaza de daño serio a la producción nacional de la mercancía idéntica, similar o directamente competitiva, a la importada es el aumento sustancial de las importaciones y;

XIV. En su caso, descripción de solicitudes de otras medidas de regulación o restricción comercial en relación a las mercancías objeto de la solicitud.

La solicitud a la que se refiere este artículo deberá consignar la firma autógrafa del interesado o de su representante y presentarse en original y tantas copias como importadores, exportadores o gobiernos extranjeros estén identificados en la solicitud.

El procedimiento de investigación no será obstáculo para el despacho ante la aduana correspondiente de las mercancías involucradas en la investigación”.⁵⁹

De acuerdo con los datos anteriores que presente el interesado, la Secretaría de Economía, (a través de la UPCI), está en posibilidad de iniciar la investigación para definir si procede o no la imposición de una medida y si es global. Es decir, si aplica a todos los Miembros de la Organización Mundial del comercio, o en su caso, si es bilateral, si se aplica a algún socio comercial que es *Parte* en algún tratado o acuerdo

⁵⁹. *Op.cit.* p. 185

comercial. Es necesario que se señale el país o países de procedencia de la mercancía para estar en posibilidad de notificar a los interesados. Lo anterior procede, si se demuestra que, con la información que se presenta y la propia investigación de la Secretaría, realmente la mercancía procede del país o países notificados, por lo que al entregar la información detallada en la solicitud ayuda mucho a la autoridad.

Es indispensable aportar información que demuestre que se cumplen todos los requisitos que establece la ley. La Secretaría diseñó el formulario para facilitar a los productores la presentación de la solicitud. Entre lo que debe presentarse, se encuentra: la participación del solicitante en la producción nacional; el valor y volumen de las ventas; la producción nacional del producto similar o directamente competidor con el de importación, correspondiente a por lo menos tres años previos al inicio de investigación; el consumo nacional del producto; los estados financieros de las empresas; en su caso, pruebas del cierre de empresas del sector; la disminución de los niveles de utilización de capacidad instalada y de ocupación en la industria; el nivel de utilidades o de pérdidas de las empresas involucradas; y finalmente, los inventarios, entre otros indicadores, que demuestren daño serio o amenaza de daño serio, de la industria en particular.

Asimismo, se requiere la presentación de un análisis de la posición competitiva de la industria nacional, así como del programa de ajuste que defina las acciones necesarias para incrementar la competitividad del sector, además del tiempo estimado para su ejecución.

Cumplidos los requisitos que marca la ley, la resolución que declare la aceptación de la solicitud y el inicio de la investigación, o bien, la que imponga

medidas provisionales o definitivas, deberán estar fundadas y motivadas y contendrán los siguientes requisitos que señala el Reglamento de la ley aplicable a la materia:

“Art. 124...

- I. La autoridad competente que emite el acto;
- II. El o los nombres o razón social y domicilios del productor o productores nacionales de la mercancía idéntica, similar o directamente competitiva;
- III. El o los nombres o razón social y domicilios del o de los importadores y de los exportadores;
- IV. El país o países de origen o procedencia de la mercancía idéntica, similar o directamente competitiva;
- V. La descripción del procedimiento de que se trata;
- VI. La descripción detallada de la mercancía que se haya importado o se esté importando, indicando la fracción arancelaria que le corresponda de la Tarifa de la Ley del Impuesto General de Importación;
- VII. La descripción de la mercancía nacional idéntica, similar o directamente competitiva a la mercancía que se haya importado o se esté importando;
- VIII. El periodo objeto de la investigación;

IX. Los razonamientos y circunstancias consideradas por la autoridad para emitir la resolución; y

X. Los demás datos que se acuerden en los tratados o convenios internacionales de los que México sea parte, y los que considere la Secretaría”.⁶⁰

Lo anterior, es realizado por la Secretaría, con la finalidad de que las partes interesadas que puedan ser afectadas en la imposición de una medida, tengan conocimiento de la misma. Además de los datos anteriores, el Reglamento referido, puntualiza que la resolución de inicio deberá contener los siguientes requisitos:

“Art. 125...

I. Una convocatoria a las partes interesadas, y a los gobiernos extranjeros, a efecto de que comparezcan a manifestar lo que a su derecho convenga;

II. El plazo en que dictará la resolución que imponga las medidas de salvaguarda que corresponda;

III. El periodo para el ofrecimiento y, en su caso, desahogo de pruebas;

IV. Fecha, hora y lugar en que deberá celebrarse la audiencia pública y la presentación de alegatos a que se refieren los artículos 81 y 82 de la Ley; y

⁶⁰. Ley de Comercio Exterior, Op cit. p.187

V. La mención de que se notificará a los países signatarios del tratado o convenio internacional del que México sea parte, con el objeto de celebrar consultas.”⁶¹

Los requisitos establecidos en el artículo anterior, son de vital importancia, la falta de alguno de ellos puede ocasionar que la investigación para la imposición de una medida, no sea reconocida por los países afectados. Por otro lado, las medidas de salvaguarda provisionales, pueden ser requeridas por el interesado desde la solicitud, dependiendo de la situación de emergencia que se presente.

En este caso, el artículo 129 del reglamento aplicable a la materia, puntualiza que se puede solicitar la aplicación de este tipo de medidas desde el inicio. Son determinadas en un plazo no mayor de 20 días posteriores a la publicación de inicio, siempre y cuando se compruebe que dada la situación, existe un daño serio o amenaza de daño serio. En éste último caso, el artículo 128 fracción II señala que se deberá tratar de productos agrícolas. Por su parte, la resolución que imponga medidas provisionales deberá contener los siguientes requisitos:

Art. 130 ...

- I. Descripción de las circunstancias críticas causadas por el daño serio o amenaza de daño serio;
- II. El tipo de medida de salvaguarda que se establece; y

⁶¹. *Ibid.* p. 188

III. La mención de que se notificará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la aplicación oportuna de la medida impuesta.”⁶²

En este caso, se refiere a las medidas que, como ya se señaló, son aplicadas en caso de adecuarse a los supuestos marcados por la ley, en que las circunstancias no permiten esperar el tiempo normal para su imposición por razones de urgencia o dependiendo de las mercancías de que se trate; por ejemplo los productos perecederos.

Una vez que se publicó la resolución que impone la salvaguarda provisional, la cual es aplicada al día siguiente, según lo establece el artículo 89 de la ley aplicable a la materia, se continúa el procedimiento de investigación, sobre si procede o no la imposición definitiva, debido a que las mismas sólo tienen duración de 6 meses, contados a partir del siguiente día en que se publicó la resolución, lo anterior con fundamento en lo establecido en el artículo 79 de la citada ley.

Si durante los 6 meses de investigación se llegare a comprobar la procedencia, el Reglamento de la materia establece lo siguiente:

“Artículo 131.- La resolución que imponga medidas de salvaguarda definitivas a que se refiere el artículo 79 de la Ley contendrá, además de los datos señalados en el artículo 124 de este Reglamento, los siguientes:

1. En caso de que se confirme la existencia de un daño serio o amenaza de daño serio causado a la producción nacional por el aumento de las importaciones en volúmenes y condiciones a que se refiere la Ley y este Reglamento;

⁶². *Ibid.* p. 191

- A. Descripción del daño serio causado o que pueda causarse a la producción nacional;
- B. Descripción del volumen y las condiciones en que se realizaron las importaciones;
- C. El tipo de medida de salvaguarda que se establece;
- D. La mención de que se notificará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la aplicación oportuna de la medida impuesta, y
- E. Un resumen de la opinión de la Comisión sobre el sentido de la resolución.”⁶³

Al día siguiente de la publicación en el Diario Oficial de la Federación, es aplicada, previo aviso a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que la haga efectiva.

Sin embargo, puede darse el caso en que la imposición de la medida provisional no proceda, si durante el proceso de investigación se demuestra que no existe daño alguno a amenaza del mismo, por lo que la resolución final podrá emitirse en sentido negativo; al respecto el Reglamento en mención, establece lo siguiente:

“Artículo 131:...

II. En caso de que se compruebe que el aumento de las importaciones en

⁶³. Ley de Comercio Exterior. Op cit. p.191

volúmenes y condiciones tales no causa o amenaza causar daño serio a la industria nacional, la mención de que concluye el procedimiento de investigación administrativa sin imponer medidas de salvaguarda.”⁶⁴

En este caso, se devolverán las cantidades que por la imposición se hayan generado. Es por ello, que la autoridad tiene la facultad expresa de la ley de requerir y revisar cualquier tipo de información necesaria, siempre respetando las reglas de confidencialidad que tengan las empresas por solicitud a la misma autoridad, para que se tenga la seguridad de que la resolución emitida es la más adecuada y conforme a normatividad.

Por otro lado, existen disposiciones que regulan tanto a las salvaguardas provisionales para situaciones de emergencia, como las aplicadas en condiciones normales. En páginas anteriores, se hizo mención a los requisitos de la solicitud de inicio, el cual puntualiza que las partes podrán ofrecer pruebas que demuestren sus argumentos. Según el artículo 162 del Reglamento en mención, se podrán presentar: documentos públicos, privados, dictámenes periciales, pruebas testimoniales, presunciones y cualquier otro medio no prohibido por la ley aplicable a la materia. Sin embargo, el artículo 82 de la ley aplicable a la materia, señala que la confesional por parte de autoridades, es el único medio de defensa que no podrá ser presentado.

La audiencia pública está regulada por los artículos 81 y 82 de la LCE, así como por el artículo 165 del Reglamento en comento. En ésta, las partes tienen derecho a interrogar y refutar a la contraparte, respecto de la información, pruebas, documentos y datos que ésta hubiera presentado.

⁶⁴. Ibid., p. 191

La audiencia se lleva a cabo en las oficinas de la Secretaría de Economía. A la misma asisten las partes interesadas y un representante de la autoridad mexicana que llevará a cabo la audiencia, según lo establece el artículo 142 del Reglamento de la materia.

La audiencia se declara abierta a la hora fijada para la misma. El representante de la Secretaría informa de las pruebas ofrecidas por cada parte y los puntos a discutir. Una vez realizado lo anterior, se concede el uso de la palabra, primero, a los importadores y posteriormente a los exportadores extranjeros. Por último, a los productores nacionales. Las partes tienen derecho a intervenir en dos ocasiones alternativamente, para que puedan refutar las pruebas ofrecidas por la contraria. La autoridad, con fundamento en el artículo 166 del Reglamento de la LCE, tendrá derecho a determinar tanto el tiempo de participación de cada parte, como las veces en que pueda hacerlo, si lo estima necesario. En este caso, las partes, como en todo juicio, pueden demostrar la verdad de su dicho y defender sus argumentos, desvirtuar a la contraria con todo lo que esté a su alcance, siempre dentro del marco de la normatividad.

El representante de la autoridad, en caso de que se ofrezca la prueba pericial, podrá conceder el uso de la palabra a los peritos que presenten las partes, siempre y cuando haya discrepancia en sus dictámenes. La audiencia se llevará a cabo aún cuando falte alguna de las partes interesadas, peritos y demás personas que deban comparecer, esto con fundamento en el artículo 169 del Reglamento citado. Al terminar la audiencia se levantará un acta, según lo establece el artículo 170 del mismo ordenamiento, en la cual se detallarán los hechos acontecidos en la misma, las partes deberán firmarla y se integrará al expediente respectivo para que obre constancia de la misma.

Asimismo, el artículo 171 del Reglamento de la LCE, establece que las partes sólo pueden presentar pruebas y demás datos durante el período establecido. Sin embargo, la Secretaría podrá acordar fuera del tiempo probatorio la práctica, repetición o ampliación de cualquier prueba que crea necesaria, con la finalidad de tener una visión clara del asunto para estar en posibilidad de emitir una resolución. Cerrado el periodo probatorio, las partes tendrán derecho a presentar por escrito los alegatos que consideren pertinentes, los cuales consistirán en las conclusiones sobre el asunto, según lo establecido en el artículo 172 del ordenamiento en mención. En todo momento, la autoridad deberá observar las reglas de confidencialidad de la información, mismas que fueron mencionadas en el capítulo anterior.

Durante el procedimiento de investigación para la imposición de una medida, específicamente después de presentadas las pruebas por las partes según lo establece el artículo 81 de la LCE, el cual se analizó en el capítulo anterior, se realizan visitas de reconocimiento a las plantas de las empresas involucradas en las investigaciones, con el fin de conocer su proceso de producción y de asesorarlos adecuadamente en su respuesta a los cuestionarios que les envíen durante la investigación. Además la UPCI asiste durante las visitas de verificación que las autoridades extranjeras llevan a cabo en sus instalaciones.

Las visitas que hace la Secretaría, también tendrán por objeto, según lo establece el artículo 83 de la LCE, verificar que la información y pruebas presentadas en el curso de la investigación correspondan a la empresa visitada. Dichas visitas se harán por parte del personal de la Secretaría en días y horas hábiles, o podrán ser en horas y días inhábiles siempre que sea autorizado por la misma Secretaría. Durante la visita, se levantará acta circunstanciada en presencia de dos testigos.

Algunas veces, la investigación podrá iniciarse de oficio por la Secretaría de Economía. En ambos casos, los productores nacionales afectados deberán proporcionar toda la información necesaria para que la autoridad cuente con los elementos que exige la ley para llevar a cabo una investigación

Una vez presentadas las pruebas y después de que se haya llevado a cabo la audiencia pública que establece la ley en la materia, la Secretaría hará la valoración de las pruebas y de los resultados que arroje la investigación. Con esto, se estará en posibilidad de emitir una resolución, la cual contendrá los requisitos que marca el Reglamento de la LCE:

“Art. 126. Además de los datos señalados en el artículo 124 de este Reglamento, la resolución final deberá contener:

- I. La descripción del daño serio causado o que pueda causarse a la producción nacional;
- II. La descripción del volumen y las condiciones en que se realizaron las importaciones;
- III. El tipo de medida de salvaguarda que se establece;
- IV. La duración prevista de la medida de salvaguarda o, sino fuere posible, la mención de la transitoriedad de la medida;
- V. Si fuere posible, el calendario de la liberación progresiva de la medida de salvaguarda;

VI. La mención de que se notificará a los países signatarios del tratado o convenio internacional del que México sea parte, el sentido de la resolución emitida;

VII. La mención de que se notificará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la aplicación oportuna de la medida impuesta; y

VIII. Un resumen de la opinión de la Comisión sobre el sentido de la resolución.”⁶⁵

Este artículo señala que dentro de los requisitos está el tipo de salvaguarda que se aplica, que puede consistir en aranceles o en cupos de exportación, tal como se analizó en el primer capítulo. En cuanto a la transitoriedad de la medida esta depende del tratado o acuerdo bajo el que se rija. La liberación progresiva a que se refiere el artículo 126, es la liberación paulatina establecida por la autoridad, con la finalidad de que al terminar la imposición, no sea un cambio fuerte para el productor nacional. La notificación se hará conforme a lo que marca la ley de la materia, así como a lo establecido en el tratado, acuerdo o convenio de que se trate, como ya se analizó. Por último, se informará a las autoridades competentes en el país afectado, de la resolución emitida, con los razonamientos debidamente fundados y motivados que dieron origen a la misma.

Por lo que respecta a la asistencia que otorga la Secretaría de Economía en caso de que la medida sea impuesta en otro país, ésta inicia desde que la autoridad competente de aquél país, notifica la investigación que se lleva a cabo en contra de México, o bien, la salvaguarda provisional que se aplicó.

⁶⁵ Ley de Comercio Exterior, Op cit p.830

La UPCI inmediatamente solicitará información, del Sistema de Información Comercial (SIC-MEX) relativa al valor y volumen de las exportaciones mexicanas por empresa, para identificar el sector de la producción nacional y a su vez, determinar si se exporta ese producto, con qué porcentaje y si daña o amenaza dañar a la industria nacional de aquel país.

Esto, con el objeto de prevenir al productor nacional de la investigación o la imposición de una medida, e inmediatamente hacerle saber sus derechos y obligaciones, durante el desarrollo de la investigación referida, además, de mantenerlos informados sobre la evolución de la misma.

Esta Dependencia también vigila que los exportadores mexicanos sujetos a una investigación, sean respetados conforme a la legislación interna del país que la realiza, así como la normatividad internacional en la materia.

La UPCI otorga asistencia técnica y jurídica a los exportadores mexicanos involucrados en investigaciones sobre salvaguardas. Además del monitoreo continuo de posibles investigaciones, en coordinación con las embajadas y representaciones comerciales de México en el extranjero, así como con las autoridades investigadoras de los gobiernos extranjeros de los países en donde se llevan a cabo investigaciones por salvaguardas en los que México está involucrado, con el objeto de vigilar de cerca los procedimientos y el cumplimiento tanto de su legislación interna como de sus compromisos internacionales de los que México también es *Parte*.

Asimismo, atiende la recepción de la información relativa al procedimiento y análisis de la misma, con el fin de determinar la legalidad; analizará el daño, elaborará notas técnicas y celebrará audiencias con los exportadores involucrados.

En este último caso, se informa su situación jurídica y se proporciona asesoría legal especializada, relativa a la legislación en la materia, de los distintos países con los que se suscite la controversia, así como el tipo de información y documentos que requerirían, para su defensa.

En cuanto a la legislación de otros países, se analiza para determinar si tienen firmado un acuerdo o tratado internacional comercial o bien si es *Miembro de la OMC*. En caso contrario, se estudiará si aquél país tiene alguna regulación sobre la materia, para definir si existen beneficios con los que podría contar el productor mexicano para su defensa.

En tanto, la asistencia técnica es el apoyo para responder denuncias y cuestionarios a presentar ante las autoridades extranjeras, y coordinar con los exportadores mexicanos, la estrategia efectiva para la defensa de sus intereses en los diversos foros internacionales, ya que en algunas ocasiones hay que asistir a las audiencias públicas en el extranjero.

Asimismo, se explica a los productores mexicanos la gran importancia que tienen las labores de cabildeo tanto a nivel privado con las propias empresas afectadas por la salvaguarda, exportadores, importadores, productores, consumidores y, en ocasiones, competidores; así como a nivel de gobierno.

Aun cuando el gobierno mexicano, por medio de la Secretaría de Economía, apoya y proporciona asistencia técnica a los exportadores mexicanos denunciados en el extranjero, es de suma importancia que éstos participen de manera activa y directa en lo que concierne a las investigaciones iniciadas en su contra por la aplicación de estas medidas.

Una vez notificadas las partes a las que pudiera afectar la imposición de una medida, la Secretaría por conducto de la UPCI, analiza la notificación que le hace llegar la autoridad competente, la cual debe tener los requisitos que marque ya sea el Acuerdo sobre Salvaguardas de la OMC, el tratado o acuerdo comercial bajo el que se rija, o bien, mediante la legislación que exista de la materia en el país de que se trate. Si cumple con todos los requisitos la notificación en mención, entonces se procede a analizar si existe un daño serio o amenaza de daño serio a la industria de aquél país, una vez obtenidos los resultados que arroje dicho análisis, se prepara la respuesta oficial del gobierno mexicano con las argumentaciones de derecho que procedan para tratar de que México sea excluido de la medida.

Cuando se tenga la resolución de la autoridad extranjera, la Secretaría informa a los productores nacionales del resultado y en caso de que se le impusiere una medida que resultare improcedente, se tratará de negociar con las consideraciones que se presenten a la autoridad competente del país en cuestión, para que México sea excluido de la misma. Como se recordará en el capítulo 3º, se hizo mención a la alternativa que tienen los Miembros de la OMC como México, de recurrir a las consultas o buenos oficios para tratar de que sea excluido de la salvaguarda. En caso de no ser así, se podrá solicitar, como se citó en el capítulo referido, el establecimiento de un grupo especial que tiene la función de mediación para llegar a una solución justa para ambas partes.

En caso de que no se trate de un país Miembro, se analizará la legislación en la materia con la que cuente aquél país, y se buscará si existen beneficios para los países en desarrollo, o bien, si se puede utilizar algún medio de defensa, en caso de considerarse que las exportaciones mexicanas no causan daño o amenazan causarlo a la producción nacional de ese país.

En el siguiente punto se analizará el servicio de difusión que tiene la Secretaría en este tema para que esté al alcance de los productores nacionales.

4.13 DIFUSIÓN

La Secretaría de Economía, en su función de asistencia a los productores mexicanos, cuenta con una serie de servicios que están al alcance de los mismos en caso de necesitar información.

Uno de los medios de comunicación más importantes hoy en día es la Internet. Debido a la rapidez y facilidad con que se puede comunicar, es uno de los más usados.

La Secretaría cuenta con la página: www.secretariadeeconomia.gob.mx, en la cual se explican los servicios que se ofrecen. Dentro de éstos, se encuentran los que presta la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales, sin embargo, uno de los inconvenientes de la página es que dentro del campo "Servicios" no está incluido el de la asistencia en materia de salvaguardas, debido a que ésta información está dentro de las prácticas desleales de comercio internacional. Al ingresar, se obtiene la información básica para identificar los supuestos establecidos por ley para la solicitud de una investigación.

Además, se le informa dónde tiene que acudir; es decir, la autoridad competente para ello, la asistencia y los servicios que dicha autoridad puede proporcionarle. Asimismo, en esta página se anexa un formulario, que el productor tiene que llenar en caso de que le interese solicitar la imposición de una medida.

Por otro lado, el productor mexicano tiene a su alcance folletos que contienen la información básica, y que puede encontrar en las bibliotecas de la Secretaría, así como en todas las oficinas de la misma.

Otro servicio que ofrece es el conocido como “Primer Contacto”, el cual se brinda vía telefónica, personalmente, o bien por Internet, que ayuda a disipar dudas en cualquier rama de los servicios que ofrece la Secretaría, y puede ser asistido por un representante directamente para su mejor atención

Ahora bien, la Dependencia también imparte cursos de capacitación a los productores que lo soliciten. Por ello, es muy importante que las Cámaras que agremian a un cierto sector productivo o los mismos productores, tengan un contacto directo con la misma para solicitar su capacitación, que les permita prevenir cualquier imposición futura, y que tengan conocimiento de las instancias a las que pueden recurrir para la defensa de sus derechos

Hasta el momento de la presente investigación, no ha sido impuesta ninguna medida, pero hay que recalcar que durante el año 2000 la Secretaría, a través de la UPCI, asesoró a 77 empresas, asociaciones y cámaras en 17 investigaciones sobre salvaguardas en el extranjero. Sin embargo, hace falta más difusión del tema entre los productores nacionales, a través de las cámaras y asociaciones, ya que las medidas resultan ser un alivio temporal a la producción nacional, y en los últimos años, han ido en aumento, por lo que pueden llegar a ser un remedio muy efectivo para una situación económicamente difícil.

Es necesario que haya más difusión del tema por parte de esta Institución gubernamental, debido a la apertura comercial que se ha dado en los últimos años por

la firma de tratados y acuerdos, ya que si se afecta a la planta productiva nacional por las importaciones de mercancías, puede traer consecuencias económicas graves al empresario y al país.

La firma de tratados y convenios se dan a conocer con mucho énfasis por diversos medios de comunicación, como por ejemplo la televisión, que es quizá el medio más importante en el país para llegar a todos los sectores de la población. Sin embargo no se dan a conocer las desventajas que se pueden llegar a presentar por la firma de los mismos; una de ellas, el tema de la presente investigación, es la importación excesiva de productos que pueden dañar o amenazar dañar a los productos nacionales y que puede ocasionar el cierre de empresas. Otro medio importante de comunicación es la radio, que es escuchada por un gran número de personas y puede ser otra alternativa de difusión. El gobierno ha aumentado el uso de estos dos medios para informar a la población los resultados del ejercicio de su administración; sería entonces benéfico informar que éste tipo de situaciones se pueden presentar y cuales son las alternativas de solución que se tienen.

El tema es por demás interesante, pero durante el desarrollo de la investigación se comprobó que es casi desconocido y hay que tomar en cuenta que, en caso de que se esté presentando alguna situación de afectación a las mercancías nacionales, se reflejaría en la situación económica de todos los que vivimos en el país, más aún por que México es un país en desarrollo con grandes carencias que se observan en todos los sectores, como el de la producción. Competir con otras plantas productivas no es fácil. Es por ello que el gobierno mexicano tiene que dar un gran apoyo a los productores nacionales, e impulsar el desarrollo de mejores condiciones de a la industria para que se pueda equiparar la calidad con la de países más adelantados.

CONCLUSIONES

El comercio exterior como tal, se entiende como el intercambio comercial entre un país y otro, se basa en la transparencia y la utilización de los recursos de la planta productiva de cada país. Dentro del marco jurídico de nuestro país encontramos su fundamento en la Constitución Política y principalmente en la Ley de Comercio Exterior, en esta materia, tanto el Senado, como el Ejecutivo Federal son los encargados de regular y conducir la política exterior.

Durante la década de los 80's México inició un proceso de apertura comercial, lo que trajo como consecuencia que los productos nacionales compitieran con los extranjeros, fue necesario entonces que la apertura se complementara al menor tiempo, con un sistema de defensa ante posibles afectaciones a la planta productiva nacional por la importación excesiva de mercancías.

El sistema de defensa ofrecía credibilidad y garantía al proceso de apertura mediante la aplicación de medidas de salvaguardia, las cuales son válvulas de escape ante una situación difícil económica y por ende, social.

Son las que regulan o restringen de manera temporal las importaciones de mercancías idénticas, similares o directamente competidoras con las de producción nacional y tienen por objeto prevenir o remediar el daño serio y facilitar el ajuste de los productores nacionales.

Existen dos tipos de medidas de salvaguardias: bilaterales y globales.

Las medidas bilaterales son las acordadas con algún socio comercial, solo se aplican a un país socio de algún tratado o acuerdo de libre comercio.

Las globales son las permitidas en el marco de la Organización Mundial del Comercio, y se imponen a todos sus Miembros.

La duración de las medidas en el Acuerdo sobre Salvaguardas es de 4 años prorrogables por otro período igual. Por su parte, la Ley de Comercio Exterior establece que su vigencia no será mayor a 4 años, salvo casos justificados. Cuando se trate de un acuerdo o tratado comercial, dependerá de la que hayan fijado las partes contratantes.

En México, el procedimiento de investigación para la imposición de una salvaguarda, podrá iniciarse a solicitud de parte interesada y se impondrán en un plazo máximo de duración de 260 días, contados a partir de que se publica en el Diario Oficial de la Federación la resolución de inicio.

Las situaciones que se consideren de emergencia, dada la naturaleza del producto, o bien, las condiciones de daño serio o amenaza de daño serio, en que no se puede esperar el tiempo establecido en la ley para el procedimiento de investigación normal, tendrán un procedimiento especial, que es regulado por la Ley de Comercio Exterior, en el capítulo relativo a las llamadas medidas de emergencia. Se aplican en razón de la situación, en un periodo máximo de 20 días, contados a partir de la publicación en el Diario Oficial Federación de la resolución de inicio.

El procedimiento de investigación para la imposición de una salvaguarda, lo realiza la Secretaría de Economía, a través de la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales. Tiene la facultad de emitir opinión acerca de la procedencia de las medidas al Ejecutivo Federal. Finalmente, se emite resolución en la que se explican detalladamente los fundamentos de Derecho, por los que se aplica o se niega la imposición, posteriormente, se publica en el Diario Oficial de la Federación e impresa al día siguiente. Se notifica a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que realice la función de recaudación.

La Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales, es la encargada de monitorear los posibles inicios de investigaciones en otros países, vigilar las que hayan sido impuestas, asistir a los productores nacionales en el procedimiento ya sea en la imposición de una medida por parte de México, como la aplicada por otro país, lo anterior para verificar la legalidad de las medidas. La Secretaría trabaja en coordinación con las embajadas y representaciones comerciales de México en el extranjero para vigilar las investigaciones en esta materia.

Asimismo, el productor nacional tiene a su alcance folletos, una página de Internet con formularios que cuentan con la información básica de utilidad, en caso de que le interese presentar una solicitud. Esta Unidad imparte cursos para informar de las posibles soluciones en caso de que sean afectados por algún producto importado, o bien, sean notificados de alguna resolución en su contra.

Estas medidas han sido poco utilizadas en México, por lo que es necesario que se difunda el tema, los productores están en su mayoría agremiados a Cámaras o Confederaciones, que por su propia naturaleza están creadas para ayudar al productor y mejorar el sector de que se trate. La Secretaría cuenta con toda la información al alcance de quien la necesite pero es necesario que tanto la Secretaría, en un esfuerzo

conjunto con las Confederaciones o Cámaras difundan la existencia de los beneficios de las salvaguardas que pueden ayudar a algún productor nacional que se encuentre en el supuesto que establezca la ley. La televisión y la radio pueden ser de gran utilidad debido a su importancia al llegar a diversos sectores de la población.

La relevancia del tema radica en que de presentarse una afectación a la producción nacional, se refleja en la economía nacional, muchas empresas serian dañadas y provocaría el cierre de otras, lo que produciría desempleo y falta de recursos, es decir, una crisis que en países como México considerado en vías de desarrollo, una recuperación puede ser tardada y muy difícil de atravesar. Es por ello que temas como el que hoy se analiza deben darse a conocer, ya que podría evitarse una situación económica difícil, sobre todo en estos tiempos en que la mayoría de los países han seguido la política de apertura comercial; entre ellos México. Es necesario informar los beneficios y las desventajas de los tratados o acuerdos comerciales a la población, para que estén enterados de lo que ofrecen este tipo de convenios.

BIBLIOGRAFÍA

Leyes y Códigos

Acuerdo de Salvaguardas, México, D.F., Editorial Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, 2000, p. 30

Acuerdo delegatorio de facultades de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, México, D.F., Editorial, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, 2000, p. 31

Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, GATT, México, D.F., Editorial, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, 2000, p. 62

Código de Comercio, 67ª edición, México, D.F., Editorial, Porrúa, 1999, p. 889

Código Fiscal de la Federación, 38 edición, México, D.F., Editorial Ediciones Contables Administrativas y Fiscales, 2000, p. 658

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 4º edición, México, D.F., Editorial del Instituto Federal Electoral, 2000, p. 182

Ley Aduanera, México, D.F., Editorial Sista, 2000, p. 74

Ley de Comercio Exterior, México, D.F., Editorial Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, 2000, p. 56

Ley del Impuesto General de Exportación, México, Editorial Software Visual, 2001, (Bufete Jurídico, compact disc 1)

Ley del Impuesto General de Importación, Tijuana B.C. México, Editorial Software Visual, 2001, (Bufete Jurídico, compact disc 1)

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Tijuana B.C. México, Editorial Software Visual, 2001, (Bufete Jurídico, compact disc 1)

Ley sobre la celebración de Tratados, Tijuana B.C. México, Editorial Software Visual, 2001, (Bufete Jurídico, compact disc 1)

Reglamento Interior de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, México, D.F., Editorial Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, 2000, p. 94

Bibliografía

BAEL IVO VAN, BELLIS JEAN-FRANCOIS, "Community rules concerning safeguard measures", Antidumping and other Trade Protection Laws of the EC. 3th edition, United States of America, Edit. CCH Europe, 1996, p. 698

BAEZ LÓPEZ GUSTAVO, "Salvaguardas", Dumping y Comercio Internacional: causas y efectos. 2º edición, México, D.F., Editorial Anáhuac, 1998, p. 256

CROOME JOHN, “The Uruguay Round”, The World Trading System, a history of the Uruguay Round. 2° edition, Geneva, Switzerland, Edit. World Trade Organization and The Hague Kluwer, 1999, p. 258

GANTZ DAVID, “The world trading system”, Introduction to the World Trading System and Trade Laws Protecting US Business. United States of America, Edit. St. Paul West, 1997, p. 598

OMC SECRETARIAT, The results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations, the Legal Text. Geneva, Switzerland, Edit. World Trade Organization, Secretariat, 1996, p. 98

JACKSON JOHN H., World Trade and the Law of GATT. United States of America, Edit Bobbs-Merrill, 1996, p. 650

JACKSON JOHN H. DAVEY WILLIAM J., “The legal structure of the WTO/GATT system”, International Economic Relations, 3° edition, United States of America, Edit. West Publishing Co. 1996, p.701

MALPICA DE LA MADRID LUIS, “Las Salvaguardas”, El sistema Mexicano contra prácticas desleales de comercio intencional y el TLC, México, Editorial Pac, 1998, p. 230

MASTEL GREG, “The GATT begining”, American Trade Laws after the Uruguay Round. New York, United States of America Edit. Sharpe, 1996, p. 539

MOLLOY JOHN F., KOZOLCHYK BORIS, El derecho de los EU en torno al Comercio y a la Inversión, México, Editorial UNAM, 1999, p. 398 (Serie Doctrinaria Jurídica, No.10)

RAFAEL DE PINA, Diccionario Jurídico, 8° edición, México, Editorial Porrúa, 1998, p.564

SEPÚLVEDA CÉSAR, “Las Fuentes del derecho internacional” Curso de derecho Internacional Público, 5° edición, México, Editorial Porrúa, 1998, p. 527

QUEROL VICENTE, El GATT, Fundamentos, Mecanismos y Políticas, relaciones con México México, Editorial Pac, 1996, p. 89

WITKER JORGE, HERNÁNDEZ LAURA, Régimen Jurídico del Comercio Exterior. México, Editorial UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, p. 205

Diccionario Jurídico. Madrid, España, Editorial Espasa, 1998, p. 1010

Informe de Labores, “Salvaguardas” El Sistema mexicano de defensa contra prácticas desleales de comercio internacional, México, Editorial Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, 2000, p. 128

Informe de Labores, “Salvaguardas” El sistema mexicano de defensa contra prácticas desleales de comercio internacional, México, Editorial Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, 1996, p. 170