



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

ADMINISTRACION PUBLICA Y TRATADO DE LIBRE
COMERCIO
(UN ANALISIS DEL CAPITULO XIX)

TESIS
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADA EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA
(ADMINISTRACION PUBLICA)

PRESENTA

FRIDA ULLRICH GARCIA



ASESOR: LIC. MIGUEL ANGEL MARQUEZ ZARATE

MEXICO, D. F.

2002

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Agradexco

*A la U N A M; a mis maestros por su invaluable ejemplo,
tiempo, trabajo y dedicación para la conclusión de todo el proyecto.*

A mi Familia; mamá sin ti no hubiera podido.

A mis amigos, en especial Andrés, Doro, Fer y Fere.

Y a todas las personas que me brindaron su apoyo en este recorrido.

*Arturo, Arturito y Alex, para ustedes
No hay suficientes palabras, los quiero mucho.*

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	3
CAPÍTULO I. SUSTENTO TEÓRICO	8
I.1 Región	8
I.2 Regionalismo	11
I.2.1 Hacia una clasificación regional	13
I.3 Globalización	17
I.3.1 Integración de bloques económicos	23
I.3.2 Acuerdos de integración	23
CAPÍTULO II. MÉXICO: SU INCURSIÓN EN EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE	25
II.1 La nueva relación Estado-Sociedad	25
II.1.1 La globalización y reestructuración estatal	27
II.1.2 I a Reforma del Estado como vigencia del Estado de Derecho	29
II.1.3 La transición democrática	31
II.1.4 Hacia un Nuevo Federalismo	32
II.1.5 Liberalización económica	35
II.2 México y su integración económica internacional	36
II.2.1. El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y la Organización Mundial de Comercio (OMC)	39
II.2.2 El Tratado de Libre Comercio con América del Norte	42
CAPÍTULO III. SECRETARÍA DE ECONOMÍA: DEPENDENCIA GUBERNAMENTAL QUE DETERMINA LA EXISTENCIA DE PRÁCTICAS DESLEALES DE COMERCIO INTERNACIONAL	49
III.1 Antecedentes de la Secretaría de Economía	49
III.1.1 Estructura Orgánica	53
III.1.2 Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales	53
III.2 Prácticas desleales de comercio internacional	54
III.3 El <i>dumping</i> o la discriminación de precios	56
III.3.1 Elementos para la determinación de <i>dumping</i>	57
III.3.2 Margen de <i>dumping</i>	61
III.4 Subvención	62
III.4.1 Especificidad de las subvenciones	63
III.4.2 Cálculo del margen de subvención	64
III.5 Daño o amenaza de daño y su relación causal	64

III.5.1 Daño	64
III.5.2 Amenaza de daño	65
III.6 Relación causal	67
III.7 La autoridad investigadora	67
III.7.1 Procedimiento Administrativo	68
III.7.2 Etapa de inicio	68
III.7.3 Resolución preliminar	72
III.7.4 Etapa final	74
III.8 Las cuotas compensatorias.	77
III.8.1 Clasificación de las cuotas compensatorias	78
III.8.2 Vigencia de las cuotas compensatorias	78
III.9 Mecanismos de impugnación	78
CAPÍTULO IV. ANÁLISIS DEL CAPITULO XIX DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA.	81
IV.1 El capítulo de XIX del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.	81
IV.2 Mecanismo alterno de solución de controversias	83
IV.3 Revisión binacional por parte de los paneles	84
IV.3.1 Los paneles binacionales	84
IV.3.2 Integración de los paneles	85
IV.3.3 Código de conducta	86
IV.3.4 Procedimiento	87
IV.3.5 Presentación del expediente administrativo	89
IV.3.6 Memoriales	90
IV.3.7 Audiencia pública	91
IV.3.8 Decisión final	91
IV.4 Procedimiento de la investigación <i>antidumping</i> , desde su inicio en la Secretaría de Economía hasta su revisión por el Capítulo XIX del TLCAN	93
IV.4.1 Relación de los casos presentados ante la Secretaría de Economía a través del mecanismo del capítulo XIX del TLCAN (enero 1994- diciembre de 2000)	97
APÉNDICE 1	101
CONCLUSIONES	104
BIBLIOGRAFÍA	109

INTRODUCCIÓN

Durante el proceso de globalización en el ámbito mundial, se ha producido paralelamente un proceso de integración regional de diversos países, en este contexto se inscribe el Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN); en el que ha sido tema de especial interés las prácticas desleales de comercio, las cuales repercuten en las economías de los países signatarios. En este sentido, el papel de la Administración Pública se hace imprescindible por que lleva a cabo el procedimiento que determina qué y cómo enfrentamos las prácticas de comercio desleal.

A partir de la década de los cuarenta, México adoptó como modelo de desarrollo económico la llamada sustitución de importaciones, lo cual implicó una política proteccionista de los productos mexicanos frente al embate y agresividad de mercancías procedentes del extranjero. Dicho modelo fue seguido por las autoridades gubernamentales mexicanas hasta la mitad de la década de los setenta, cuando se empezaron a notar sus primeras fisuras, lo que culminó en el verano de 1982, con la llamada crisis del endeudamiento. El gobierno nacional comenzó a explorar otras opciones para la economía mexicana, inicio un proceso de apertura de sus mercados a la competencia extranjera, lo que significaba adoptar una política declaradamente aperturista.

En 1986 el gobierno mexicano decide ingresar al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).

Ante la quiebra de una economía cerrada y protegida, el entonces Presidente de la República inició una reestructuración del aparato productivo para adoptar un modelo de crecimiento "hacia afuera".

En la misma década, Canadá y los Estados Unidos de América negociaron y firmaron un Acuerdo Bilateral de Libre Comercio, que empezó su vigencia el 1 de enero de 1989, mismo que constituye el antecedente del actual TLCAN.

Los gobiernos de México y Estados Unidos de América iniciaron conversaciones con la idea de crear una área de libre comercio que abarcará toda América del Norte, es decir, Estados Unidos de América, Canadá, y México, haciendo pública su intención de firmar un tratado trilateral, el cual entró en vigor el 1 de enero de 1994.

Antes de la firma del TLCAN, ya contábamos con un gran intercambio comercial con Estados Unidos de América. El objetivo fundamental del Tratado, entre otros, es institucionalizar esta relación con los países signatarios. Efectivamente a nueve años de haber entrado en vigor el tratado nuestro comercio se ha incrementado cuantitativamente con nuestro socio principal, sin embargo los resultados no han sido los esperados por el acuerdo, tales como la transferencia de tecnología, capacitación y calificación de la mano de obra mexicana, elevar nivel de vida de los trabajadores, y establecer mecanismos claros para la resolución de disputas en materia de prácticas desleales de comercio.

Ante este contexto se estudiará el papel que desempeña la Administración Pública mexicana a través de la Secretaría de Economía, la cual es de suma importancia para la determinación de la existencia de *dumping* o subvención, el daño o amenaza de daño, su relación causal y si es procedente el establecimiento de la cuota compensatoria. Todo el proceso se encuentra a cargo de dicha Secretaría, desde la aceptación de la solicitud de inicio hasta la resolución final, la cual puede ser modificada a través de la revisión que realiza un panel binacional.

Analizaremos la efectividad del proceso de la investigación administrativa en relación con el estudio del mecanismo de solución contenido en el capítulo XIX del TLCAN, específicamente los paneles binacionales, los cuales tienen por objeto examinar la correcta aplicación de la legislación local por parte de la autoridad investigadora, tanto de México, Estados Unidos de América y Canadá. Los paneles sólo actúan en el sentido de confirmar o modificar la resolución definitiva emitida por la autoridad investigadora correspondiente con

el fin de que esta modifique la resolución sin que se contraponga a lo resuelto por los paneles.

El panel binacional se limita a emitir una opinión sobre la legalidad de las resoluciones definitivas sujetas a revisión, opinión que debe implantar la autoridad investigadora para que la nueva resolución sea compatible con la decisión de este.

Con base en lo anterior, estudiamos el procedimiento que se lleva a cabo en la Secretaría de Economía. El cual toma en consideración un conjunto de elementos endógenos al problema, tales como "valor normal", margen para determinar el "valor normal", cómo se determinan las mercancías similares, cómo se define el daño o la amenaza de daño, etcétera; que hacen de este un procedimiento complejo. Consideramos que existen una serie de elementos exógenos que también lo afectan, tales como las presiones económicas, políticas y sociales que pudieran repercutir en el fallo, de alguna resolución final, verbigracia, la distinta apreciación de cada una de las partes involucradas en la controversia, ya que en tanto una puede considerar que se le está afectando su mercado por prácticas desleales de comercio para la otra sólo está promoviendo sus productos; el uso exagerado de los mecanismos de defensa con el fin de proteger a los productores nacionales de la competencia extranjera como respuesta a la presión ejercida por los grupos de interés; o la pasividad que ha mostrado el gobierno mexicano en este tipo de disputas, principalmente ante el gobierno de Estados Unidos de América por el apoyo que significa para nuestra economía.

Los paneles binacionales para la solución de controversias en materia de prácticas desleales de comercio establecidos en el capítulo XIX del TLCAN no han sido benéficos para nuestro país toda vez que dichas resoluciones suelen modificar en la mayoría de los casos la resolución de la Secretaría de Economía favoreciendo a los otros países signatarios, específicamente Estados Unidos de América.

Consideramos que el mecanismo existente no siempre resuelve el problema real, ya que en varias ocasiones este se ha aplicado por los distintos países, como una barrera no arancelaria, con el afán de proteger su mercado, dificultando el libre comercio y la situación de los productores de los demás estados parte, es decir, que lo establecido como mecanismo de solución se ha viciado de tal suerte que el remedio conduce a complicar el procedimiento.

Para fines de presentación, analizamos en el primer capítulo, la definición de región con el objeto de comprender tanto el regionalismo como la globalización, también hacemos referencia a las distintas formas en que se conforman los bloques económicos de acuerdo a su nivel de integración.

En el segundo capítulo revisamos la incursión de México en el TLCAN, con el fin de explicarnos como nos hemos insertado en el proceso de globalización, sobre todo a partir de los constantes cambios estructurales que se llevan a cabo en el Estado Mexicano, es por ello que nos remitimos a la situación económica de México con el afán de comprender su incorporación al GATT y posteriormente al TLCAN, hacemos una breve descripción de la evolución histórica en lo que a este renglón se refiere, ya que para comprender nuestro presente es imperante conocer nuestro pasado.

En el tercer capítulo revisamos los antecedentes de la Secretaría de Economía y las funciones del área encargada de la investigación de las prácticas desleales de comercio internacional, se analizan conceptos tales como *dumping*, subvención, el daño, amenaza de daño y la relación causal entre estos, cuotas compensatorias así como el procedimiento que lleva a cabo la Secretaría para determinar la existencia de una práctica comercial de esa naturaleza.

Una vez que la autoridad investigadora ha establecido la existencia ya sea de *dumping* o subvención existen mecanismos de impugnación para que su resolución pueda ser modificada, punto que tratamos en el capítulo cuarto. En este último capítulo, nos enfocamos al mecanismo externo de impugnación, que se lleva a través de un panel binacional, revisamos como se integra el panel, las reglas a las que están sujetos los miembros que lo forman, el procedimiento con el que establecen si la Secretaría de Economía se apego o no a su legislación interna para determinar la existencia de un práctica desleal de comercio, se concluye el capítulo con una evaluación del procedimiento en su conjunto con base en los resultados que han emitido los distintos paneles que se han formado a partir de la firma del Tratado

Por último se presentan las conclusiones de la investigación.

CAPÍTULO I. SUSTENTO TEÓRICO

El regionalismo es un proceso dinámico y complejo de reorganización del espacio, el cual se ha ido adaptando a las nuevas relaciones entre los Estados nación y la sociedad ante un mundo impregnado de políticas que tienden a la formación de grandes bloques económicos como estrategia básica para la reorganización del capital. Dicho proceso requiere de un análisis profundo y detallado que nos muestre la compleja naturaleza de la cual se nutre, para la definición de cada uno de los conceptos que lo comprende no existe un planteamiento único, nos denota los alcances del tema; es por ello nuestro principal objetivo es acercarnos a una definición, que se adecuó a nuestro trabajo, por lo que empezaremos por revisar las distintas perspectivas que hay acerca del término región, explicaremos regionalismo, la clasificación de regiones y lo que entendemos por globalización.

1.1 Región

El concepto de Región, como lo retoma Gilberto Giménez "tiene un carácter sumamente elusivo, las regiones son como el amor, son difíciles de describir pero cuando las vemos las sabemos reconocer"¹, dentro de las ciencias sociales el concepto presenta distintos enfoques de acuerdo al contexto en el que se inserta, la dinámica de la sociedad demanda conceptos flexibles que respondan a las actividades y fines que realizan. Por esta razón lo encontramos constantemente adjetivado como: región natural, región administrativa, región histórico-cultural, región económica, etc., las cuales son retomadas en el presente trabajo con el fin de clasificarlas y proporcionar una visión más integral de la administración regional.

La génesis de una región, puede estribar en la homogeneidad de sus características naturales y en función de esto dividirse de acuerdo a las

¹ Eric Van Young, *Mexico's Regions*, en Rocío Rosales (Coord), *Globalización y Regiones en México*, México, UNAM-FCPyS-Miguel Ángel Porrúa, 2000, p. 33.

condiciones físicas, climáticas, hidrológicas, topográficas, etcétera, las cuales se pueden apreciar objetivamente de forma aislada pero que al mismo tiempo siempre están en constante interacción creando un todo. De acuerdo con Ángel Bassols "la homogeneidad es un carácter distintivo de la región, también lo es la heterogeneidad de factores que se complementan unos con otros"², lo que nos induce a pensar que más allá de razones geográficas las que más se han destacado por llevar a cabo el proceso de integración regional son razones que obedecen a factores de crecimiento económico y de bienestar social.

Por otro lado Javier Delgadillo amplía la idea apuntada con el concepto de región homogénea, "como un área en la que existe una determinada especialización y condiciones generales de tipo natural y económico que la diferencian de otras"³.

A su vez Gilberto Giménez apunta que una región

"Suele reservarse para designar unidades territoriales que constituyen subconjuntos dentro del ámbito de un Estado- nación. Se trata, por tanto, de una 'subdivisión intranacional' que corresponde a una escala intermedia entre la del Estado y las micro-sociedades municipales [...]. La región - demasiado grande para responder a las preocupaciones de la vida cotidiana y demasiado pequeña para ser institucionalizada como Estado"⁴.

Consideramos acotada la definición ya que la región de acuerdo a las características que la generan puede llegar a traspasar los espacios nacionales.

Una definición más amplia la proporciona Van Young quien considera la

"Región un espacio geográfico más amplio que una localidad pero menor que la correspondiente a un Estado-Nación, cuyos límites estarían determinados por el alcance efectivo de ciertos sistemas cuyas partes interactúan en mayor medida entre sí con sistemas externos[...], por un lado no se requiere que sus fronteras sean impenetrables y, por otro;

² Ángel Bassols, *Geografía y subdesarrollo. México y el mundo*, México, Editorial Nuestro Tiempo, 1993, p.145.

³ Javier Delgadillo, *Geografía Regional de México*, México, Editorial Trillas, 1998, p.12.

⁴ Gilberto Giménez, "Territorio, cultura e identidades" en Rosales, *op. cit.*, p. 34.

tampoco se requiere que dichas fronteras coincidan con las divisiones políticas o administrativas más fácilmente identificables o incluso con accidentes topográficos⁵.

Por un lado se contempla la interactuación de las partes dando lugar a un sistema que forma parte de un sistema mayor, el Estado nación, y por otro se aclara que los límites regionales no obedecen a lineamientos de tipo político-administrativo, es decir, que la región se da en función de la efectividad en que sus partes se correspondan, dependiendo de características o actividades comunes.

A su vez en el Diccionario de Política, Gobierno y Administración Pública Municipal que la señala como

"Zona o espacio geográfico homogéneo con características físicas y culturales distintas de las zonas vecinas. Como concepto utilizado en las Ciencias Sociales puede ser delimitado en función de objetivo de análisis, de planeación, de integración comercial, de administración, etcétera. Como parte de una nación, una región puede poseer una identidad propia que la diferencie del resto del país, en este sentido. Algunas de sus diversas formas son: natural, histórica, étnica, económica, política o administrativa. Al mismo tiempo, una región, al estar contenida dentro de una nación, es un espacio subnacional⁶.

Las definiciones expuestas nos llevan a concebir la región, como un espacio geográfico o unidad territorial, compuesta a partir de factores políticos, económicos, sociales, topográficos, históricos; de orden subnacional cuando esta se encuentra subsumida geográficamente en una nación y que no por ello adopta la misma división política, o la personalidad que tienen los estados, municipios o comunidades que la forman.

Sin embargo en el ámbito internacional existen regiones, las cuales quedan fuera de esta cualidad subnacional, y que se integran "por un conjunto de Estados Nacionales que poseen intereses políticos, económicos y/o sociales

⁵ *Ibid.*

⁶ Vicente Anaya (coord.); *Diccionario de Política, Gobierno y Administración Pública Municipal*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1977, p. 313.

comunes así como una organización formal⁷, como lo es el bloque que integran los llamados tigres asiáticos, la Unión Europea (UE), la Organización de Estados Americanos (OEA), y los países que integran el TLCAN, etcétera.

El concepto de región es aplicado desde distintas ópticas, así encontramos regiones que pertenecen a diferentes Estados nacionales que se identifican entre sí en función de intereses políticos, económicos, culturales, etc., las cuales forman coaliciones con el fin de alcanzar metas planteadas, apegándose a lineamientos que se establecen entre los Estados-Nación.

En suma la región, es un espacio geográfico formado a partir de características físicas, culturales, históricas, entre otras, así como intereses económicos, políticos, o cualquier otro que convengan los Estados parte, los cuales la homogenizan y diferencian de las zonas geográficas próximas, y desde una óptica internacional van más allá de las fronteras físicas de la Nación.

1.2 Regionalismo

Tanto los conceptos de región como de regionalización forman parte de una tendencia político-administrativa denominada regionalismo; la Administración Pública se encarga de traducir los procesos mencionados en políticas específicas enfocadas al desarrollo.

"El regionalismo es un proceso que surge del calor del Tratado de Roma en la década de los cincuenta, que aspira a formar bloques comerciales y económicos, formaciones que pueden asumir distintos niveles de obligatoriedad por los miembros de dichos bloques"⁸.

El proceso de regionalización se da principalmente a partir de un criterio económico, casi siempre es motivado por los países más desarrollados en busca de un equilibrio frente a las distintas regiones, es un instrumento del que

⁷ *Ibid.*, p. 314.

se valen las naciones para potenciar sus capacidades y reducir sus debilidades, en la lógica del sistema capitalista; verbigracia, en los países de la Cuenca del Pacífico es impulsada por Japón, en Europa principalmente por Alemania, en América por Estados Unidos, quien apoyándose en la regionalización fortalece su hegemonía, primero a través del Acuerdo de Libre Comercio (ACL) para luego reafirmarla con la firma del TLCAN.

Lo anterior aparece como alternativa ante la incapacidad de los estados de garantizar condiciones económicas y sociales de desarrollo relativamente homogéneas dentro de las fronteras nacionales lo que desemboca en proyectos económicos de carácter regional.

"El regionalismo es un proyecto guiado por Estados designado para reorganizar un espacio regional en particular a lo largo de líneas económicas y políticas"⁸.

El TLCAN ha sido visto como punto intermedio entre el ALC, como su continuación, y al mismo tiempo como punto de partida del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

Con base en lo expuesto es que México-Estados Unidos- Canadá, logran una cohesión regional, lo que no es nuevo, con nuestro vecino inmediato contábamos ya con un fuerte lazo integracional en lo que a comercio respecta, sin embargo la firma del tratado le proporciona un carácter formal, digamos que la forma de institucionalizar las relaciones comerciales -lo cual significa un hecho novedoso ya que este tipo de acuerdos se celebraba generalmente entre países con un grado similar de desarrollo-, que además de colocamos en una posición frente a las demás bloques comerciales, es tomada como referencia por la Administración Pública para la construcción del proyecto nacional.

⁸ Jorge Witker, et. al., *Régimen Jurídico del Comercio Exterior*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, p. 33.

⁹ Andrew Gamble y Anthony Payne, *Regionalism and world order*, en Alejandro Chanona "Integración México-Estados Unidos en el TLCAN: ¿Nuevo Regionalismo Norte-Sur?", *Relaciones Internacionales*, México, UNAM-FCPyS, 1999, p.12.

1.2.1 Hacia una clasificación regional

Ya hemos indicado con anterioridad que el término región no es unívoco, en este capítulo tratamos los tipos de regiones que resultan de mayor interés para las Ciencias Sociales.

Las siguientes definiciones se basan básicamente en un criterio de planeación nacional, tomando en cuenta determinantes económicas y políticas, que apoyadas en los indicadores territoriales nos guían a una correcta ordenación del espacio en regiones

- Región natural, "se conforma de acuerdo a leyes que gobiernan los procesos físicos, en perenne proyección objetiva"¹⁰, esta designa una unidad territorial que presenta cierta uniformidad en cuanto a sus rasgos físicos.
- Región Administrativa, "son aquellas que se ordenan en función de objetivos administrativos, en la ejecución de programas y políticas enfocadas en los regiones del ámbito municipal, estatal o nacional, así como para la asignación de créditos bancarios, del presupuesto federal y estatal para apoyar obras públicas y la delimitación de áreas de crecimiento económico"¹¹.

La región administrativa sirve de instrumento al sector público para ejecutar con mayor eficacia y eficiencia las actividades que le son encomendadas, la Administración Pública contempla organismos encargados de diversas actividades los cuales se apoyan en la regionalización de acuerdo a los fines que persiguen: estas regiones se generan a partir del Plan Nacional de Desarrollo, para justificar los programas de desarrollo creados.

¹⁰ Basols, *op. cit.*, p. 144.

¹¹ Delgahillo, *op.cit.*, p.15.

En México, verbigracia, la Secretaría de Seguridad Pública divide regionalmente destacamentos de la Policía Federal Preventiva según sea necesario, dicha división no coincide con la división que realiza el Instituto Federal Electoral puesto que difieren en sus objetivos.

Entonces decimos que las regiones administrativas son aquellas que adoptan los organismos que pertenecen al sector público y funcionan como herramienta para llevar a cabo de forma eficaz y eficiente determinados programas o políticas.

- Regiones histórico-culturales, Giménez apunta que la "región es producto del medio ambiente físico, de la historia y de la cultura"¹², son territorios marcados por su historia, por un acontecimiento que ayudó a cohesionar las relaciones entre los miembros de la comunidad, el término se aplica cuando el análisis se aboca en las categorías históricas comunes que dan señal de las transformaciones que el espacio y sus pobladores han sufrido a través del tiempo lo que a su vez crea lazos de identidad regional – fenómeno que se da cuando la mayoría de los habitantes por región ha incorporado estos hechos a su sistema cultural-; e influye como generador de su actual organización territorial, en este sentido se considera como parte de la memoria colectiva y como espacio de inscripción de su pasado¹³.
- Regiones económicas, obedecen a leyes sociales, producto del desarrollo histórico de los grupos humanos.

"Como la planificación de un país y sus áreas tienen un carácter socioeconómico...son expresión de una multitud de fenómenos agrupados en sistemas de carácter "vertical"(concatenación de influencias y dependencias mutuas dentro de un mismo grupo) y geosistemas "horizontales" señalando con esto la particular distribución de los sistemas en determinadas áreas distintas unas de otras [...] esta región se ubica en un espacio natural y muestra la relación naturaleza-

¹² Giménez, *op. cit.*, p. 35.

¹³ *Ibid.*, pp.35-39.

hombre-naturaleza es decir, la influencia del medio físico en nuestra vida material y la manipulación de los seres humanos sobre la naturaleza"¹⁴.

Consideramos que clasificación de región se asemeja en gran en mucho a la **región natural** en el sentido de comprender varios aspectos como históricos, económicos, administrativos, de organización social, población geográficos, físicos, naturales, políticos, jurídicos, ideológicos culturales, etcétera.

"Las regiones económicas se comienzan a crear desde etapas anteriores al capitalismo, pero es en la época del desarrollo de este último sistema social cuando las fuerzas productivas alcanzan mayor profundidad, se estructuran las redes de comunicación, crecen las ciudades y se convierten en polos y los complejos industriales se van integrando al mismo tiempo que impulsan las plantaciones modernas, se expende el comercio, etcétera"¹⁵.

Se originan las jerarquías de organización regional, partiendo de niveles macrorregional, en el cual se busca ampliar la concepción de organización federal al incluir las rectorías regionales en las que se englobarían los estados, municipios, localidades y ciudades. Este enfoque plantea que la verdadera planeación nacional y regional se debe sustentar en la correcta división regional del país, al igual que en la creación de órganos políticos administrativos que complementen el plan con la ejecución en escala regional. En este sentido más que regiones homogéneas, se presentan como regiones que se encuentran perenne estado de integración en donde la complejidad de sus variables determina la unidad regional.

Ángel Bassols apunta que tres son las materias básicas en que se concreta el estudio de las regiones económicas:

- 1) "Especialización regional en determinadas actividades productivas como agrícolas-agricolas de riego, de cereales con carácter extensivo, hasta agricultura de temporal-, ganaderas- ganadería extensiva, ganadería primitiva caza/pesca-, forestales - de explotación-, mineras, etc. Generalmente estas dependen del aprovechamiento de los recursos naturales existentes en la zona.

¹⁴ Bassols, *op. cit.*, p.144.

¹⁵ *Ibid.*, p. 146.

- 2) Atracción de una ciudad que se constituye en lo que llamamos polo de desarrollo, debido a la capacidad industrial con la que cuenta, infraestructura en telecomunicaciones y comercio, transportes.. Estas se definen según el grado de desarrollo económico región en el que observamos el mayor desequilibrio entre regiones.
- 3) Estado de los procesos productivos abocados a la industrialización la cual completa a la especialización regional, en estos espacios se asientan modernos complejos productivos así como instituciones dedicadas a la educación superior y especializada –generadores de ciencia y tecnología- así como a la cultura¹⁶.

Consideramos que para que exista una correcta integración internacional debe existir una simultánea regionalización interna, ya que consideramos imprime importante trascendencia en nuestro adecuado quehacer en lo global, la cual consiste en

"descentralizar el Estado a favor de regiones autónomas [...] sólo se ha llevado acabo para cuestiones de arreglo territorial o de planificación económica, no se puede hacer una regionalización sin el previo conocimiento de centros que tengan intereses distintos a los del Estado y a los de las colectividades locales."¹⁷

Ante la globalización económica los Estados-nación han optado por regionalizarse, reordenan su espacio terrestre para cohesionarse en bloques económicos, "se asocian con sus vecinos especialmente con fines económicos para garantizar un acceso mutuo a mercados y promover los flujos de inversiones sin marginarse"¹⁸.

La regionalización hacia dentro de un país es un instrumento de naturaleza descentralizadora, que se usa con base en el conocimiento de los intereses y características del territorio para dividirlo en zonas afines con la misión de obtener beneficios comunes, en el sentido de planeación, organización, desarrollo.

A escala internacional, es un instrumento que nos ayuda a formar regiones vía la integración de bloques económicos, la cual también tiene como principal eje

¹⁶ Vid. *op. cit.*, pp. 147 y 148.

¹⁷ Anaya, *op. cit.*, p. 316.

de integración un principio económico con miras a una plena red de comercio mundial.

1.3 Globalización

La globalización se refiere en esencia a un proceso del sistema económico, es una estrategia para superar la colapsada economía mundial a través de la reorganización de las relaciones productivas y comerciales, en la cual se tiene por objeto una integración de todos los países ha dicho proceso. En este sentido, el Estado cumple un papel determinante para entrar a esta nueva fase del desarrollo capitalista.

La función del Estado es vincular "a los sujetos en su carácter de miembros de una totalidad pública en donde deciden las formas, parámetros y contenidos de su vida en común"¹⁸.

El Estado, es el escenario en el que el capital, las demandas y luchas sociales se desenvuelven y se institucionalizan; es a través de la Administración Pública valiéndose del ejercicio del poder público, es como se atenúa el conflicto social y se proporcionan las condiciones generales de la reproducción del capital en su conjunto.

Para considerar a la globalización como una estrategia, para solucionar la actual crisis que se está padeciendo en nivel mundial, es necesario remitimos al análisis del sistema de producción capitalista, comprender su dinámica con base en la forma de trabajo, que se refiere a cómo se produce el plusvalor en función del proceso de trabajo y modo de consumo, así como *al modo de regulación*, consiste en cómo se institucionaliza la vida del ser humano de forma individual o grupal con relación al proceso de acumulación, sistema que

¹⁸ María Cristina Rosas, "La globalización y la recomposición económica de la hegemonía de Estados Unidos en el marco del TLCAN", en *Relaciones Internacionales*, México, UNAM-FCPyS, p.40.

¹⁹ Gerardo Ávalos, *Prólogo*, en Joachim Hirsch, *Globalización, Capital y Estado*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 1996, p. 12.

fomentamos los seres humanos a través de las relaciones de intercambio mercantil; así como condiciones que proporciona el Estado con base en la Administración Pública para garantizar su continua reproducción.

El capitalismo es un sistema que en varias ocasiones ha entrado en periodos de crisis, por ejemplo durante el pasado siglo con la transición del modelo liberal al interventor y de este al modelo neoliberal, periodos de catarsis que dan como resultado el ingreso a una nueva fase de desarrollo.

En el desarrollo del sistema capitalista observamos la primer fractura a finales de la década de los treinta, agravio producido por la Primer Guerra Mundial y la famosa crisis de 1929²⁰, que trajo consigo una crisis moral, una idiosincrasia de derrota y desesperanza y un agudo desempleo, la solución para esta consistió en implantar un nuevo modo de acumulación, conocido como *fordismo*, con base en el se crean las nuevas condiciones para la acumulación del capital a escala mundial, que básicamente consiste en la producción en masa, expansión del trabajo asalariado y la implantación de un modelo de consumo masivo; el obrero empieza a pensar como trabajador asalariado y en la mejor opción para la venta de su fuerza de trabajo²¹.

"la implantación de este nuevo modo de acumulación estaba vinculado al establecimiento de la una forma de regulación política y social que se caracterizaba por un alto grado de dirección económica, por una expansión de la política estatal de crecimiento, ingreso y ocupación y por el reconocimiento de los sindicatos y la institucionalización política de compromisos de clases en el marco de las estructuras corporativas"²².

Esta forma de acumulación gozó de un periodo de estabilidad, con su mayor auge durante dos décadas después de la Segunda Guerra Mundial conocida también como la "Edad de Oro" del capitalismo, periodo en el cual se

²⁰ "En México durante ese periodo se sentaron las bases institucionales de las tareas que asumiría el Estado, quedaban establecidos los fundamentos económicos y políticos, con un sentido nacional objetivo del régimen callista para acceder a la modernidad económica, con base en la conformación de un estado interventor. María del Socorro Jacals, *La empresa pública en México, 1917-1996*. Tesis de Maestría, México, UNAM-FCPyS, 1997. p.21.

²¹ *Ibid.*, op. cit., p. 86.

²² *Ibid.*, p. 87.

constituye el Estado de Bienestar; resultado de un proceso global en el modo de organización de la vida tanto estatal como individual, se produce una recomposición interna de la vida de los trabajadores en su forma organizativa a través de los sindicatos lo que implicó una reconfiguración de las clases sociales donde en la vida privada se reconoce la pública como intermediario, conocido también como el Estado Interventor, es hasta los años setenta cuando se origina una nueva crisis económica mundial, la cual mostró sus primeros velos de gestación con los movimientos del 1968 pero que estalló abiertamente en 1974, situación de la cual el Estado Mexicano no se ve privado, crisis que persiste hasta nuestros días. En 1974 se reúnen los dueños de las finanzas y la industria de Alemania, Japón y Estados Unidos de América, con el propósito de hacer un diagnóstico de situación, concluyendo que la crisis era resultado del desgaste del Estado de Bienestar el cual implicaba gasto social desproporcional ocasionado por gasto fiscal implicando enorme déficit, así como el engrandecimiento del Estado. Esta crisis deviene por la incompatibilidad de las ganancias del capital con el bienestar colectivo promovido por el *Welfare Estate*²³.

El resultado de lo expuesto es la aplicación de políticas neoliberales, reducción del Estado de bienestar, flexibilidad en las fábricas, se le inculca al obrero la idea de que la empresa es parte de él y que el éxito de esta es suyo también, acontecimientos como la sustitución de regímenes militares por civiles, la caída de muro de Berlín y la desintegración de la Unión Soviética fortalecieron el desarrollo de la nueva estrategia de acumulación²⁴.

Actualmente se vive una etapa del desarrollo del capitalismo, que se caracteriza por una interrelación de los Estados nación cada vez más estrecha, en cuanto a las relaciones de producción y de comercialización que se le conoce como globalización.

La globalización es a su vez resultado del desarrollo tecnológico, caracterizada por el avance en las telecomunicaciones, la computación, la biotecnología y la

²³ *Ibid.*, pp. 88-93.

²⁴ *Ibid.*, p. 85.

robótica, entre otros. Es decir las cadenas productivas cada vez se vuelven más dependientes en los avances tecnológicos y la participación cada vez más amplia de los diversos países en dicho proceso. Así, un automóvil se arma con diferentes partes que se producen en diferentes países.

La globalización que aparentemente se nos presenta como un fenómeno, cotidiano e impersonal, con una dinámica que se escapa de nuestro control como seres humanos, es una fenómeno que obedece a la actual integración económica mundial, para nosotros es una estrategia del desarrollo del capitalismo, no es un fenómeno nuevo que surge en las últimas decenas del siglo XX, es la recomposición del sistema de dominación sobre la explotación del trabajo vivo, que implica recomposición del aparato estatal, modificación de los espacios físicos más allá de las fronteras nacionales.

México no vive ajeno a este proceso, la circulación de flujos de mercancías, capitales y servicios somete a la política nacional a su adecuación a la dinámica mundial, a lo largo de nuestro estudio mostramos cómo nos insertamos en la recomposición económica mundial y cómo participamos en el proceso de integración regional a partir del TLCAN.

La globalización es un término difícil de acotar ya que cuando pensamos en ella nos viene a la mente desde ideas que van desde los avances de la cibernética y la robótica hasta, el internet, renombradas marcas como samsung, coca-cola, hasta la reestructuración de la economía, las transformaciones de las relaciones Estado-sociedad, la difusión de los valores de la ciencia y la tecnología; desde este punto de vista podemos hablar de globalización en varias dimensiones:

- Técnico, se refiere a la implantación de nuevas tecnologías, vinculadas con las modernas posibilidades de elaboración y transferencias de información, con rapidez y "on line" permiten unir regiones del mundo distantes.
- Político, se relaciona con la culminación de la "Guerra Fría", la caída de la Unión Soviética y la hegemonía de EUA como potencia militar dominante.

- Ideológico-cultural, en el sentido universalización de determinados modelos de valor, reconocimientos de los principios liberal democráticos o de los derechos humanos o como la generalización del modelo de consumo capitalista.
- Económico, liberación de tráfico de mercancías, servicios, dinero y capitales; la internacionalización de la producción y a la posición cada vez más importante de las empresas multinacionales²⁵.

La Globalización se desprende de la "Teoría General de la Integración Económica", la cual se basa en la articulación de unidades productivas, que para el presente las entendemos por Estados-nación, en un nivel mundial a través de las prácticas que comprende el comercio, -recordemos que si bien es cierto este aspecto es el más destacable no es el único que contempla el proceso- intercambiando bienes y servicios entre las distintas unidades productivas, dando lugar a una relación de reciprocidad entre las partes lo que desemboca en un relación de interdependencia, que tiene como objeto corregir las fallas, dirimir los conflictos y desequilibrios que se generan en estas relaciones para llegar a un todo armonioso a escala global²⁶.

"La integración como función del desarrollo económico propiamente dicho, es impulsada por el intercambio comercial que es a su vez apertura de las fronteras, es decir, de los límites propios de cada economía - de cada nación o Estado- y el inicio de las relaciones de interdependencia. De ello se desprende una valoración jerárquica especial atribuida al comercio libre de trabas y de protecciones, que al no establecer obstáculos aparece como el impulsor y motivador de la integración, al desterrarse las interrupciones o barreras, operarían los beneficios de la integración"²⁷.

Puede afirmarse que una de las características o de las grandes transformaciones que ha sufrido recientemente la economía internacional, es el fenómeno de la globalización, que consiste en una total apertura de las diversas economías nacionales, es decir, se está dando una precipitada

²⁵ Hirsch, *op. cit.*, p. 85.

²⁶ Vid. Francisco Dávila, "La "globalización", la "integración global" o bien la "globalización económica", conceptos a repensarse en el campo de las Relaciones Internacionales Actuales, en *Relaciones Internacionales*, 1999, p.17.

²⁷ *Ibid.*, p. 19.

integración de las diversas economías de los países que integran la Comunidad Internacional.

Coexiste la integración económica mundial a la par de esquemas de integración económica de carácter regional, prueba de ello son la Unión Europea (UE), los llamados "tigres y dragones asiáticos", la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), entre otros bloques comerciales que se pueden mencionar.

La globalización es un proceso de doble cara, por un lado busca integrar la economía en proporción mundial y por otro la desintegra en forma de regiones, consideramos que este regionalismo a escala mundial que se nos manifiesta ciertamente contradictorio, actúa como complemento del mismo, es decir, la división regional del mundo, de acuerdo a la forma en que se integre, tiende a una integración a través de la apertura de los distintos mercados con el fin del libre tránsito de mercancías entre los bloques.

"...Una de las manifestaciones del proceso de globalización es la transnacionalización creciente, impulsada por el sistema capitalista, al cual no le basta operar en los mercados nacionales, porque éstos le resultan pequeños para sus necesidades de reproducción y expansión en el momento actual. Por tanto, las fuerzas transnacionales demandan mercados igualmente transnacionales, esto es, espacios económicos más amplios..."²⁸.

La firma del TLCAN es uno de los pasos más significativos que ha dado México hacia el esquema integracionista del mundo a través de la transnacionalización de los mercados, principalmente el Norteamericano, que ante la competencia internacional busca las condiciones óptimas del aprovechamiento del capital, con el cual tenemos un trato preferencial en comparación con el resto de los países con los que mantenemos lazos comerciales.

²⁸ Rosas, *op. cit.*, p. 40.

1.3.1 Integración de bloques económicos

La Integración regional es una de las tendencias de la economía mundial, esta apunta a la conformación de bloques económicos y comerciales, que permiten con mayor libertad la circulación de bienes y servicios.

El grado de integración de los bloques comerciales se determina en función de los compromisos que asume su política comercial al igual que por las relaciones que se sostienen entre determinados países miembros de un bloque económico y la política que mantienen estos frente al exterior:

1.3.2 Acuerdos de Integración

Los acuerdos de integración se elaboran con base en las características de los compromisos que se establecen entre los países signatarios, la siguiente clasificación corresponde desde lo que se considera la forma más elemental que corresponde al área de preferencia comercial hasta la más avanzada como la unión económica.

- 1. Área de preferencia comercial, cuando dos o más países se otorgan recíprocamente preferencias arancelarias manteniendo sus niveles arancelarios frente a terceros países, un ejemplo de esto lo constituye la Asociación Latinoamericana de Integración Económica (ALADI)*
- 2. Área (Zona, Acuerdo) de Libre Comercio, cuando dos o más países eliminan restricciones cuantitativas y aranceles al comercio bilateral, manteniendo políticas comerciales independientes, así como los niveles arancelarios originales frente a terceros países.*
- 3. Unión Aduanera, cuando dos o más países además de constituir una zona de libre comercio, adoptan una política comercial común frente al resto del mundo.*
- 4. Mercado Común, este se constituye cuando después de conformada la Unión Aduanera los países involucrados permiten la libre circulación de todos los factores de producción entre ellos.*

5. *Unión Económica*, esta se constituye cuando después de conformado el Mercado Común, se coordinan o unifican las políticas fiscales y monetarias de los países involucrados²⁹.

En las zonas de libre comercio que como ya habíamos señalado se realizan entre dos o más países procurando una desgravación hasta tasa cero, con el objeto de que tengan iguales condiciones de venta en cualquiera de los países que lo formen y que al mismo tiempo mantienen una política comercial independiente frente al resto de los países con los que tengan relación comercial.

Es menester aclarar que este tipo de acuerdos no subsume el libre tránsito de personas y de capitales a diferencia de otras formas de integración. La integración se lleva a cabo a través de un proceso de desgravación paulatina, de acuerdo a los niveles de industrialización de cada país con el fin de eliminar hasta su totalidad estas barreras, incluyen también los plazos en que debe realizarse esta desgravación, que para nuestro caso se otorgo un plazo de quince años, los porcentajes e insumos o contenidos nacionales que debe tener cada producto o servicio negociado para ser aceptado libre de impuestos, así como el reconocimiento de las diferencias en los niveles de desarrollo o asimetrías que existen entre ellos, con lo que se restringe la posibilidad de que un país se use como puente para tener acceso a otro país.

En suma, la Administración Pública basándose en la regionalización internacional del espacio, en este caso a partir del TLCAN, es como se hace participe en el proceso de integración económica. Una de sus principales funciones es destrabar el comercio internacional, liberarlo a través de su adecuada regulación para que se pueda dar de manera paulatina el libre tránsito de mercancías, es en este escenario donde surgen las prácticas desleales de comercio, los mecanismos con los que contamos para su reducción nos manifiesta puntos que hacen de este proceso por un lado largo y poco acertado, y por otro una barrera al comercio con nuestros principales socios comerciales, contrario a uno de los principales objetivos que persigue la concreción del área comercial.

²⁹ Fernando Calzada, et. al, *Un Tratado en Marcha*, México, El Nacional, 1992, p. 43.

CAPÍTULO II. MÉXICO: SU INCURSIÓN EN EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE

II.1 La nueva relación Estado-Sociedad

El Estado es un ente cuyas principales funciones son las de procurar el bien común y aminorar el conflicto y las pugnas que le son inherentes a la sociedad, las cuales no puede resolver por sí misma, es por ello que sede parte de su voluntad a esté con el objeto de que garantice el bien común, como el satisfacer los mínimos de bienestar: educación, trabajo, vivienda y salud, para que la sociedad se conserve en armonía.

Ricardo Uvalle, afirma que el Estado es "una de las construcciones más importantes y valiosas para dirigir la sociedad, asegurando su conservación, desarrollo y bienestar. Como creación artificial, el estado se encuentra dotado de elementos volitivos y de fuerzas que articulan su esencia política y administrativa para conseguir el bien común"³⁰.

Sin embargo el Estado no puede actuar por sí mismo, sino que se materializa en el gobierno para cumplir con sus cometidos. El Estado se sirve de la Administración Pública como brazo ejecutor de las acciones políticas, planes, programas, etcétera encaminados a reconocer y satisfacer las demandas colectivas.

"El estado como ente no se agota en sí mismo, no es arquetipo lógico sino entidad histórica. No es entidad perfecta, pero aspira a ser perfectible. No es algo acabado para siempre y por encima de las imperfecciones de la vida humana. Es ante todo, una entidad que tiene cualidades (fortalezas y logros) pero también se encuentra expuesto a tener defectos (errores e ineficiencias) que inciden en el terreno de la sociedad"³¹.

El Estado y la sociedad son conceptos que van de la mano, la sociedad necesita del Estado para ser dirigida, gobernada, para que partir de el cada persona ceda parte de su benéfico y contribuir al así al beneficio de los

³⁰ Ricardo Uvalle, *Los nuevos derroteros de la vida estatal*, México, IAPEM, p. 11.

³¹ *Ibid.*, p. 63.

intereses de todo al conjunto de individuos, es decir cooperación con fines de convivencia armónicos, así el Estado necesita de la sociedad porque le otorga su razón de ser, y es concretamente la Administración Pública el interlocutor entre el Estado y la sociedad.

"El Estado sin la sociedad es una institución que carece de sentido e identidad. La sociedad y el estado viven, conviven y sobreviven. No son antagónico uno al otro. La sociedad se organiza en el estado y el estado es la organización política de la sociedad"³².

La creciente participación social y la incapacidad de respuesta de los gobiernos han dado como resultado una crisis de gobernabilidad; los cuales han repercutido en el debilitamiento de la relación del Estado con la sociedad, a pesar de los esfuerzos por modernizar al sector público la dinámica social ha rebasado por mucho los esfuerzos, tales como la creación de instrumentos jurídicos que permitan calificar el actuar de los organismos públicos como el de sus funcionarios, la creación de programas que coadyuven al mejora continua de programas y políticas, etcétera; Ricardo Uvalle advierte en que desemboca la crisis de no haber acuerdo entre Estado y sociedad.

"La crisis estructural de la sociedad moderna tiene como desembocadura en su fase negativa el agotamiento de los recursos públicos, la pérdida de credibilidad en los gobiernos, la desconfianza ciudadana, el abatimiento en la calidad de vida y la falta de capacidad estatal para remontar y eliminar los desajustes del mercado como desempleo y pobreza"³³.

En los últimos años observamos el desarrollo de una sociedad cada vez más participativa, que gestiona por espacios propios donde puede formular sus demandas, necesitada de ser escuchada, ser tomada en cuenta por sus gobernantes en la creación de procesos, estrategias, políticas y programas para su óptima satisfacción.

³² *Ibid.*, p. 12.

³³ *Ibid.*, p. 13.

Es inherente a la sociedad estar en constante estado de mutación de manera que requiere de un Estado que sea dúctil, que en este sentido se adecue a sus transformaciones, es decir un Estado flexible sin olvidar su función reguladora para la satisfacción de las demandas que emanen de la sociedad y con ello establecer una relación nutritiva, que se desenvuelva en una constante retroalimentación, construida a partir en y por espacios de participación social.

Estamos inmersos en un proceso de globalización, en el cual se persigue mayor productividad, competitividad, mejorar la calidad de vida de la población, tener formas democráticas de gobierno, y con esto fomentar el desarrollo integral y sostenido del país.

Lo anterior sólo se logrará con una mayor cobertura por parte del gobierno para la satisfacción de las necesidades sociales, a través de la prestación eficaz y eficiente de servicios de calidad, inculcar una cultura ética a los servidores públicos y motivar así el ánimo social.

La nueva relación Estado-sociedad dentro del proceso de globalización está cimentada sobre las bases de un buen gobierno, fuerte en sus tres niveles lo cual implica una reforma en su forma de actuar, en los programas sociales, en la propia administración pública que cumplan con las demandas sociales y las concreten en los asuntos de interés común, es decir, la nueva relación demanda cambios en el quehacer del gobierno³⁴.

II.1.1 La globalización y reestructuración estatal

Una de las grandes transformaciones que ha sufrido recientemente la economía internacional es el fenómeno de la globalización, que consiste en una total apertura de las economías nacionales; es decir se está dando una precipitada integración de las diversas economías de los países que conforman la Comunidad Internacional. Se ha estado llevando a acabo un proceso que tiende a establecer el libre tránsito de mercancías, bienes, servicios y capitales.

³⁴ *Vid. Uvalle, op. cit.*, pp. 103 y 104.

"Ante la existencia de mercados abiertos y competitivos es importante iniciar un proceso de privatización, apertura liberalización, desregulación y desburocratización para eliminar los excesos administrativos y económicos del estado. Por eso, la vuelta a la economía de libre mercado se erige en condición fundamental para reactivar los procesos de producción, consumo y distribución de bienes servicios y capitales"³⁵.

La fase actual del sistema capitalista comprende la tercera revolución tecnológica e inciden en la transformación y depuración tanto de la estructura como de la acción estatal, esta se caracteriza por los:

"procesos de globalización, interdependencia e incertidumbre; causa a su vez de los cambios en la naturaleza y estructura de operación de los mercados: el tránsito del mercado espacial a las redes de intercambio... el paso de estructuras de competencia "oligopólica" en el mercado internacional a las alianzas estratégicas oligopolísticas; los cambios en la organización de la estructura industrial a partir de la fábrica mundial, la subcontratación y el comercio intrafirma, el nuevo sistema de comercio internacional donde el comercio complementario y competitivo da paso al comercio adversario de bloque regionales"³⁶.

Todos estos cambios que implica la Globalización, trastocan a todos los países del mundo y México no es la excepción, lo que se ha reflejado en la necesidad no sólo de implementar cambios en la economía sino también en el aspecto político, administrativo, social y cultural del país, situación que trae como consecuencia la necesidad de una reforma integral del aparato estatal, es decir una reforma jurídica, económica, administrativa y política, que desemboca en la reforma del estado.

"La reforma del Estado como proceso mundial es una suma de experiencias que tiene como elemento en común eliminar la sobredilatación de estructuras administrativas y de organismos burocráticos para abrir y reconocer espacios que le corresponden a la sociedad; aprovechar con racionalidad los recursos públicos escasos, ensanchar los márgenes de democracia; acrecentar la gobernabilidad y que el bienestar social no sea masivo y anónimo, sino que favorezca a individuos, grupos regiones, comunidades y localidades"³⁷.

³⁵ *Ibid.*, p. 15.

³⁶ René Villareal, *Liberalismo social y reforma del estado*, en Uvalle, *op. cit.*, p. 93.

³⁷ Uvalle, *ibid.*, p. 16.

En esta medida, el Estado mexicano requiere reformarse ante los nuevos retos de una economía en proceso de transformación, los cuales se suman a los viejos retos del crecimiento; el papel del Estado de nuevo se encuentra en la línea de los cambios con ello detiene su dinámica de crecimiento, como Estado propietario pero no como Estado regulador, encargado y responsable del manejo de los asuntos de interés común.

II.1.2 La Reforma del Estado como vigencia del Estado de Derecho

Consideramos que la reforma de Estado tiene que sustentarse en la idea de hacerse viable a partir de la participación de la sociedad y sin la modificación de la norma fundamental, producto histórico de la lucha y conquista social, empero, lo que sí consideramos viable es la reforma de los instrumentos jurídicos que de ella se despenden, para no olvidar hacer realidad las aspiraciones originales que dieron forma al andamiaje institucional del Estado mexicano.

".... El Estado moderno tiene deberes que cumplir y acciones a llevar a cabo conforme a lo estipulado en las constituciones política. Es un estado guiado por normas escritas y un sistema de reglas que aseguran la convivencia entre las fuerzas divergentes y recurrentes de la sociedad"³⁸.

Una de las características de la Administración Pública en los últimos sexenios ha sido el redimensionamiento del aparato estatal, justificado a partir del desgaste del Estado Benefactor³⁹, el cual se analiza en nuestro primer capítulo, ya que la economía nacional y el gasto público eran financiados por el déficit fiscal, y que cobra sus excesos a un alto costo social.

³⁸ *Ibid.*, p.77.

³⁹ "Un aspecto fundamental del Estado de Bienestar es la inclusión de amplios sectores sociales a beneficios universales como la educación, pensiones, seguridad social entre otros[.....] la distribución de la riqueza son esferas donde el Estado de Bienestar tuvo participación importante. Su carácter de propietario y administrador se intensifica de manera sobresaliente. Se constituye en propietario de empresas productivas, comerciales y de servicios, Uvalle, *op. cit.* p. 83 y 84.

"El Estado mexicano impuso una respuesta global a las exigencias derivadas de la transformación social, de la crisis económica y del nuevo ordenamiento mundial. La estrategia que se llevo a cabo fue la del adelgazamiento"⁴⁰.

Durante el sexenio de López Portillo, se generan una serie de instrumentos jurídicos, destacándose la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, entre otras. Aunado a esto el gobierno adquirió fuertes empréstitos con el extranjero lo cual influyó en las medidas correctivas que se implantan en la administración pública principalmente a partir de 1982 como fecha más significativa para la puesta en marcha de las nuevas políticas, año en que se da con mayor empuje el proceso de redimensionamiento estatal que marca el fin del intervencionismo y del renombrado Estado Benefactor.

"Para solventar los compromisos financieros más urgentes se firmó una carta de intención con el FMI, en la que se pretendía negociar la deuda externa con los bancos privados para conseguir el paquete de rescate por 3.92 mmd. Con ello el gobierno se comprometió a seguir lineamientos que le fijo el FMI: reducción del gasto público, eliminación del déficit presupuestal, liquidación de todo tipo de subsidios, reducción del tamaño del Estado, despido de burócratas y privatización de empresas paraestatales; disminución de la intervención del Estado en la economía, eliminación del control de precios, no limitar las ganancias, no gravar el capital, el nivel de los salarios sería fijado en función de la oferta y la demanda; apertura total a la inversión Extranjera y a los mercados externos; libre circulación de capitales"⁴¹.

El tema real no es el tamaño grande, mediano o pequeño, sino el de llevar a cabo el histórico rol del Estado en función de las nuevas condiciones planteadas por la crisis económica y por la democratización: El asunto debe ser planteado en torno al perfil del Estado deseable, normativo y capaz de gestionar con las nuevas demandas sociales.

"En la vida moderna, el Estado ha tenido que asumir tareas que, por imperativo, social que sólo él puede tener a su cargo como lo es el caso de la justicia, la hacienda, la seguridad y las relaciones exteriores"⁴². Así como tener

⁴⁰ Víctor Alejandro Espinosa Valle, *Reforma del estado y empleo público*. México, INAP, 1993. p.30.

⁴¹ Jacales, *op. cit.*, p. 35.

⁴² Uvalle, *op. cit.*, p. 77.

el uso legítimo del monopolio de la fuerza física para mediar en los conflictos sociales.

En suma, la vigencia del estado de derecho, es básica para llevar a cabo el proceso de reestructuración estatal, sin afectar los derechos ciudadanos establecidos en la Carta Magna.

II.1.3 La transición democrática

Una posición fundamental en torno al Reforma del Estado debe entenderse a través de la transición democrática, los que no consideramos procesos opuestos sino coexistentes, complementarios de manera que la transición forma elemento esencial, se concreta a partir de procesos de cambio institucional en la Reforma de Estado.

"Transición es el paso de una situación a otra distinta. En política implica el intervalo que se extiende entre un régimen político y otro. En una transición, si bien el punto de partida es punto de partida preciso, el punto de llegada es de todo indeterminado. De igual forma el proceso que se abre tampoco puede significar el fin abrupto de un régimen ya que entonces no sería transición"⁴³.

Son características de la transición democrática, la ruptura con el antiguo régimen y el reajuste de la sociedad en su conjunto a un nuevo sistema político; a través de la vía pacífica y consensual, ya que de lo contrario, o sea, por la vía de la violencia se conduce hacia la revolución, lo que difícilmente propicia espacios democráticos por los contrapesos que la misma conlleva.

La transición estriba en el acto de consentimiento social, que se da bajo fuertes presiones políticas y se presenta como el método para evitar la ruptura de la paz pública, la necesidad de que la transición democrática se lleve dentro de un marco jurídico aceptado por todos y destinado a regular efectivamente los

⁴³ Javier Hurtado, Características y dificultades la transición, en José Luis, Barros Horcasitas, et. al, *Transición a la Democracia y Reforma del Estado de México*. México, Editorial Miguel Ángel Porrúa-Universidad de Guadalajara-FLACSO, 1992. p. 134.

procesos políticos. Cuando se cumplen las transiciones democráticas hay una emergencia y una sustitución de elites políticas; se termina la pugna entre viejos actores, las antiguas posiciones, para transitar hacia la nueva representación de sociedad civil⁴⁴.

Lo que se había llamado transición democrática en México era un acto organizado desde la cúpula del poder hacia abajo a través de contubernios entre la élite política, la actual transición la podríamos ubicar en una etapa más evolucionada hacia una forma democrática de gobierno, impulsada por la obsolescencia de aquella élite y la progresiva participación ciudadana en los asuntos públicos.

"El Estado institucionaliza la democratización del poder en los términos siguientes: el Estado está obligado a sostener y apoyar las libertades políticas, (...) el estado debe garantizar las elecciones libres, abiertas e imparciales, (...) tiene que velar por el funcionamiento y la operación independiente de partidos políticos, (...) el estado debe mantener un aparato legal y judicial independiente, profesional y competente, en el que confíe la ciudadanía y esta pueda llegar sin temores ni favoritismos, el gobierno y las actividades públicas deben conducirse de la manera más abierta posible y debe contar con mecanismos estrictamente responsables y todos los funcionarios estatales estarán obligados a respetarlos"⁴⁵.

II.1.4 Hacia un Nuevo Federalismo

En nuestro país el Estado Federal se establece en el artículo 40 de la Constitución. La Norma Suprema crea tres ámbitos de gobierno subordinados a ella, los que están coordinados entre sí. Esos tres ámbitos son el federal, estatal y municipal, los que por mandato constitucional no pueden contravenir las disposiciones que de ella emanan, la cual establece su respectiva esfera de competencia.

Así, las entidades federativas son autónomas porque poseen un margen de libre acción dentro del marco jurídico. La Constitución de los Estados Unidos

⁴⁴ *Vid. Ibid.*, 135-138.

⁴⁵ Gerald Calden, "Desafíos para los gerentes del sector público", en Uvalle, *op.cit.*, p.102.

Mexicanos dispone que el Estado es Federal, compuesto de estados libres y soberanos, que poseen identidad e igualdad de decisiones jurídico-políticas independientes entre los tres ordenes de gobierno, siempre sobre la base de la unidad, donde todas las partes forman un solo cuerpo.

"El federalismo ofrece instancias institucionales de discusión, de negociación, de acuerdo y ello permite que las elites políticas se conozcan, hagan explícitas sus diferencias, argumenten racionalmente y practiquen al arte de la tolerancia"⁴⁶.

En este sentido el Federalismo forma parte de la transición a la democracia y por tanto de la Reforma del Estado, no busca la concentración de atribuciones y decisiones en el centro;

"A fin de impulsar las potencialidades locales mediante una descentralización basada en la autonomía política de los estados, la renovación de la unidad nacional, eficacia de la Administración Pública, el combate a las disparidades regionales y la revisión de los marcos institucionales, a fin de fortalecer la República entre los retos que la Nación enfrentará en el próximo siglo"⁴⁷.

El federalismo se conduce hacia la reducción de la excesiva práctica del presidencialismo, con base en el se busca promover la convergencia de los partidos políticos, la alternancia en el poder y la adecuada distribución de recursos para los Estados.

Como estrategia, dentro del Nuevo Federalismo destacan las siguientes líneas generales de acción:

- A) Impulsar el Desarrollo Político Institucional,
- B) Alcanzar un mayor Desarrollo Social,
- C) Contribuir al Crecimiento Económico,
- D) Fortalecer el Desarrollo Regional,

⁴⁶ Alonso Lujambio, *Federalismo y congreso. En el cambio político de México*, México, UNAM, 1996, p. 24.

⁴⁷ Programa del Nuevo Federalismo 1995-2000, *Diario Oficial de la Federación*, 6 de agosto de 1997, p. 7.

E) Promover un mayor Desarrollo Administrativo⁴⁸.

Para lograr lo anterior se establecen tres subprogramas:

1. Federalismo y Descentralización,
2. Federalismo Hacendario,
3. Renovación Municipal⁴⁹.

La Reforma del Estado es viable a partir de un genuino federalismo, basado en el respeto de las atribuciones de los estados y municipios, así como de la Federación. El excesivo centralismo no puede continuar en el actual contexto de los cambios mundiales de la globalización y la interdependencia dentro del planeta, así como de los cambios internos que sufre el país, es preciso pensar globalmente y actuar localmente.

Una auténtica Reforma del Estado tendrá que darse sobre la base del Municipio, es decir, una Reforma de abajo hacia arriba para continuar en los Estados y la Federación. El fortalecimiento del Municipio por medio de un mejor proceso de distribución tanto de las atribuciones como de los recursos permitirá que la Administración Pública responda efectivamente a las necesidades de los ciudadanos, de forma eficaz y eficiente en donde más falta hace. Las revisiones y modificaciones de las que ha sido objeto el artículo 115 constitucional, han contribuido como avance en el proceso de fortalecimiento municipal, sin embargo todavía falta mucho por hacer.

La descentralización, como política para fortalecer el nuevo federalismo debe continuar y poseer un carácter perenne, para continuar el proceso de devolución a los Estados y municipios de aquellas atribuciones, facultades y recursos que por razones económicas y políticas fueron necesarios en el centro en determinado momento histórico para hacer posible el sueño de consolidar el proyecto de nación.

⁴⁸ *Ibid.*, pp. 9 y 10.

⁴⁹ *Ibid.*, pp. 11-19.

Las experiencias de descentralización en materia de educación, salud, y recientemente de gasto-social –con la creación del ramo 13- deben continuar en los otros espacios de la vida institucional, hasta llegar a aquellas comunidades que por su lejanía con la cabecera municipal, sufren de un aislamiento geográfico que se vuelca en un divorcio de la vida y servicios municipales a los que tiene derecho.

El grado de desarrollo de un país se establece por su nivel de descentralización que prevalece en los tres ámbitos de gobierno. La Reforma del Estado debe continuar con el fortalecimiento de tales ámbitos y lograr un adecuado equilibrio entre las prioridades nacionales y requerimientos regionales, municipales y locales.

II.1.5 Liberalización económica

Tanto la actividad política como la económica son dos procesos que se nutren mutuamente, la relación entre ambas es evidente, empero cada una tiene sus fines definidos, los puntos de coincidencia entre estos ofrecen una dirección certera al Estado.

En México contábamos con una economía cerrada, donde el gobierno tiene una última palabra en toda las decisiones críticas para el desarrollo. En una economía cerrada el gobierno tiene mayor capacidad de decisión, pero también se ve asociado por toda clase de intereses que pretenden influir sobre las acciones gubernamentales a favor del beneficio de ciertos grupos.

“Las características de una economía cerrada, casi autocrática y de auto contenido son diametralmente distintas a la de una economía abierta incorporada a los circuitos internacionales de comercio estrechamente ligada al resto del mundo. Una economía cerrada requiere de un arreglo político particular que haga posible no sólo el crecimiento económico ininterrumpido, sino que sustituya los factores de control inherentes a una economía de grandes dimensiones o la economía internacional a través de, mecanismos de control menos automáticos. Es decir, una economía cerrada conlleva casi por definición un sistema político

cerrado y autoritario precisamente para evitar la inestabilidad política y social"⁵⁰.

A partir de la década de los 80, observamos el nuevo rumbo al que dirige el fardo político económico nacional, el cual se perfila a destrabar las barreras que se tienen frente al comercio internacional, basado en la liberación del mercado al igual que pasa en otras latitudes del planeta, el ejemplo más claro lo tenemos con nuestro ingreso al GATT, para posteriormente incorporamos al extenso mercado de Norteamérica, y transitar así hacia una economía abierta.

"Una economía abierta cuenta con mecanismos automáticos de control independientes de sus dimensiones pues el hecho de que esta abierta implora una economía dentro de la mundial."⁵¹

La reforma a través de la liberalización de la economía supone un mercado diversificado y maduro, una economía desarrollada y un Estado restringido en su inversión pública. Es una situación superada por la realidad en la que se desarrolla gran parte de la economía mundial.

II.2 México y su integración económica internacional

México es partícipe de las grandes transformaciones que ha sufrido recientemente la economía internacional a través de la globalización. Como hemos señalado, consiste en una total apertura de las diversas economías nacionales basada en esquemas integracionistas, donde las garitas aduaneras reducen barreras, para dar paso a un flujo de mercancías, servicios, bienes y capitales.

México no constituye una excepción o isla dentro del contexto de la globalización, en virtud de aquel modelo adoptado de desarrollo económico, el de la sustitución de importaciones, es decir, un modelo de desarrollo económico "hacia adentro". Dicho modelo significaba una política claramente proteccionista, la cual consiste, en proteger a sus productos y productores del

⁵⁰ Luis Rubio, "La democracia y la economía", en Barros Horcasitas, *op. cit.*, p.55.

⁵¹ *Ibid.*, p. 56.

embate de los productos extranjeros. Esta política se inició después de la Segunda Guerra Mundial y se practicó hasta la década de los setenta.

Sin embargo para esta fecha la situación de México implicaba una gran deuda externa, medida a la que recurrió a causa del gran déficit estatal que asfixiaba la situación económica del país.

"El modelo empezó a mostrar grandes fisuras o fallas, cabe señalar que hasta el año de 1970 se había hecho un uso ilimitado del financiamiento externo, en esencia proveniente del Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y créditos de proveedores [...] México a partir 1981 recurrió enormes volúmenes de crédito externo, el endeudamiento externo total aumento en paralelo de 4,000 millones en 1970 a 88,000 millones a principios de 1982, los cuales se debía en muy grande medida, con vencimientos cortos a la banca comercial europea y norteamericana. Así en términos de globalización financiera, México ingreso por una puerta falsa. El servicio de la deuda externa, combinada con déficit excesivo del sector público, inflación y sobre valuación de la moneda dio lugar a una profunda crisis financiera"⁵².

En este contexto es que el gobierno mexicano había firmado varios tratados internacionales, en materia económica y otros más recientes de apertura comercial, lo cual forma parte de la estrategia para el combate a la inflación aunque no precisamente de libre comercio, los más antiguos son los suscritos con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional que datan desde 1945, y los más recientes son con el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), el Tratado de Montevideo donde se integra a la ALADI, y su integración a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)⁵³.

"El fin del boom petrolero fue en 1982, debido a la caída estrepitosa del precio internacional del petróleo, se puso de nueva cuenta en entre dicho el modelo de crecimiento, se caracterizo por una aguda depresión de la economía"⁵⁴.

⁵² *Ibid.*, p. 316.

⁵³ Wüker, *op. cit.*, p.33.

⁵⁴ Leandro Sánchez, y Alejandro Mungaray, "Fragilidad estabilización y política industrial en el proceso de apertura económica de México", *en México y el mundo*, p. 255.

En 1986 México ingresa al GATT, que busco la paulatina eliminación de las barreras arancelarias y el adelgazamiento del sector público, de esta manera asumimos una política francamente aperturista con el propósito deliberado de abrir la economía mexicana hacia los comerciantes e inversionistas de otras latitudes, y de integrar nuestra economía a la mundial, lo que se ha dado en denominar "crecimiento hacia afuera", ya que el modelo de sustitución de importaciones había evidenciado enormes fracturas. Puede afirmarse contundentemente que da así, México, sus primeros pasos hacia la globalización.

"Los ajustes económicos que se emprendieron a partir de la segunda mitad de la década de los ochentas, consistieron, en profundizar la liberalización comercial, privatización de gran parte de las empresas propiedad del Estado incluido el sector bancario nacionalizado en 1982, así como la liberación del sistema financiero y la eliminación a las que este había estado sujeto anteriormente"⁵⁵.

Posteriormente, el entonces candidato a la Presidencia de la República, en 1988, anuncia que es deseo del pueblo mexicano iniciar negociaciones con el gobierno de los EU para integrar una sola economía con dicho país, es decir, suscribir un convenio que institucionalizara una zona de libre comercio. También influyó es esta decisión el Acuerdo de Libre Comercio que se firmó en el 1 de enero de 1989 entre Canadá y los Estados Unidos de América, el cual constituye antecedente inmediato del TLCAN.

Desde 1991 hasta 1993 se llevaron a cabo arduas negociaciones para elaborar y firmar un tratado que fuera el fundador de una vasta zona de la América del Norte, comprendiendo a México, Canadá y los Estados Unidos de América, uniendo sus economías a efecto de constituir una sola área comercial.

De conformidad con esto, la Administración Pública desde varios sexenios atrás, se había inclinado a la tendencia de la dinámica económica mundial, con base en las políticas neoliberales dictadas por el FMI, creando las condiciones para la atracción de inversión extranjera y fomentar la circulación de capitales, entre otros.

Las empresas públicas fueron uno de los ejes principales de este política, las cuales se vieron afectadas en el mejor de los casos con la reducción de su gasto, la mayoría de estas fue desincorporada, verbigracia, de las 1155 que había en 1982⁵⁶ se redujeron a 280 para 1991 cifra que se ha mantenido.

"El neoliberalismo exige el retiro del Estado en la economía argumentando que la privatización era una estrategia modernizadora cuyo propósito principal era insertarnos en el proyecto mundial. En este proceso, el estado ha tenido un papel relevante al haber hecho posible la apertura económica e incluso ha sido impactado por las nuevas formas de producción y administración que ha llevado una estructura estatal diferente"⁵⁷.

En suma, entendemos por Reforma del Estado al conjunto de transformaciones que operan dentro del mismo, que por una lado dependen de las modificaciones que se suscitan en el contexto internacional y por otro de la dinámica interna del gobierno; depuración del aparato estatal y políticas de austeridad, cambios en lo político, transición a la democracia y ruptura con el antiguo régimen; cambios en lo social, creciente participación y demandas; cambios en lo económico dirigiendo la economía nacional hacia nuevos horizontes, institucionalizando las relaciones ya existentes con nuestro socio principal.

II.2.1. El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y la Organización Mundial de Comercio (OMC).

Después de la Segunda Guerra Mundial, los países integrantes de la entonces Comunidad Internacional de Estados estimaron que era urgente establecer un organismo mundial que coordinara y regulara el comercio internacional de la época con el fin de ir eliminando, paulatinamente, las trabas al mismo, ya que se estimaba que entre menos obstáculos se pusieran a los flujos transfronterizos, el comercio de mercancías aumentaría y por lo tanto, la

⁵⁵ *Ibid.*, p. 256.

⁵⁶ *Jucales, op. cit.*, p. 14.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 10.

producción, trayendo como consecuencia una mayor creación de empleos y una mayor generación de riqueza.

Por lo anterior se firmó el Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, o, *General Agreement of Tariffs and Trade* más conocido como GATT, por sus siglas en inglés⁵⁸.

Recordemos que el GATT se inició en 1947 como una negociación arancelaria multilateral, con objeto de disminuir sus los aranceles entre los países firmantes destacan, entre sus miembros destacan; Estados Unidos de América, Japón, la Comunidad Europea, Australia, entre otros; sin embargo dicho acuerdo se estableció de manera provisional ha consecuencia de las numerosas modificaciones que ha sufrido a través de las rondas de negociaciones comerciales, siendo la última la de Uruguay y cuyos temas principales fueron los aranceles, las medidas no arancelarias, normas, servicios, propiedad intelectual, solución de controversias, textiles, vestido, agricultura y, sobre todo, la creación y establecimiento de la Organización Mundial de Comercio, como organismo que sustituye al GATT⁵⁹.

En efecto, los Estados negociadores estimaron que el GATT tenía que transformarse en virtud de que sus mecanismos estaban bastante desgastados y por la emergencia de organismos comerciales regionales, en algunos casos más eficientes que esté, entre otros, el TLCAN.

“El 15 de abril de 1994 los ministros de los 125 países participantes firmaron, en Marrakesh, Marruecos, los convenios constitutivos de la Organización

⁵⁸ Es firmado por 23 países el 30 de octubre de 1947, entró en vigor el 1 de enero de 1948 de manera provisional hasta el 31 de diciembre de 1994, Witker, *op. cit.*, p. 52.

⁵⁹ Esta constituyó la octava ronda del GATT que finalizó el 15 de abril de 1994 en Marruecos y fue suscrita por 125 países. Los principales temas que se trataron: 1) textiles y vestidos, 2) agricultura, 3) Medidas contra el comercio desleal: normas y criterios *antidumping*, fortaleciéndose las medidas compensatorias, 4) salvaguarda, 5) normas técnicas y procesos de certificación, 6) servicios, 7) propiedad intelectual, 8) Solución de controversias, 9) Creación de la OMC como reemplazo al GATT, *Vid.* José Cerro y Félix Vélez, “la agricultura a cinco años de vigencia del Tratado de Libre Comercio”, en *socios naturales? Cinco años del Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, p. 433.

Mundial de Comercio (OMC)⁶⁰, refiriéndose, uno de ellos, a la creación de un sistema de solución de controversias.

La OMC empezó a funcionar en 1995 y cuenta, entre otras, con la función de administrar los acuerdos comerciales multilaterales, tales como los relativos a *Antidumping*, Subsidios, y Salvaguardias⁶¹. Una de sus funciones principales del mencionado organismo es la de resolver disputas de carácter comercial internacional.

En efecto, se creó el Entendimiento relativo a las Normas y Procedimientos, que tiene como objetivo resolver controversias entre los miembros de la OMC para el caso de que los países estimen que una medida adoptada por uno de ellos menoscaba los derechos o ventajas de los acuerdos de la Ronda de Uruguay.

Junto a los mecanismos para resolver disputas existen los métodos de consulta y los grupos especiales de la OMC que tienen como propósito fundamental prevenir controversias entre sus miembros.

En el Derecho Internacional existe toda una batería de medios para resolver disputas entre los miembros de la Comunidad Internacional, siendo, algunos de ellos, las consultas, la investigación, los buenos oficios, la mediación, la conciliación, el arbitraje y, desde luego, los medios jurisdiccionales.

A los primeros cinco se les llama métodos políticos, en tanto que al arbitraje y a los jurisdiccionales se les denomina medios jurídicos.

Se estima que acudir a los medios jurisdiccionales nacionales o domésticos requiere de una inversión de mucho tiempo, además de que los tribunales internos no están entrenados o especializados en las materias que cubre el comercio internacional, por lo que se ha sugerido el uso de los medios

⁶⁰ Witker, *op. cit.*, p.67

⁶¹ *Ibid.*, p. 68.

arbitrales, con los cuales han sido enarbolados por su supuesta inmediatez, rapidez y alta especialización.

II.2.2 El Tratado de Libre Comercio en América del Norte

Recordemos que a partir de la década de los cuarentas, México adoptó como modelo de desarrollo económico la llamada sustitución de importaciones, lo cual implicó una política proteccionista de los productos mexicanos frente al embate y agresividad de mercancías procedentes del extranjero. Dicho modelo fue seguido por las autoridades gubernamentales mexicanas hasta la mitad de la década de los ochenta, en que se empezaron a notar sus primeras fisuras, lo que culminó en el verano de 1982, con la llamada crisis del endeudamiento, por lo que el gobierno nacional comenzó a explorar otras opciones para la economía mexicana, es decir, empezó la apertura de nuestros mercados a la competencia extranjera, lo que significaba adoptar una política declaradamente aperturista, es en 1986 que el gobierno mexicano decide ingresar al entonces GATT.

Así, pues, ante la quiebra de una economía cerrada y protegida, el entonces Presidente de la República empezó una reestructuración del aparato productivo para adoptar un modelo de crecimiento "hacia afuera".

México y Estados Unidos de América iniciaron conversaciones en 1990 con la idea de crear una área de libre comercio que abarcará toda América del Norte, es decir, Canadá, Estados Unidos de América y México, haciendo pública su intención de firmar un tratado trilateral sobre la materia.

En efecto, el tratado trilateral fue negociado de 1990 a 1993, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 20 de diciembre de 1993, el "Tratado por el que se crea la Zona de Libre Comercio de América del Norte", e inició su vigencia el 1 de enero de 1994, cumpliendo así con todos y cada uno de los

requisitos establecidos por el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁶².

Recordemos que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte tuvo como propósitos, al menos para México, aumentar sus exportaciones a fin de generar las divisas necesarias para emprender la modernización de su aparato productivo nacional; lograr competitividad en bienes y servicios que a su vez crearían empleos y, consiguientemente, el aumento de los salarios de los trabajadores mexicanos; aprovechar al máximo un mercado zonal de más de 370 millones de potenciales consumidores; aprovechar las ventajas comparativas de nuestro país frente a los otros dos y aun frente a terceros países; aprovechar el caudal tecnológico aportado por Canadá y los Estados Unidos de América. y, de ser posible, establecer mecanismos con reglas claras para resolver disputas comerciales a fin de arrancarlas de actitudes unilaterales, impositivas y arbitrarias que hasta entonces habían prevalecido.

Para efectos de ilustración, baste mencionar que México tiene un comercio exterior con los Estados Unidos de América que ha oscilado entre el 76% y 81% de 1994 al 2001 (véase gráfica 1), actualmente el área de América del Norte implica un mercado potencial de aproximadamente 410 millones de habitantes, y para el año 2001 cuenta con un comercio total de 301, 237 ⁶³ millones de dólares superior al mercado de la Unión Europea, integrado por 15 países y que tiene un comercio total aproximado a los de 19, 782 millones de dólares⁶⁴.

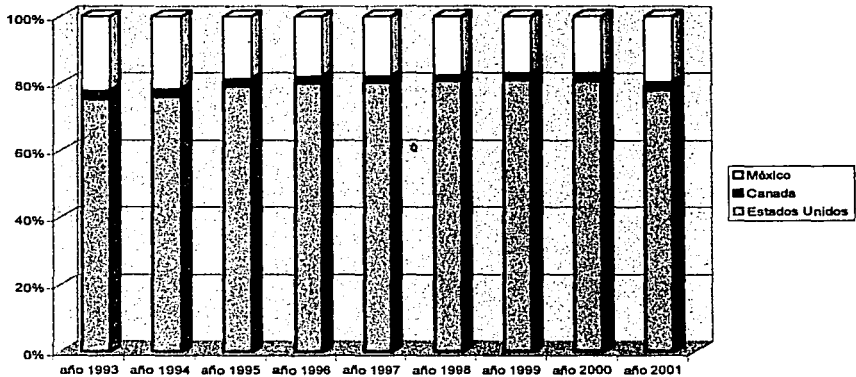
⁶² *Vid. Diario Oficial de la Federación*, 20 de diciembre de 1993.

⁶³ Datos obtenidos de www.economia-snei.mx, 7 de marzo de 2001.

⁶⁴ *Ibid.*

GRAFICA 1

PORCENTAJE DE LA ACTIVIDAD COMERCIAL



Gráfica 1. Elaboración propia, con datos de la Secretaría de Economía, Negociaciones comerciales- estadísticas. www.economia-sneclim.s, 7 de marzo de 2001.

En 1994 el intercambio comercial con los Estados Unidos de América fue de 106,436 millones de dólares, lo que implicó un incremento notable de la actividad comercial de casi 21% con respecto a 1993 que fue de 88, 145 millones de dólares, con Canadá el comercio alcanzó los 3 103 millones de dólares lo que denota un incremento del 12% con respecto a 1993 que fue de 2,744 millones de dólares⁶⁵.

Durante 1995 las exportaciones e importaciones hacia Estados Unidos de América alcanzaron los 120,400 millones de dólares, es decir, 13% más que en 1994 en tanto, que el intercambio entre México y Canadá creció un poco más del 8% respecto a 1994, lo cual implicó 3,361 millones de dólares.

⁶⁵ *Ibid.*

Las exportaciones de México hacia los Estados Unidos de América crecieron más del 28%, comparado con 1994, lo que sumó un total de 66,273 millones de dólares.

En el año de 1996, el comercio total entre el bloque sumo 185, 472 millones de dólares, al comercio con Estados Unidos de América reflejo un incremento del 23% respecto al año anterior, mientras que con respecto con Canadá crecimos el doble, reflejado en un 16%⁶⁶.

En 1997 México contó con un incremento del 18% con respecto a 1996, similar al obtenido por Estados Unidos, en lo que corresponde a Canadá en este periodo sólo obtuvo el 5% de incremento con respecto a 1996 con 3, 915 millones de dólares, situación que cambia para 1998, con menor actividad comercial tanto para México como Estados Unidos de América, incrementándose tan sólo en un 7% y 10% respectivamente, mientras que para Canadá hubo decremento del 7%.

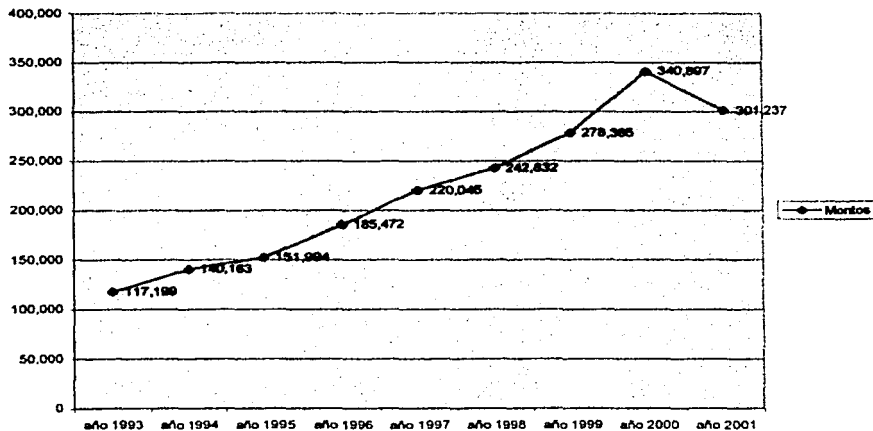
En 1999 los tres países experimentan una recuperación en su comercio, especialmente Canadá con un 40%, Estados Unidos con un 15% y finalmente México con un 10%, la actividad total entre los tres países alcanzó un total de 278, 365 millones de dólares⁶⁷.

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ *Ibid.*

GRÁFICA 2

ACTIVIDAD COMERCIAL TOTAL DEL TLCAN



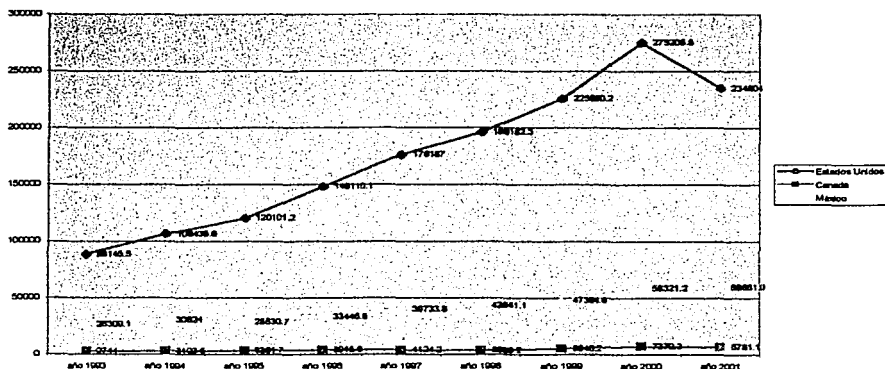
Gráfica 2. Elaboración propia, con datos de la Secretaría de Economía, Negociaciones comerciales- estadísticas. www.economia-sneclms., 7 de marzo de 2001.

En el año 2000 el bloque alcanzó su mayor actividad comercial con un total de 340, 897⁶⁶ millones de dólares cifra que supera en un 13% el total de 2001 que refleja un decremento del 11%.

⁶⁶ Ibid.

GRAFICA 3

INCREMENTO COMERCIAL POR PAIS



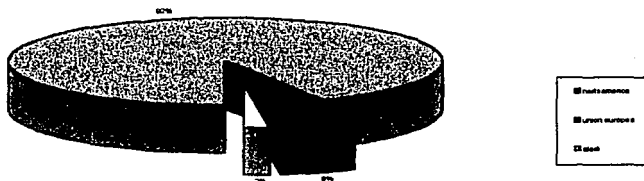
Gráfica 3. Elaboración propia, con datos de la Secretaría de Economía, Negociaciones comerciales-estadísticas. www.economia-spet.ima., 7 de marzo de 2001.

El comercio intraregional que sostiene el bloque de Norteamérica supera por mucho la actividad comercial de otros bloques, por ejemplo, durante el año 2000 la ALADI tuvo un comercio total de 6, 670 millones de dólares, frente a 20, 635 que obtuvo la Unión Europea⁶⁹.

⁶⁹ *Ibid.*

GRÁFICA 4

COMERCIO INTRARREGIONAL POR BLOQUES ECONÓMICOS 2000



Gráfica 4. Elaboración propia, con datos de la Secretaría de Economía, Negociaciones comerciales- estadísticas. www.economia-sneel.mx, 7 de marzo de 2001.

Con base en las gráficas podemos aproximarnos a la situación que en materia de comercio internacional vivimos, inducimos que a habido un aumento cuantitativo en el bloque norteamericano, de casi 200% después de la firma del TLCAN, sin embargo cualitativamente el comercio ha tenido minúsculos cambios que se refleja en el porcentaje de la actividad comercial de cada país, que se mantiene con una participación similar con la que contaba anterior a la firma del acuerdo.

Ante la fuerte actividad comercial que tenemos con nuestros socios es menester contar con procedimientos eficientes que diriman los conflictos que se puedan dar entre ellos, tópico que nos ocupa en los siguientes capítulos.

Lo anterior forma un elemento externo a nuestro objeto de estudio que precisamente tiene que ver con la capacidad del órgano encargado de promover el eficiente tránsito de las mercancías que son objeto de *dumping* con el afán de alcanzar una relación sana en el comercio, o bien de encontrar la vacuna a esta situación que es constante de las relaciones del comercio.

CAPÍTULO III. SECRETARÍA DE ECONOMÍA: DEPENDENCIA GUBERNAMENTAL QUE DETERMINA LA EXISTENCIA DE PRÁCTICAS DESLEALES DE COMERCIO INTERNACIONAL.

Para fines de la presente investigación es importante conocer el desarrollo, estructura y organización de la Secretaría de Economía, dependencia encargada de llevar acabo los procedimientos de inconformidad por parte de los productores, exportadores e importadores nacionales, ante las prácticas desleales de comercio que se presentan dentro del contexto del Tratado de Libre Comercio.

III. 1 Antecedentes de la Secretaría de Economía

La primera referencia que se tiene de la Secretaría data de principios del siglo XIX:

"En el "Reglamento Provisional para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal", expedido por la Junta Provisional Gubernativa el ocho de noviembre de 1821, el cual crea cuatro Secretarías de Estado y del despacho: Justicia y Negocios Eclesiásticos, Guerra y Marina, Hacienda y Relaciones Interiores y Exteriores, confiriendo a esta última facultades para la atención de todas las ramas económicas, entre ellas las de comercio.

En 1843, por disposición contenida en las "Bases de Organización Política de la República Mexicana", se crea el Ministerio de Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria, cuyo articulado le atribuye también funciones en materia de comercio"⁷⁰.

En 1853, se crea la Secretaría de Fomento y Comercio encomendándosele los siguientes asuntos:

"Formación de la estadística general de la industria agrícola, minera y mercantil, siguiendo en cada año el movimiento que estos ramos tengan, la colonización, las medidas conducentes al fomento de todos los ramos industriales y mercantiles, la expedición de las patentes y privilegios, las exposiciones públicas de productos de la industria agrícola, minera y fabri, los caminos, canales y todas las vías de comunicación de la

⁷⁰ Omar Guerrero, *Historia de la Secretaría de Relaciones Exteriores*, Secretaría de Relaciones Exteriores, p. 5.

República, el desagüe de la Ciudad de México y todas las obras concernientes al mismo, así como todas las obras públicas de utilidad y ornato que se hagan con fondos públicos.

Al promulgarse el decreto del 23 de febrero de 1861, las atribuciones descritas se reasignan entre seis secretarías de estado, correspondiendo a la Secretaría de Fomento, las de intervenir en el comercio, exposiciones de productos industriales, lonjas, corredores, agentes de negocios, pesas y medidas.

Por decreto del 13 de mayo de 1891, la Secretaría de Fomento conservó parte de las funciones públicas que hasta entonces le correspondían, transfiriendo otras a la dependencia que se denominó Secretaría de Hacienda, Crédito Público y Comercio⁷¹.

A partir del constituyente de 1917, se crea la nueva Ley de Secretarías e Estado en la que se contemplan las Secretarías de Gobernación, de Relaciones, Industria y Comercio, de Fomento Hacienda y Crédito Público, Guerra y Marina, de Industria:

"Esta Ley quita a los negocios exteriores de México, esa indebida categoría, que se les había dado, colocando en primer término a la Secretaría de Relaciones, que ahora paso a segundo lugar, cediendo el puesto principal a la de Gobernación, con lo cual se ha mercado una de las tendencias de la Revolución: dar a nuestros negocios interiores, en atención y rango el primer puesto, y a los negocios exteriores el que viene enseguida. Este orden es lógico porque primero es de ser que tener las modalidades del ser, una de estas son para los pueblos sus relaciones con los demás [...]; se ha hecho una nueva distribución de los negocios en la Secretarías de Estado [...] la de industria y Comercio era dado el progreso evidente del país, una verdadera necesidad, y dedicar a la de Fomento muy principalmente a la agricultura..."⁷².

En el año de 1935 por las condiciones que atravesaba el país por decreto se le facultó al Ejecutivo, a través de la entonces Secretaría de Economía Nacional para legislar en materia de comercio, minas y petróleo hasta el año de 1936⁷³.

En el año de 1946 la dependencia toma el nombre de Secretaría de Economía y adiciona a su competencia la conservación y el desarrollo de los recursos naturales del país, así como asuntos relacionados con el seguro social⁷⁴.

⁷¹ Secretaría de Economía, *Manual de Organización de la Secretaría de Economía*, México, 2000

⁷² *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 1917. p. 1.

⁷³ Decreto por el se facultó a la Secretaría de Economía Nacional...., *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 1935, p. 4.

Durante 1958 la Secretaría vuelve a adquirir el nombre de Secretaría de Industria y Comercio, por la promulgación de la Ley de Secretarías y Departamentos, que la facultó: fomentar junto con la Secretaría de Relaciones Exteriores el comercio exterior de país, estudiar y proyectar junto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la política arancelaria y las restricciones a los artículos de importación y exportación, asesorar técnicamente a la industria privada para el establecimiento de nuevas industrias, intervenir en las ventas cuando los productores nacionales las hagan directamente a compradores radicados en el extranjero, proteger y fomentar la industria nacional, así como asesorar vigilar y promover e los asuntos referentes a las pesca, flora y fauna marítimos⁷⁵.

Con la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en el año de 1976, la dependencia se transforma en Secretaría de Comercio, suprimiéndosele las atribuciones relativas a industria y pesca y facultándola para el despacho de los asuntos: para dirigir las políticas generales de comercio, dirigir en coordinación con la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos las políticas referentes a la agricultura, fomentar el comercio exterior, proyectar y determinar los aranceles tomando opinión de la Secretaría de Hacienda Y Crédito Público, así como determinar las restricciones a los artículos de importación, intervenir en las ventas cuando los productores nacionales las hagan directamente a los compradores radicados en el extranjero; determinar junto con la Secretaría de Hacienda Y Crédito Público los estímulos fiscales necesarios para el fomento de las exportaciones, entre otros⁷⁶.

Durante diciembre de 1982 se publicó el Acuerdo de Austeridad encaminado a salvaguardar los recursos patrimoniales de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal, el cual es aplicado por la Secretaría de Programación y Presupuesto⁷⁷, también se reformó la Ley Orgánica de la

⁷⁴ *Diario Oficial de la Federación*, 21 de diciembre de 1946, p. 5

⁷⁵ *Diario Oficial de la Federación*, 24 de diciembre de 1958, p. 5.

⁷⁶ *Diario Oficial de la Federación*, 29 de diciembre de 1976, p.8.

⁷⁷ *Diario Oficial de la Federación*, 15 de diciembre de 1982, p.1.

Administración Pública Federal por decreto la entonces Secretaria de Comercio cambia a la denominación de Secretaria de Comercio y Fomento Industrial, confiriéndosele nuevas facultades, tales como: el fomento al comercio exterior, conducir las políticas generales de la industria y comercio exterior e interior; estudiar, proyectar y determinar los aranceles y fijar los precios oficiales, en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ambas tiene que proyectar, determinar y estudiar las restricciones para los artículos de importación y exportación, y fijar los criterios generales para el establecimiento de los estímulos al comercio exterior, así como regular las medidas de protección al consumidor, normar y vigilar las normas de calidad de pesas y medidas necesarias para la actividad comercial así como otras atribuciones que le correspondían a la ya extinta Secretaría de Pesca y Fomento Industrial⁷⁸.

Entre otras modificaciones que sufrió la secretaria destacan: la transferencia a la secretaria de Hacienda y Crédito Público de las atribuciones que se tenían en materia de precios y tarifas del sector público, y a las Secretarías de Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación, las correspondientes a compras sobre adquisiciones y bienes muebles⁷⁹.

Con el propósito de dar seguimiento a las políticas implementadas desde inicio del sexenio el Ejecutivo Federal expidió un Acuerdo por el que se establecen las bases que regulan la asignación y uso de los bienes y servicios que se pongan a la disposición de los servidores públicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

De acuerdo son las disposiciones aludidas se efectuó el proceso de compactación, restringiéndose la creación de nuevas plazas, con el fin de racionalizar las estructuras orgánicas, como parte de las acciones del programa de modernización administrativa.

⁷⁸ *Diario Oficial de la Federación*, 29 de diciembre de 1982, p. 6 y 7.

⁷⁹ Esta atribución se le había otorgado por decreto en el DOF del 29 de diciembre de 1978, para intervenir en las adquisiciones que realizará la Administración Pública Federal, centralizada y parastatal, así como el manejo de almacenes, control de inventarios, avalúos y baja de los bienes muebles que utilice.

Al iniciarse la administración 1988-1994, el titular de Ejecutivo definió las directrices básicas de su gobierno, orientadas a impulsar la modernización de la Administración Pública del país con la participación de los sectores de la sociedad.

De 1997 a 1999 se lleva a cabo la reestructuración integral de la Secretaría, motivada principalmente por el proceso de redimensionamiento de estructuras orgánicas, ordenado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se destaca la operación de proyectos, la confirmación de áreas sin generar recursos adicionales.

Con el cambio de Administración el se cambia el nombre de Secretaría de Comercio y Fomento Industrial por el de Secretaría de Economía⁶⁰.

III.1.1 Estructura Orgánica

La estructura orgánica de la Secretaría esta encabezada por el secretario quien es auxiliado por cuatro Subsecretarías; Subsecretaría de Negociaciones Comerciales Internacionales, Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa, Subsecretaría de Normatividad y Servicios a la Industria y al Comercio Exterior, Subsecretaría de Comercio Interior, la Coordinación General de Minería; Oficialía Mayor, Secretariado Técnico de Comunicación, Planeación y Enlace, Coordinación General del Programa Nacional del Financiamiento al Microempresario, Coordinación General de Asuntos Jurídicos, Coordinación General de Delegaciones Federales⁶¹.

III.1.2 Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales

La Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales (UPCI) forma parte de la Subsecretaría de Normatividad y Servicios a la Industria y al Comercio Exterior, y sus las principales atribuciones que le confiere el Reglamento Interior de dicha secretaría son⁶²:

⁶⁰ *Diario Oficial de la Federación*, 30 de noviembre del 2000.

⁶¹ *Secretaría de Economía, Manual de Organización de la Secretaría de Economía*, México, 2000.

⁶² Artículo 14, Reglamento Interior de la Secretaría de Economía.

"En conocer, tramitar y resolver los procedimientos administrativos de investigación en lo referente a prácticas desleales de comercio internacional, en los términos de la Ley de Comercio Exterior y su Reglamento, así como los tratados o convenios internacionales suscritos por el gobierno mexicano.

Propiciar la celebración de audiencias conciliatorias, y aprobar las propuestas de solución que se formulen.

Ordenar y practicar visitas de verificación, inspección y reconocimiento en los domicilios de las empresas involucradas, para complementar, aclarar y verificar la información obtenida en el curso de las investigaciones.

Formular y expedir las resoluciones durante investigación.

Asistir y coordinar a los exportadores mexicanos involucrados en investigaciones instruidas en y por otros países sobre prácticas desleales de comercio internacional, así como en su caso, la participación del gobierno de México en dichos procedimientos, para la adecuada defensa de sus intereses,

Intervenir en las instancias de solución de controversias y consultas, mediante la presentación de promociones y alegatos, comparecencia en las audiencias públicas, y en cualquier otra forma que se establezca en leyes, tratados, convenios y acuerdos internacionales.

Autorizar, cuando proceda, a los representantes legales acreditados de las partes interesadas el acceso a la información confidencial contenida en los expedientes de los procedimientos de su competencia.

Autorizar a los servidores públicos de la Secretaría, a los miembros de los grupos arbitrales, a sus asistentes, a los integrantes de los Secretariados o equivalentes de otros países y a los participantes que intervengan en las instancias de solución de controversias, el acceso a la información confidencial contenida en los expedientes."

III.2 Prácticas desleales de comercio Internacional

En efecto, el TLCAN, cuenta, en sus diversos capítulos, con varios mecanismos para resolver controversias a fin de dirimir conflictos comerciales ante las llamadas prácticas desleales de comercio, o bien medidas proteccionistas que pudieran adoptar cada uno de los tres países en forma unilateral. De esta forma encontramos métodos para resolver controversias en materia financiera, inversiones, telecomunicaciones, etcétera; también se

contienen medios para disminuir diferencias en los llamados "acuerdos paralelos", en las materias laboral y ecológica.

Pero es indudable que los mecanismos más relevantes son los contenidos en los capítulos XX, relativo a disputas de carácter general en materias contenidas en el TLCAN, pero que no tengan un método específico para sustanciarlas, y el XIX, que se refiere a la revisión y solución de controversias en materia de prácticas desleales de comercio internacional.

Las prácticas desleales de comercio internacional constituyen uno de los principales problemas que afectan al comercio entre las naciones debido a las graves distorsiones que generan en los mercados.

El aumento cuantitativo del comercio exterior de México ha hecho cada vez más necesario que todos los agentes involucrados en esta actividad conozcan qué son estas prácticas y cómo funciona el procedimiento de defensa.

El artículo 28 de la Ley de Comercio Exterior establece que:

"se consideran prácticas desleales de comercio internacional la importación de mercancías en condiciones de discriminación de precios u objeto de subvenciones en su país de origen o procedencia, que causen o amenacen causar daño a la producción nacional"⁶³.

La legislación en la materia prevé un procedimiento administrativo por el cual la Secretaría de Economía deberá llevar a cabo las investigaciones en materia de prácticas desleales de comercio internacional. Mediante este procedimiento la Secretaría de Economía determina la existencia del *dumping* o subvención, daño o amenaza de daño, de su relación causal y, de ser procedente, el establecimiento de una cuota compensatoria.

Cabe señalar que la ley limita sólo a prácticas desleales de comercio al *dumping* y la subvención sin embargo consideramos que cualquier práctica que sea ilegal -por ejemplo, el contrabando o el uso ilegal de marcas y patentes-, y

⁶³ Ley de Comercio Exterior, *Diario Oficial de la Federación*, 27 de julio de 1993.

que se realice con el fin de que una mercancía obtenga una ventaja significativa en un mercado externo con el objeto de conquistarlo, la pudiésemos considerar como una práctica desleal.

Además la definición legal señala que las importaciones en tales condiciones deben implicar un daño o amenaza de daño a la planta productiva nacional del país importador.

Por lo tanto, consideramos que las prácticas desleales se pueden definir, como la conducta comercial adoptada por el gobierno o un particular, que proporcione a una determinada mercancía un status competitivo y ventajoso con respecto a otra mercancía idéntica o similar⁸⁴ en un mercado internacional y que cause daño o amenace causarlo a la planta productiva del país importador⁸⁵.

III.3 El *dumping* o la discriminación de precios

El término *dumping* proviene del gerundio del verbo "to dump" el cual significa vaciar de golpe, descargar, vender en el extranjero a precios inferiores⁸⁶; en el ámbito internacional se entiende como la venta internacional de un producto a un precio virtual e inferior al precio de venta en su país de origen.

En el artículo 2.1 del Acuerdo Relativo a la Aplicación del artículo VI del GATT de 1994, también llamado Acuerdo *Antidumping*, establece que:

⁸⁴ El artículo 37 del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de diciembre de 1993, establece que las mercancías son idénticas, cuando los productos nacionales son iguales en todos sus aspectos al producto importado objeto de una investigación; y las mercancías similares, son los productos, que aún cuando no sean iguales en todos los aspectos, tienen características y composición semejantes, lo que les permite cumplir las mismas funciones y ser comercialmente intercambiables.

⁸⁵ Para fines de la investigación tomaremos como ejemplo conductor, el caso del jarabe de maíz de alta fructuosa (JMAF), se realizó un análisis de si esta mercancía era similar al azúcar, así como si se utilizaban ambas para las mismas aplicaciones, el demandante también alegaba un aumento importante en el volumen de importación lo que de continuar ocasionaría daño a la industria nacional del azúcar. *Vid.* SECOFI, "Informe de labores 1998", p. 17.

⁸⁶ Diccionario Inglés-Español, Barcelona, España, Ramón Sopena, 1970, p. 181.

"un producto es objeto de *dumping* , [cuando] se introduce en el mercado de otro país a un precio inferior a su valor normal, cuando su precio de exportación al exportarse de un país a otro sea menor que el precio comparable, en el curso de operaciones comerciales normales, de un producto similar destinado al consumo en el país exportador"⁸⁷.

El artículo 30 de la Ley de Comercio Exterior define a la discriminación de precios como "la introducción de mercancías al territorio nacional a un precio inferior a su valor normal".

El *dumping* es ocasionado por particulares cuando "la venta de mercancías de exportación se realiza a un precio por debajo de su valor normal en los mercados de origen con el propósito de eliminar la competencia en los países importadores"⁸⁸.

Para la legislación internacional, la discriminación de precios es sinónima de *dumping*.

Con base en lo anterior, consideramos que discriminación de precios o *dumping* es, la introducción de mercancías al territorio nacional a un precio inferior a su valor normal y precio de exportación —elementos indispensables para la existencia de *dumping* —, y que mientras dicha introducción cause o amenace causar daño a la planta productiva del país importador se constituye como una práctica desleal.

III.3.1 Elementos para la determinación de *dumping*

Para determinar si una mercancía es objeto de *dumping*, es menester analizar sus elementos: en primer lugar, se determina el valor normal de la mercancía que se exporta; luego, se determina cuál es el precio de introducción del producto al mercado del país importador, es decir, el precio de exportación y, finalmente, se calcula la diferencia entre estos dos precios a fin de establecer un *margen dumping*.

⁸⁷ Acuerdo Relativo a la Aplicación del artículo VI del GATT de 1994, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de diciembre de 1994.

De acuerdo con la legislación, los precios de las ventas internas en el país exportador son la opción preferente para determinar el valor normal.

A. Valor normal

La Ley de comercio exterior establece tres métodos sucesivos para determinar el valor normal⁸⁸:

1. Precio de venta en el mercado interno

El método para calcular el valor normal de una mercancía por precio de venta en el país de origen, consiste en determinar el precio comparable al que se vendió en el país de origen una mercancía idéntica o similar a la que se exporta.

Para determinar el precio de venta en un país se deben tomar en cuenta los siguientes elementos:

- Que el precio de venta en el mercado de origen sea representativo por volumen, esto se concibe a partir de dos criterios:
 - a. El Acuerdo *Antidumping* establece que las ventas en el mercado interno de la mercancía de que se trate son representativas cuando contabilicen al menos 5 por ciento de las ventas del producto investigado al mercado importador.
 - b. El artículo 42 del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior establece que estas ventas internas son representativas cuando representan al menos 15 por ciento de las ventas totales de las mercancías.

En la práctica el criterio señalado en el Acuerdo *Antidumping* se utiliza para los países firmantes de GATT de 1994, y el criterio del Reglamento aplica para el resto de los países que no forman parte de dicho acuerdo.

- Que las ventas internas sean realizadas en el curso de operaciones comerciales normales⁸⁹, es decir que no registren transacciones a

⁸⁸ Véase en Laura E. Ramírez, Apéndice "El capítulo XIX del TLCAN: análisis de su aplicación entre México Y Estados Unidos", en *Relaciones Internacionales*, UNAM-FCPyS, enero-abril 1999, No. 79, p. 85.

⁸⁹ Artículo 31, Ley de Comercio Exterior.

pérdida, consideradas cuando los precios son inferiores al costo total de la producción, que implica los costos de producción más gastos generales, dentro de un periodo razonable.

Cuando los precios de las ventas internas se descartan como punto de comparación por alguna de las dos razones anteriores, se toma como alternativa, en orden sucesivo, el precio de exportación a un tercer país, o el valor reconstruido en el propio país exportador.

2. Precio de exportación a un tercer país

Esta opción permite determinar el valor normal de una mercancía a partir del precio de una mercancía idéntica o similar a esta exportada del país de origen a un tercer país en el curso de operaciones comerciales normales.

En este método al igual que en el precio interno, es necesario que se cumplan con los requisitos de representatividad por volumen señalados anteriormente,

3. Valor Reconstruido

Este método consiste en determinar el valor normal con base en la adición de: costo de manufactura, los gastos generales y una utilidad razonable.

B. Precio de exportación

El precio de exportación a México se calcula según los precios ponderados que se hayan observado durante el periodo investigado⁹¹, es decir, que el precio de exportación no es más que el precio al que se venden ciertas mercancías a los importadores de un determinado país.

Para calcular el precio de exportación es necesario determinar si las ventas entre exportador e importador se realizaron entre partes no vinculadas, o bien, si las ventas fueron entre partes vinculadas.

a. Precio de exportación entre partes no vinculadas⁹²

⁹⁰ Artículo 32, *Ibid.*, son las que "se realizan habitualmente dentro de un periodo representativo entre compradores y vendedores independientes".

⁹¹ *Vid.* Artículo 40, Reglamento de la Ley de Comercio Exterior.

⁹² *Vid.* Artículo 40, Ley de Comercio Exterior.

Se utilizan los precios bajo los cuales el exportador envía sus productos a México. Al inicio de una investigación se utiliza el precio de exportación proporcionado por los solicitantes y corresponde a los exportadores demostrar el precio real de exportación, esto es el precio al que se vendió la mercancía investigada.

b. Precio de exportación entre partes vinculadas⁹³

Cuando se quiere determinar el precio de exportación entre partes vinculadas es necesario remitirse al método de precio de exportación reconstruido. El precio de exportación debe calcularse sobre la base del precio al que los productos importados se revenden por primera vez a un comprador independiente en el territorio nacional.

Para reconstruir el precio de exportación, se deben realizar ajustes y deducciones sobre todos los gastos en que se incurre desde la exportación de los productos hasta su venta al primer comprador no relacionado, es decir se debe llevar el precio de venta del producto hasta un nivel ex fábrica en la planta del exportador. Se consideran ajustes todos los gastos que se realizan desde la salida de la mercancía de la planta del exportador hasta el punto de entrega al importador y deducciones desde que el importador los recoge hasta que los vende al primer cliente no relacionado.

En la práctica el precio de exportación casi siempre se obtiene de la información aportada por las partes en el procedimiento o de la que se obtiene del Sistema de Información Comercial (SIC) México.

C. Ajustes al valor normal y al precio de exportación.

Cuando se considera que existen diferencias que impiden una correcta comparación entre el valor normal y el precio de exportación a México, se pueden aplicar ciertos ajustes con el fin de hacerlos comparables⁹⁴. El valor normal y el precio de exportación a México se ajustan a modo de neutralizar cualquier diferencia que afecte la comparación entre ambos. Específicamente los dos precios anteriores se pueden ajustar por:

⁹³ *Ibid.*

⁹⁴ Artículo 36, *Ibid.*

- Términos y condiciones de venta: como flete, seguro, crédito, comisiones o servicio post-venta.
- Diferencias en volumen de venta.
- Diferencias en cargas impositivas.
- Diferencias físicas.

El Acuerdo *antidumping* establecen que la comparación entre el precio de exportación y el valor normal, debe ser en el mismo nivel comercial, por lo general, es a nivel "ex fábrica"⁹⁵. Para ello la autoridad que investiga la posible práctica desleal realiza ciertos ajustes tanto en el precio de exportación como en el del valor normal, tomando en consideración aspectos como condiciones de venta, diferencia en cantidades y en las características físicas de las mercancías, entre otros, que afecten dicha comparación

III.3.2 Margen de *dumping*

Al comparar el valor normal con el precio de exportación calculados obtenemos el margen de discriminación de precios que no es otra cosa que "la diferencia entre el valor normal y el precio de exportación, relativa a este último precio"⁹⁶.

En la práctica el margen *dumping* se calcula tomando en consideración la información aportada por las empresas comparecientes en la investigación administrativa y en el supuesto de que ninguna empresa comparezca entonces la información que se utiliza es la que proporciona el solicitante de la investigación y la que se allega la Secretaría de Economía⁹⁷.

⁹⁵ Artículo 2.4, Acuerdo Relativo a la Aplicación del artículo VI del GATT de 1994.

⁹⁶ Artículo 38, Reglamento de la Ley de Comercio Exterior.

⁹⁷ En el caso de JMAF, "el margen *dumping* se calculó con base en la comparación del precio del mercado interno de los EUA, con el precio de venta a México (entre partes no vinculadas), como: A.E. Staley Manufacturing Company, se calculó un solo precio de exportación promedio ponderado, para las empresas CPC Internacional y Archer Daniels Midland Company que vendieron a México a importadores vinculados, se tomó para el cálculo de *dumping* el precio de exportación reconstruido. *Vid.* SECOFI, "Informe de labores 1998", p. 17.

III.4 Subvención

La subvención, es la otra práctica de comercio internacional regulada por la Ley de Comercio Exterior y por el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias del GATT de 1994, sin embargo debido a que en el caso que nos ocupa dentro del marco del TLCAN hasta el año 2000, la totalidad de las investigaciones en la materia se realizan sobre *dumping*, únicamente explicaremos brevemente en que consisten y cuales son los elementos que se deben reunir.

Las subvenciones, por si no son una práctica que amerite una sanción internacional por el fin implícito que le da su razón de ser, ya que son utilizadas por los gobiernos para alentar a los particulares en la consecución de determinados fines económicos o sociales.

Sin embargo su implementación puede ocasionar un daño económico en los países importadores de mercancías subvencionadas, por ello, la Comunidad Internacional determinó establecer un marco regulatorio que señale cuando una subvención ocasiona un daño grave a otro miembro signatario del GATT o anule o menoscabe la obtención de algún beneficio que este acuerdo a sus disposiciones complementarias concedan a dicho miembro.

El Acuerdo sobre Subvenciones apunta que existe subvención, cuando hay una contribución financiera de un gobierno o de cualquier organismo público o cuando hay alguna forma de sostenimiento de los ingresos o de los precios que tenga por efecto aumentar las exportaciones de un producto o limitar las importaciones de un mismo artículo en su territorio, otorgando con ello un beneficio⁹⁸.

El artículo 37 de la Ley de Comercio Exterior define a las subvenciones como:

"el beneficio que otorga el un gobierno extranjero, sus organismos públicos o mixtos, o sus entidades, directa o indirectamente, a los productores, transformadores, comercializadores o exportadores de mercancías, para fortalecer inequitativamente su posición competitiva internacional, salvo que se trate de prácticas internacionalmente

⁹⁸ Vid. Artículo 1, Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de diciembre de 1994.

aceptadas. Este beneficio podrá tomar la forma de estímulos, incentivos, primas, subsidios o ayudas de cualquier clase⁹⁹.

Por otro lado, Laura Ramírez afirma que la subvención;

"...se refiere a toda clase de apoyo, estímulo, incentivo, prima o beneficio otorgado, directa o indirectamente, por un gobierno a los productores o exportadores nacionales con el fin de impulsar su industria y colocarla artificialmente en condiciones de competitivas en los mercados exteriores"¹⁰⁰.

Este apoyo financiero puede ser directo o indirecto. Es decir, el gobierno lo puede desembolsar ya sea directamente o mediante algún organismo público o entidad privada.

Entonces podemos definir la subvención como cualquier transferencia del gobierno a un particular concediéndole un beneficio, ya sea de forma directa o indirecta.

El Acuerdo sobre Subvenciones señala que una elemento característico de estas el beneficio¹⁰¹, que se mide a partir del costo que resulta para el gobierno frente a las ventajas obtenidas por el receptor, es decir, si las aportaciones de capital, los préstamos o las garantías crediticias que otorga el gobierno redundan en una mayor ventaja para el receptor que la que pudiese obtener con la práctica cotidiana comercial reflejándose en una pérdida particular para el mismo gobierno.

III.4.1 Especificidad de las subvenciones

Este principio tiene la finalidad de evitar distorsiones en la asignación de recursos y servicios por parte del gobierno a su producción nacional.

Una subvención se considera específica cuando se limita a determinada empresa o rama de producción, cuando se otorga sólo a ciertas regiones geográficas o bien cuando la autoridad no respeta los objetivos que para su otorgamiento y cuantía ha establecido en algún marco normativo, tales como

⁹⁹ Artículo 37, Ley de Comercio Exterior.

¹⁰⁰ Vid. Ramírez Apérez, *op. cit.*, p. 86.

¹⁰¹ Artículo 14, Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias.

número de empleados, tamaño de la empresa, etc. Siendo parcial su otorgamiento.

III.4.2 Cálculo del margen de subvención

El margen de subvención es la diferencia entre el precio de exportación no afectado por subsidios y el precio de exportación subsidiado, con referencia a este último.

III.5 Daño o amenaza de daño y su relación causal

Para lograr determinar la existencia de práctica desleal de comercio, es menester que la autoridad del país importador, en nuestro caso la SE, que realiza la investigación determine la introducción de mercancías en condiciones de prácticas desleales que provoca daño o amenaza de daño a la producción nacional, o bien fundamentar la razón por la que cree que de continuar dichas importaciones se puede causar daño serio a la planta productiva del país importador.

Para determinar el daño o la amenaza de daño la autoridad investigadora realiza un análisis específico para los elementos de estos dos conceptos.

III.5.1 Daño

La Ley de Comercio Exterior establece el daño como:

"La pérdida o menoscabo o la probación de cualquier ganancia lícita y normal que sufra o pueda sufrir la producción nacional de las mercancías de que se trate o el obstáculo al establecimiento de nuevas industrias"¹⁰².

Entonces, daño es el deterioro importante que sufre una industria nacional por efectos de *dumping* o subvención, la última parte del artículo sirve también para complementar la definición de amenaza de daño.

Es muy importante que se comprendan con claridad estos términos ya que para integrar el inicio de la investigación la correcta justificación de estos

¹⁰² Artículo 39, Ley de Comercio Exterior.

elementos por parte de la autoridad inciden en la apología que se puede presentar ante la impugnación de un panel binacional.

Factores que determinan el daño:¹⁰³

- I. El volumen de la importación de mercancías objeto de prácticas desleales de comercio internacional, para determinar si ha habido un aumento considerable d las mismas en relación con la producción o el consumo interno del país.
- II. El efecto que cause o pueda causar sobre los precios idénticos o similares en el mercado interno, la importación de mercancías en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional.
- III. El efecto causado o que pueda causarse sobre los productores nacionales de mercancías idénticas o similares a las importadas, considerando todos los factores pertinentes que influyan en la condición del sector correspondiente.
- IV. Los elementos que considere convenientes la Secretaría.

La SE debe observar el aumento considerable de las importaciones, la disminución de los precios de estas y cotejarlos con los precios nacionales con objeto de incurrir en las diferencias, al igual que revisar el de los productos procedentes de países distintos al investigado; evaluar si las mercancías en estas condiciones obligaron a los productores nacionales a disminuir sus precios o mantenerlos a un nivel inferior a los que hubieran observado en ausencia de tales prácticas, analizar si han provocado un deterioro en los principales indicadores de la industria nacional, tales como: ventas de la producción, disminución en la utilización de la capacidad instalada o del nivel de empleo y las utilidades.

III.6.2 Amenaza de daño

La Ley de Comercio Exterior en su artículo 39 lo define como "el peligro inminente y claramente previsto de daño a la producción nacional."

El daño es la probabilidad real de que se produzca un deterioro a la producción nacional y la autoridad debe basar este en pruebas reales, con base en datos de las ventas de importación.

¹⁰³ Artículo 41, *Ibid.*

Factores que determinan la amenaza de daño:¹⁰⁴

La autoridad investigadora debe realizar una evaluación de los efectos que puedan causar las importaciones en condiciones desleales sobre la planta productiva nacional para llegar a la conclusión acerca de la existencia de amenaza de daño.

- Incremento en las importaciones objeto de prácticas desleales en el mercado nacional que indique la probabilidad de que se produzca un aumento sustancial de dicha importaciones en un futuro próximo y como consecuencia, se incrementen aceleradamente su participación en el mercado nacional, llegando a un nivel que puedan causar daño a la producción nacional de mercancías idénticas o similares.
- La SE debe determinar si el exportador tiene una capacidad productiva libremente disponible, si existe un aumento inminente y sustancial de la misma que indique la probabilidad fundada de un número significativo de las exportaciones y que su destino sea el mercado mexicano.
- Analizar si las importaciones se realizan a precios que repercutirán sensiblemente en los precios nacionales, haciéndolos bajar de precio o impidiendo que suban y si estos precios proporcionarían un aumento en la demanda del producto investigado.
- Analizar los inventarios del producto objeto de investigación a fin de determinar si estos han aumentado o disminuido.
- En caso de que existan proyectos de inversión de la producción nacional en la línea de producción del producto investigado, en su análisis, la SE determina los efectos que puedan tener las importaciones en condiciones de *dumping* o subvenciones sobre la rentabilidad esperada de esos proyectos de inversión¹⁰⁵.

¹⁰⁴ Artículo 42, *Ibid.*

¹⁰⁵ En el caso del JMAF, el análisis de amenaza de daño la autoridad investigadora determinó que se había detectado un incremento en las importaciones de maíz de alta fructuosa procedentes de EUA, se registro un crecimiento del 615% en el periodo 1994-1996 en su capacidad productora, de lo que se

III. 6 Relación causal

Debe existir el elemento relación causal, que se da entre los mercancías en condiciones de prácticas desleales de comercio y el daño o la amenaza de este a la planta productiva nacional para que pueda justificarse la existencia de *dumping*, de no estar adecuadamente planteado puede sujetarse a una futura modificación en un panel binacional¹⁰⁶.

III.7 La autoridad investigadora

Para determinar la existencia de alguna práctica desleal de comercio internacional, el país importador se encargara de llevar a cabo una investigación por medio de una autoridad investigadora, quien recaba y analiza la información para determinar la existencia de la práctica.

En México, la Ley Orgánica de la Administración Pública, la Ley de Comercio Exterior y el Reglamento de la Secretaría de Economía, facultan a esta como el organismo encargado de tramitar y resolver las investigaciones en materia de prácticas desleales de comercio internacional e imponer las cuotas compensatorias, estas funciones las realiza por medio la Unidad de Practicas comerciales internacionales (UPCI), que como ya hemos mencionado con anterioridad tiene como principal función, realizar la investigación administrativa en la materia, lo que comprende la obtención y verificación de la información y sus elementos, la práctica de que se trate ya sea *dumping* o subvención, el daño o amenaza de daño y su relación causal.

Para llevar a cabo sus funciones se coordina con la Comisión de Comercio exterior que es el órgano que se encarga de emitir una opinión con respecto a los proyectos de resolución final que son emitidos por la SE¹⁰⁷; y con la

desprende un probable aumento de sus exportaciones en un futuro inmediato, se observó que los precios del JMAF-42 y JMAF-55 fueron significativamente menores al precio del azúcar estándar y refinada respectivamente. *Vid.* SECOFI, "Informe de labores 1998", p. 18.

¹⁰⁶ *Vid.* Artículos 41 y 42, *Ibid.*, y artículo 66, Reglamento de la Ley de Comercio Exterior.

¹⁰⁷ Artículo 9, fracción XIII, Reglamento de la Ley de Comercio Exterior.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público órgano encargado de cobrar las cuotas compensatorias.

III.7.1 Procedimiento Administrativo

La existencia de la práctica desleal de comercio se realiza a través de un procedimiento ordinario administrativo, en el cual puede intervenir cualquier persona -física o moral- que sienta afectados sus intereses por dichas importaciones o bien tenga intenciones de demostrar que las importaciones que ingresan a México no respetan la libre competencia comercial.

Podemos distinguir tres etapas dentro del procedimiento administrativo:

- Inicio
- Preliminar
- Final

III.7.2 Etapa de Inicio

La Ley de Comercio Exterior señala que la investigación puede ser iniciada de oficio o a petición de parte.

a. Inicio de investigación de oficio

Es cuando la SE inicia el procedimiento de investigación porque ha detectado la posibilidad de que se están llevando a cabo prácticas comerciales desleales.

b. A solicitud de parte.

Cuando es solicitada la investigación por personas física o morales¹⁰⁸ que forman parte de la planta productiva nacional, a la cual se está afectando por la importación de mercancías en condiciones desleales de comercio.

Los productores nacionales que se sientan afectados solicitan el inicio de la investigación *antidumping* o antisubvención ante la UPCI, presentando los argumentos por los cuales se necesita aplicar una cuota compensatoria.

¹⁰⁸ Artículo 50, Ley de Comercio Exterior.

Dichos argumentos deben acreditar que las importaciones de que se trate presentan *dumping*, o bien están beneficiadas por alguna subvención y por ello causan o amenazan causar daño a la producción nacional de determinada mercancía.

En la solicitud se deben presentar, entre otros puntos, el valor y volumen de la mercancía de importación, la participación del solicitante en ese valor y volumen; descripción de la mercancía de que se trate comparándola con la de la producción nacional; valor, volumen, y origen de las importaciones; importadores y exportadores de la mercancía, diferencia entre el valor normal y el precio de exportación comparables o, en su caso, de la incidencia de la subvención en el precio de exportación, así como los argumentos que describan el daño a la amenaza de daño que sufre la producción nacional¹⁰⁹.

A. Periodo de Investigación

Durante esta etapa se determina el periodo de investigación, el solicitante propone a la autoridad investigadora un tiempo para investigar y analizar el comportamiento de las importaciones que se solicita que se investiguen.

En este periodo se establece el análisis del *dumping* o subvención así como el a daño a amenaza de daño, el lapso mínimo investigado es de seis meses.

B. Desechamiento, prevención o requerimiento de mayores elementos

Una vez que la SE ha recibido la solicitud de inicio puede resolver dentro de los 30 días hábiles subsiguientes, lo siguiente:

1. Desechar la solicitud por no cumplir con los requisitos establecidos, notificando de manera personal al solicitante, por la siguientes causas:
 - Si no se proporciona en tiempo y forma los elementos y datos solicitados mediante la prevención que realizó la autoridad;

¹⁰⁹ Artículo 118, Reglamento de la Ley de Comercio Exterior.

- Si como consecuencia de su análisis la autoridad encuentra que la información presentada en respuesta a la prevención no cumple con los requisitos establecidos en la legislación o no se aclararon todos los errores u omisiones del escrito de la solicitud.
2. Prevenir al solicitante acerca de los defectos que contiene la solicitud para que los aclare en un lapso no mayor de veinte días hábiles.
 3. De cumplir con todos los requerimientos la SE deberá publicar en el DOF la aceptación de la solicitud y el inicio de la investigación administrativa¹¹⁰.

Es importante recalcar que todas las decisiones que adopte la autoridad investigadora se publicarán en el DOF.

C. Aceptación y publicación de la resolución de inicio de la investigación

La Secretaría de Economía, por medio de la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales, es la dependencia del Ejecutivo Federal responsable de la administración del sistema de defensa contra prácticas desleales de comercio internacional, por lo que las solicitudes deberán presentarse en el domicilio de esta última. La resolución de inicio de la investigación debe contener entre otros los siguientes datos:¹¹¹

- Nombre o razón social, así como domicilio del solicitante, y en su caso, el de su representante legal, incluidos los documentos que lo acrediten como tal.
- Actividad principal a la que se dedica el promovente.
- Tipo de práctica desleal que denuncia (*dumping* o subvención)
- Nombre y descripción de la mercancía de cuya importación se trate, así como de la fabricación nacional
- Volumen y valor de la producción nacional del producto idéntico o similar al de importación

¹¹⁰ Artículo 52, Ley de Comercio Exterior.

¹¹¹ Artículo 80, Reglamento de la Ley de Comercio Exterior.

- Descripción de la participación del solicitante, en volumen y valor, respecto a la producción nacional.
- En el caso de organizaciones se deberá indicar el número de miembros de la misma, así como los elementos que demuestren la participación porcentual que tengan las mercancías que producen en relación con la producción nacional.
- Los fundamentos legales en que se sustenta la solicitud.
- Nombre o razón social y domicilio de quienes efectuaron la importación o pretenden realizarla.
- El país o países de origen o procedencia de la mercancía y el nombre o razón social de las personas que hayan realizado o pretendan realizar la exportación en condiciones desleales
- Hechos y datos en los que se funda su petición, acompañados de las pruebas razonablemente disponibles.
- La diferencia entre valor normal y el precio de exportación comparables o, en su caso de la incidencia de la subvención en el precio de exportación
- En el caso de las subvenciones, además, la información y los hechos relacionados con esta práctica desleal, la autoridad u órgano gubernamental extranjero involucrado, la forma de pago o transferencias y el monto de la subvención para el productor o exportador extranjero.
- Los elementos probatorios que permitan demostrar que las importaciones de mercancías en condiciones desleales han causado a la producción nacional de mercancías idénticas o similares.

Toda la información del interesado deberá presentarse en versión pública y, en caso de ser procedente, en versión confidencial. Ambas versiones serán idénticas, con la salvedad de que en la versión pública, a la que tendrán acceso todas las partes interesadas en el procedimiento, se suprimirán los datos confidenciales mediante un espacio en blanco entre corchetes.

Tanto en la versión pública como en la versión confidencial deberán imprimirse las leyendas de "INFORMACIÓN PÚBLICA", "INFORMACIÓN CONFIDENCIAL" o "INFORMACIÓN COMERCIAL RESERVADA"¹¹², según corresponda. Los textos de estas leyendas se imprimirán en color rojo en cada

¹¹² Vid. Artículos, 148,149 y 150, *Ibid*.

una de las hojas que contengan el texto correspondiente y en la parte central del mismo.

Deberá presentarse una justificación de por qué se le asigna carácter de confidencial o comercial reservada a la información, así como un resumen público de la misma.

La información y documentos probatorios que tengan carácter público y sean presentados ante la autoridad administrativa, deberán remitirse a las demás partes interesadas.

III.7.3 Resolución preliminar

A. Notificaciones

El *Acuerdo antidumping*, establece que el gobierno del país que inicie una investigación en materia de prácticas desleales de comercio internacional, debe notificar al gobierno del o los países investigados, su deseo de iniciar una investigación cuando menos cinco días antes de la publicación para que empiecen a preparar su defensa; la SE debe notificar mediante oficio y de manera particular, a las partes interesadas en inicio de la investigación¹¹³.

B. Pruebas y réplica del solicitante

En la resolución de inicio se establece que los importadores, exportadores y gobiernos involucrados, además de las personas interesadas en la investigación, tendrán un plazo de treinta días a partir de su publicación, para presentar los argumentos y pruebas que estimen pertinentes y que fundamenten su defensa -esto se le conoce como el primer periodo probatorio¹¹⁴.

La autoridad investigadora esta facultada para requerir mayor información a cualquiera de las partes que estime conveniente, en cualquier momento del procedimiento, si no hay respuesta o no se hizo de manera satisfactoria, la autoridad trabaja con la información que se allega la que generalmente es proporcionada por el solicitante.

¹¹³ Artículo 5.5, Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VI del GATT de 1994.

¹¹⁴ Artículo 52. Ley de Comercio Exterior

Así toda la información aportada por los importadores, exportadores y gobiernos que hubiesen tenido interés en la investigación, así como la información de la SE hubiese obtenido por su cuenta, es considerada en la resolución.

C. Resolución preliminar

La Secretaría de Economía dictará la resolución preliminar dentro de los 130 días siguientes a la publicación de la resolución de inicio, en la que señala si da o no seguimiento a la investigación ya sea con la imposición de una cuota compensatoria provisional¹¹⁵ o bien sin esta, o bien concluir la investigación por falta de elementos para determinar la existencia de *dumping* o subvención, el daño o amenaza de daño y su relación causal¹¹⁶.

Elementos de la resolución preliminar:

I. En caso de que haya probado la existencia de prácticas desleales de comercio internacional:

- El valor normal y el precio de exportación obtenidos por la SE, así como la metodología para determinarlos
- El margen de discriminación de precios y/o las características y el monto de la subvención así como su incidencia en el precio de exportación
- Una descripción del daño causado o que pueda causarse a la producción nacional incluyendo una explicación del análisis realizado de los factores que lo causaron
- El monto de la cuota compensatoria provisional que habrá de pagarse y la mención de que se notificará a la Secretaría de Hacienda y Crédito público para el cobro oportuno de las cuotas compensatorias

¹¹⁵ Una vez evaluadas las pruebas de las partes, la Secretaría impuso cuotas compensatorias provisionales, de 66.57 a 125.30 dólares para el JMAF grado 42 y de 63.42 a 175.50 dólares para el grado 55 dichas cantidades son por toneladas métricas, con el fin de evitar que las importaciones en condiciones de discriminación de precios causaran daño a la industria nacional azucarera en el curso de la investigación. Vid. SECOFI, "Informe de labores 1998", p 17.

¹¹⁶ Artículo 57, Ley de Comercio Exterior.

- II. En caso de que no se tengan elementos para determinar que las importaciones se realizaron en condiciones de discriminación de precios o subvención y que causan daño o amenazan con causarlo a la producción nacional, se continua la investigación administrativa sin la imposición de cuotas compensatorias.
- III. En caso de que se compruebe la inexistencia de prácticas desleales de comercio internacional, se concluye la investigación administrativa sin imponer cuotas compensatorias, así como un resumen sobre el sentido de la resolución.

III.7.4 Etapa final

A. Reunión técnica de información

Dentro de los cinco días siguientes a la publicación de la resolución preliminar, así como de la que resuelva en definitiva el procedimiento, las partes interesadas pueden solicitar a la autoridad investigadora la celebración de una reunión técnica con el objeto de que se le explique la metodología utilizada para determinar los márgenes de discriminación de precios y los cálculos de las subvenciones, así como el daño a o amenaza de daño y los argumentos de causalidad¹¹⁷.

B. Visitas de verificación

La Autoridad Investigadora puede realizar visitas de verificación en el establecimiento donde se encuentran las pruebas presentadas en la investigación amén de cotejar y corroborar que los datos sean congruentes; para realizar una visita de verificación es indispensable que la autoridad investigadora cuente con la autorización de la empresa interesada y del gobierno del país en que resida cuando se trate de una visita a un exportador¹¹⁸.

¹¹⁷ Artículo 84, Reglamento de la Ley de Comercio Exterior.

¹¹⁸ Artículo 83, Ley de Comercio Exterior.

Durante la visita de verificación las partes deben observar los siguientes elementos:¹¹⁹

1. Las visitas deben practicarse por personas acreditadas por la SE y ante el visitado o su representante acreditado, con la presencia de dos testigos.
2. Se levanta un acta donde se establece el procedimiento seguido y las consecuencias de este ocurridos durante la visita –dicha acta deberá estar firmada por las autoridades que realizaron la investigación, la persona que los atendió y los dos testigos-.

El objetivo de la visita estriba en el tipo de información a analizar, verbigracia, se visita a los productores nacionales cuando la búsqueda se enfoca a probar el daño o amenaza de este; empero si se visita a un exportador o importador, la verificación tiende a comprobar los márgenes de discriminación de precios o las subvenciones¹²⁰.

C. Compromisos de precios

En cualquier momento del procedimiento y hasta antes del cierre del periodo probatorio respectivo, el gobierno extranjero o los exportadores de las mercancías en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional podrán comprometerse voluntariamente ante la Secretaría de Economía a eliminar o disminuir la subvención de que se trate, modificar sus precios o cesar sus exportaciones. En caso de que la Secretaría de Economía acepte el compromiso del gobierno o del exportador interesado, dictará la resolución que

¹¹⁹ Artículo 173, Reglamento de la Ley de Comercio Exterior

¹²⁰ Durante las visitas que realizó la autoridad demostró que: Almidones Mexicanos y Arancia CPC, se constituyeron como las principales empresas importadoras del JMAF, también se demostró con base en lo cuestionarios que respondieron empresas exportadoras norteamericanas que estaban vinculadas, por lo cual la autoridad investigadora decidió excluir de la rama de la producción nacional a las primeras empresas en mención para los efectos de la investigación, ya que determinó que no existía productor nacional del bien idéntico, por lo cual el análisis de daño establece que los productores de las mercancías similares (azúcar) como afectados. Vid. SECOFI, "Informe de labores 1998", p. 18.

proceda y declarará suspendida o terminada la investigación administrativa, lo que notificará a las Partes interesadas o se publicará en el DOF¹²¹.

D. Audiencia pública

Es el momento del procedimiento, durante la investigación administrativa, que tiene por objeto, que las partes interesadas repliquen, refuten e interroguen oralmente a sus contrapartes respecto de la información, argumentos y pruebas presentados¹²². Así mismo la SE podrá aclarar algunos aspectos relacionados con los datos aportados en esta última etapa.

E. Notificaciones

Ya concluidas la investigación, como ya hablamos señalado al principio del inicio de la investigación administrativa, la SE someterá a la opinión de la Comisión de Comercio Exterior el proyecto de resolución final, el cual se deberá publicar en el DOF dentro de un plazo de doscientos sesenta días hábiles siguientes a la publicación de la resolución de inicio. La resolución final podrá concluir la investigación con la imposición de una cuota compensatoria definitiva, revocar la cuota provisional o declarar concluida la investigación sin imposición de cuota¹²³.

Al igual que con la resolución de inicio, la autoridad investigadora debe notificar a las partes y gobiernos que comparecieron en la primer etapa de la investigación de la publicación de la resolución preliminar, señalándoles un plazo de treinta días para presentar sus argumentos.

F. Audiencia conciliatoria

En el curso de la investigación administrativa las partes interesadas podrán solicitar a la SE la celebración de un audiencia conciliatoria, hasta 15 días que se declare el cierre del periodo probatorio, en la cual podrán proponer formulas de solución y conclusión de la investigación, las que de resultar procedentes

¹²¹ *Vid.* Artículos 72 y 73, Ley de Comercio Exterior.

¹²² Artículo 165, Reglamento de la Ley de Comercio Exterior.

¹²³ Artículo 9, *Ibid.*...

serán evaluadas por la autoridad e incorporadas en la resolución respectiva, la cual tendrá el carácter de resolución final y se publicará en el DOF¹²⁴.

G. Resolución final

La resolución final es el acto administrativo mediante el cual la Secretaría de Economía confirma, revoca o modifica la imposición de una cuota compensatoria¹²⁵ impuesta provisionalmente a las importaciones de una determinada mercancía en condiciones de prácticas desleales de comercio. La Ley de Comercio Exterior apunta que esta resolución debe dictarse a más tardar 260 hábiles de que se inicio el procedimiento¹²⁶.

III.8 Las cuotas compensatorias.

Las cuotas compensatorias son catalogadas como aprovechamientos, ingresos que son recaudados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de las aduanas, es el órgano de controlar las garantías que se otorgan en razón de las cuotas compensatorias preliminares.

Estas son el resultado de una investigación administrativa cuando se determina la existencia de una práctica desleal de comercio internacional, el país importador puede establecer medidas legales para contrarrestar el daño o la posible amenaza de él, que puedan ser ocasionadas la producción nacional.

La Ley de Comercio Exterior establece que estas cuotas serán equivalentes en el caso de *dumping* entre el valor normal y el precio de exportación y para el caso de subvención al monto del beneficio¹²⁷.

Su imposición puede ser por cada exportador que participe en la investigación, por país o por países proveedores siempre y cuando no se identifique a los exportadores.

¹²⁴ Artículos 86 y 87, *Ibid*.

¹²⁵ De la resolución de JMAF que dio inicio el 27 de febrero de 1997, donde se resolvió la imposición de cuotas provisionales, la autoridad emitió su resolución final el 23 de enero de 1998, estableció cuotas compensatorias definitivas específicas por empresa y producto; con el objeto de impedir las importaciones en condiciones de discriminación de precios, las cuotas compensatorias se fijaron de 63.75 a 100.60 dólares por tonelada métrica para el JMAF-42 y de 55.37 a 175.50 dólares por tonelada métrica para el JMAF-55. *Vid* "Informe de labores 1998", SECOFI, p. 17-19.

¹²⁶ Artículo 59, Ley de Comercio Exterior.

¹²⁷ Artículo 62, *Ibid*.

III.8.1 Clasificación de las cuotas compensatorias

Las cuotas se pueden clasificar, para objeto de nuestro estudio, por el momento del procedimiento en que son determinadas en:¹²⁸

- I. Provisionales: cuando son impuestas mediante una resolución preliminar y tiene por efecto evitar que el daño se siga, o bien, cuando es una investigación por amenaza de daño, para que este no se llegue a producir en tanto la SE no concluya la investigación.
- II. Definitivas: son impuestas mediante una resolución final en la que se comprobó que si existe un daño o la amenaza de daño para la producción nacional de determinadas mercancías.

III.8.2 Vigencia de las cuotas compensatorias

Estas entran en vigor al día siguiente de su publicación en el DOF y tiene una vigencia de cinco años, o bien, desde la fecha en que se inicia el procedimiento administrativo de revisión.¹²⁹

Las cuotas compensatorias se eliminan después de cinco años de vigencia contados partir de su entrada en vigor, y ninguna de las partes haya solicitado su revisión, ni la SE la haya iniciado de oficio. Antes de que se termine este plazo las partes interesadas pueden solicitar un examen para determinar si la supresión de la cuota compensatoria, daría lugar a la continuación de la problemática que se trate.

III.9 Mecanismos de impugnación

Son dos los tipos de mecanismos que se pueden interponer ante la Secretaría de Economía, a través de estos las partes interesadas podrán impugnar, entre otras, las resoluciones que declaren abandonada o desechada su solicitud de inicio de la investigación, así como aquellas que impongan una cuota

¹²⁸ Artículos 57, 59 y 89, *Ibid.*

¹²⁹ Artículo 70, *Ibid.*

compensatoria definitiva, o las que den por terminada la investigación sin imponerla.

Estos son mecanismos de control referentes a las resoluciones definitivas que emite la autoridad investigadora, por las cuales, cualquier parte, que sienta agraviados sus intereses por tal decisión final, por parte de la Secretaría, puede hacer uso del mecanismo que más le convenga.

Cabe mencionar que cada uno de los siguientes mecanismos, para impugnar la decisión final, son independientes:

Uno lo contempla la Ley de Comercio Exterior, de carácter interno, por apearse a las autoridades y tribunales nacionales, se realiza con la participación de tres instancias, que no necesariamente, si se esta de acuerdo con lo establecido en alguna de las instancias previas a la final, para apelar la resolución; la primera es el recurso de revocación que se interpone ante la Secretaría de Economía, cuando el resultado de este tiene un sentido negativo para los intereses del reclamante, la siguiente opción recurrir a la segunda instancia, que consiste en presentar un juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, de continuar al fallo sobre la misma línea se acude por último, a la tercera instancia, a través de el juicio de amparo expuesto ante el Tribunal Colegiado de Circuito donde se impugna el fallo que proporciono el tribunal Fiscal de la Federación¹³⁰.

El segundo mecanismo esta contemplado en el artículo 97 de la Ley de Comercio Exterior, de carácter externo, el cual nos remite a los mecanismos alternos de solución de controversias establecidos en los tratados internacionales suscritos por México, cabe señalar que el artículo indica que, no procede lo mencionado referente al artículo 94, ya que la parte interesada que ejerza la opción acepta la resolución que resulte del mecanismo alternativo de solución de controversias¹³¹.

¹³⁰ Artículo 94, *Ibid.*

Es el mecanismo alterno de impugnación lo que estudiaremos en el siguiente capítulo, por la relación que guarda el procedimiento que lleva a cabo un panel binacional con el procedimiento de la investigación ordinaria y la decisión final que realiza la autoridad investigadora¹³², la cual se encuentra contenida en el capítulo XIX del multicitado TLCAN.

¹³¹ Artículo 97, *Ibid.*

¹³² En el caso del JMAF, durante febrero de 1998, las empresas demandadas por la Cámara Nacional de las Industrias Azucarera y Alcohólica, ante la resolución emitida por la autoridad el 23 de enero de 1998, solicitaron la revisión de dicha resolución por el mecanismo inscrito en el capítulo XIX del TLCAN. *Vid.* SECOFI, "Informe de labores 1998", p. 52.

CAPÍTULO IV. ANÁLISIS DEL CAPITULO XIX DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA.

IV.1 El capítulo de XIX del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

El presente capítulo se dedica al mecanismo de revisión de las resoluciones dictadas en materia de cuotas *antidumping* y compensatorias por la autoridad investigadora.

El antecedente inmediato del capítulo XIX del TLCAN lo constituye el capítulo XIX del Acuerdo de Libre Comercio negociado entre Canadá y Estados Unidos desde 1987, el cual entro en vigor en 1989, dicho capítulo se retomó para el acuerdo trilateral de 1994, a pesar de que la situación económica entre en México con sus demás socios revela renglones asimétricos, esto no implico algún cambio estructural en el apartado ante la integración de México.

El capítulo se encuentra integrado por once artículos y seis anexos. El artículo que regula en específico las resoluciones definitivas sobre cuotas compensatorias es el 1904, y el resto de los demás artículos complementan la aplicación del mismo.

El objeto del capítulo junto con el Tratado según lo establece el artículo 1902 que apunta:

"Establecer condiciones justas y predecibles para la liberalización progresiva del comercio entre las Partes de este Tratado, a la vez que se conserven las disciplinas efectivas sobre las prácticas comerciales desleales"¹³³.

Para poder alcanzar los fines que persigue dicho capítulo se tuvieron que establecer un par de medidas:

- a. Reformas a la legislación y reglamentación internas de los países signatarios de acuerdo con el anexo 1904.15, Reformas a las disposiciones jurídicas internas¹³⁴.

Ante la firma del TLCAN, los tres países se reservaron explícitamente el derecho de aplicar sus disposiciones jurídicas nacionales en materia de prácticas desleales de comercio internacional y se obligaron a efectuar ciertas reformas específicas en estas disposiciones con la finalidad de alcanzar los objetivos del Tratado.

También se prevé la posibilidad de que cuando alguno de los tres países desee modificar su legislación en la materia, esta no se contravenga con lo establecido en el TLCAN y el GATT, so pena de que tal reforma sea sometida a un panel arbitral facultado para emitir una opinión declarativa acerca de la validez de la misma.

Así, el artículo 1903 establece otro mecanismo de revisión, que se centra en las reformas legales que realicen los países miembros a su legislación local con el fin de que dichas modificaciones no afecten el libre intercambio de mercancías:

"La Parte a la cual se aplique una reforma en la legislación en materia de cuotas *antidumping* y compensatorias de otra Parte, podrá solicitar, por escrito que tal reforma se someta a un panel binacional para que emita una opinión sobre si la reforma se apega o no al TLCAN"¹³⁵.

- b. El establecimiento de un comité especial para salvaguardar el sistema de revisión ante el panel, cuando por alguna razón de la legislación local no permita realizar la revisión del panel binacional.

El artículo 1905 del TLCAN establece que un "comité especial" puede revisar las leyes de otro país miembro del tratado para que sean compatibles con el capítulo XIX. Dicha revisión se puede solicitar cuando un país alegue que la

¹³³ www.sice.oas.org/trade-nafta_s/CAP19_1.asp, 28 de noviembre de 2001, p. 2.

¹³⁴ *Vid.* www.sice.oas.org/trade/nafta_s/CAP19_2.asp, 28 de noviembre de 2001, p. 4.

legislación de otra parte, interfiere con el objetivo del capítulo, o cuando impida la integración de un panel, o bien, que impida la revisión de una resolución definitiva por un tribunal o panel¹³⁶.

Para garantizar el cumplimiento de estas disposiciones, al presente artículo establece la posibilidad de celebrar consultas entre al país que alega violación al Tratado y el país cuya legislación interna lo contraviene.

IV.2 Mecanismo alterno de solución de controversias

La parte más importante del capítulo, está contenida en el artículo 1904 que instituye que cada una de las Partes habrá de reemplazar la revisión judicial interna, emitida por las autoridades correspondientes¹³⁷, de las resoluciones definitivas sobre cuotas *antidumping* y compensatorias con la revisión que lleve a cabo un panel binacional.

Cabe, aclarar que el dicho capítulo pretende acabar con el proteccionismo y la llamada protección administrada. El capítulo XIX, surgió como una alternativa para poner fin, o al menos limitar, el uso arbitrario y proteccionista de leyes de cuotas compensatorias y tratar de eliminar la eventual aplicación de dichas leyes en las relaciones comerciales entre las Partes.

Recordemos que actualmente las cuotas compensatorias son una parte importante de los obstáculos que afectan al comercio internacional, por el uso indiscriminado de su aplicación, las que a su vez generan otro tipo de barreras no arancelarias.

¹³⁵ www.sice.oas.org/trade-nafta_s/CAP19_1.asp, p. 2.

¹³⁶ *Ibid.* p. 6.

¹³⁷ Como ya hemos hecho mención, en el caso de México la autoridad competente para estudiar la materia es la Secretaría de Economía, en el caso de Estados Unidos de Norteamérica es el Department of Commerce –Departamento de Comercio– y en el caso de Canadá el Deputy Minister of National Revenue –Ingreso Nacional para los Impuestos Aduaneros– o Canadian International Trade Tribunal –Tribunal de Comercio Internacional–. *Vid.* Beatriz Leycegui, “Acordar para disentir: la solución de controversias” en *op. cit.*, p. 587.

IV.3 Revisión binacional por parte de los paneles

IV.3.1 Los paneles binacionales

Los paneles binacionales son considerados órganos de carácter internacional ya que se crean a partir de la voluntad de los tres países signatarios del Tratado.

Aunque el artículo 133 de nuestra Carta Magna considere que todos los tratados celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con la aprobación del senado, son, junto con la Constitución y las leyes federales, la Ley Suprema de la Unión, no consideramos a los paneles como autoridades nacionales, ya que se estaría transgrediendo nuestra soberanía, empero si al tratado como parte de nuestra legislación.

Los paneles suponen coadyuvar a la labor de la Administración Pública en sus tareas de carácter internacional, como lo dispone el artículo 89 de la Ley de Leyes, al facultar al Ejecutivo para la celebración de tratados internacionales, observar los principios de la solución pacífica de las controversias, la cooperación internacional para el desarrollo y la lucha por la paz y la seguridad internacional.

Cuando la emisión de una resolución definitiva emitida por la autoridad investigadora resulta impugnada por alguna de las Partes, se solicita a petición de por lo menos una de estas, la creación de un panel binacional que tiene por función primordial dirimir la controversia, a través del análisis de la resolución en el sentido de si esta fue dictada con apego al derecho mexicano, con el objeto de que la autoridad investigadora modifique aquella resolución y emita una nueva en congruencia con lo concluido por la autoridad revisora.

El párrafo 2 del artículo 1904 del TLCAN establece que:

"Una parte implicada podrá solicitar que el panel revise, con base al expediente administrativo, una resolución definitiva sobre cuotas antidumping y compensatorias emitida por una autoridad investigadora

competente de una Parte importadora, para dictaminar si esa resolución estuvo de conformidad con las disposiciones jurídicas en materia de cuotas *antidumping* y compensatorias de la Parte importadora¹³⁸.

Es de destacar que las únicas resoluciones definitivas revisables serán aquellas que no se apegaron a las leyes *antidumping* locales. Es decir, en su revisión el panel binacional actuará como si fuera un tribunal nacional aplicando los mismos principios legales, las leyes y ordenamientos, lo que en cierta forma implica que en la práctica los paneles estén sujetos a distintos estándares de disciplina y flexibilidad.

Con relación a lo anterior la ley estatuye que con respecto a las resoluciones que fijen cuotas compensatorias definitivas o los actos que las apliquen, el interesado podrá acudir a los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de prácticas desleales de comercio internacional que estén establecidos en los tratados o convenios comerciales que México haya firmado¹³⁹.

IV.3.2 Integración de los paneles

Los paneles están compuestos por cinco panelistas, quienes serán escogidos de una lista de veinticinco nombres que cada Parte proporcionó en el momento en que entró en vigor el tratado. Cada parte nombra a dos panelistas y el quinto es escogido por los cuatro designados. Éstos pueden ser impugnados por las partes, y el procedimiento para nombrar al quinto no se inicia mientras no se llegue a un acuerdo respecto de ellos. Los panelistas han de ser ciudadanos de Canadá, México o los Estados Unidos de América estableciéndose requisitos para los mismos a fin de garantizar una absoluta imparcialidad, sometiéndose a Código de Conducta. Su remuneración se encuentra predeterminada y se sufraga de manera compartida. Es indispensable que sean abogados, lo que no siempre se cumple, lo anterior ha llevado a que en el caso de Canadá y los

¹³⁸ www.sice.oas.org/trade-nafta_s/CAP19_1.asp, p. 3.

¹³⁹ Artículo 94, Ley de Comercio Exterior.

Estados Unidos, los paneles dependan excesivamente de litigantes en derecho comercial internacional¹⁴⁰.

IV.3.3 Código de conducta

El código de conducta establece responsabilidades de los panelistas y demás partes que intervienen en la controversia¹⁴¹; la obligación de declarar de los panelistas y sus ayudantes; el desempeño de sus funciones; independencia e imparcialidad y, sobre todo, la confidencialidad de la documentación e información que manejan.

Los miembros del panel están sometidos a un Código de Conducta, que tiene carácter internacional, por ejemplo, si un panelista viola dicho código será removido y se escogerá uno nuevo¹⁴².

En el momento en que los panelistas aceptan su cargo se comprometen a guardar confidencialidad de toda información que proporcionen las partes que intervienen o litigan ante un panel, lo cual incluye la información confidencial comercial reservada y cualquier otra información privilegiada.

El procedimiento se puede suspender cuando un panelista es removido¹⁴³ de sus funciones y se paraliza hasta que sea nombrado uno nuevo, sin embargo no consideramos que esta disposición controle y garantice la probidad e imparcialidad de los miembros del panel, además de que hace mucho más extenso el proceso¹⁴⁴.

¹⁴⁰ Anexo 1901.2: Integración de los paneles binacionales, www.sice.org/trade/nafta_s/CAP19_2.asp, p. 1.

¹⁴¹ Artículo 1909, www.sice.org/trade-nafta_s/CAP19_1.asp, p. 10.

¹⁴² Leycegui, *op. cit.*, p. 581.

¹⁴³ Anexo 1901.2, *ibid.* p. 2.

¹⁴⁴ El 22 de junio de 1999, al integrante William P. Alford del panel, encargado de la revisión del *dumping* de JMAF, presentó su renuncia, hasta el 27 de diciembre del mismo año fue cuando se designó un nuevo miembro y se reactivan las funciones. *Vid.* SECOFI, "Informe de labores 1999", p. 59.

IV.3.4 Procedimiento

La revisión ante un panel comienza con la solicitud de su integración, que habrá de hacerse por escrito, en un plazo no mayor de 30 días siguientes a la fecha en que es publicada en el DOF la resolución definitiva combatida. Si fenecido dicho término no se ha solicitado la integración prescribirá el derecho de revisión ante un panel¹⁴⁵.

El escrito de solicitud debe contener los siguientes requisitos:¹⁴⁶

- Nombre y número de expediente.
- Título de la promoción, nombre de la persona interesada que presenta el documento, de su representante legal y domicilio para recibir notificaciones.
- Nombre de la resolución definitiva de la cual se solicita la revisión, la autoridad investigadora que la emitió, el número de expediente asignado por la misma autoridad y su fecha de publicación en el DOF.
- Una lista de las personas a las que se notifico durante el proceso de investigación interna.
- La afectación que le agravia de la resolución final que emitió la autoridad.

El artículo 1904.5 establece que una Parte implicada

"Podrá solicitar, por iniciativa propia, que un panel revise una resolución definitiva, y deberá asimismo solicitarlo a petición de una persona que de otro modo, conforme al derecho de la Parte importadora, estaría legitimada para iniciar procedimientos internos de revisión judicial de la misma resolución definitiva".

Lo anterior significa que los productores nacionales, los importadores o los exportadores afectados por una resolución definitiva podrán solicitar, a través de su gobierno, la instauración de un Panel para que, con base en el expediente administrativo, revise y decida si la resolución definitiva estuvo o no

¹⁴⁵ Numeral 4, artículo 1904, *Ibid.* p. 3.

¹⁴⁶ Artículo 117, Reglamento de la Ley de Comercio Exterior.

de conformidad con las normas jurídicas en materia de cuotas compensatorias de la Parte importadora. Es el gobierno quien, por iniciativa propia o a instancia de parte interesada, quien solicitará la instalación de un panel, compareciendo también las otras personas legitimadas.

La autoridad investigadora competente, autora de la resolución impugnada, así como las personas jurídicas tienen pues el derecho a comparecer ante un panel, por sí o interposición abogado.

El procedimiento habrá de concluir antes del término de 315 días¹⁴⁷ contados a partir de que se haya hecho el requerimiento para su establecimiento. Lo anterior garantiza la rapidez en el procedimiento de revisión, común denominador de todo procedimiento arbitral. Recordemos que la autoridad investigadora, autora de la resolución impugnada, también comparece como una de las partes, así como cualquier otra persona legitimada por el derecho del país importador, con lo cual se trata de hacer prevalecer las leyes *antidumping* y subsidios nacionales sobre cualquier otra.

El procedimiento de revisión ante un panel binacional contempla las siguientes etapas:

- Presentación de la solicitud de integración del panel e integración del último -30 días-,
- Presentación del expediente administrativo -30 días-,
- Memorial que es enviado al panel por la Parte que reclama -60 días-,
- Memorial para que la contraparte presente su respuesta -60 días-,
- Presentación de memorial de réplica -15 días-,
- Desarrollo de la audiencia pública -15 a 30 días-,
- Decisión final de panel -60 días-¹⁴⁸.

Las decisiones finales se dictan por escrito; son tomadas por mayoría de sus miembros y puede haber opiniones disidentes o concurrentes.

¹⁴⁷ Numeral 14, artículo 1904, *Ibid.*

De acuerdo con el párrafo 8 del artículo 1904 del TLCAN, el panel únicamente podrá confirmar la resolución definitiva de la autoridad investigadora o devolverla a la instancia anterior con el fin de que se adopten medidas no incompatibles con su decisión.

A su vez, el párrafo 9 del mismo numeral establece que los fallos de los paneles serán obligatorios para las partes implicadas únicamente en relación al asunto concreto, lo que significa que los mismos no lo serán para otros paneles, lo que entraña que no forman jurisprudencia, es decir, no crean precedente, lo cual coincide totalmente con el arbitraje internacional. Esto constituye un claro indicio de que lo que se pretende es preservar la aplicación y vigencia de las leyes locales *antidumping*, pero no hay que olvidar que las raíces jurídicas de los signatarios obedecen a diferentes principios jurídicos¹⁴⁹.

IV.3.5 Presentación del expediente administrativo

La revisión del panel estriba en los documentos que conforman el expediente administrativo que se integro durante el proceso de investigación interna, este se remite al secretariado en dos versiones pública y confidencial.

Información gubernamental confidencial para el caso de México

De acuerdo con el artículo 149 de la Ley de Comercio Exterior se considerará *información confidencial*:

- Los procesos de producción de la mercancía de que se trate;

¹⁴⁸ *Ibid.*

¹⁴⁹ El caso de JMAF, el expediente para las importaciones de jarabe de maíz de alta fructuosa se le asigno numero: MEX-USA-98-1904-01, Durante 1998 y 1999 se desahogaron diferentes etapas del procedimiento de revisión, tales como la presentación de la reclamación por parte de ambas partes, el alegato por parte de los demandantes, se ventilaron asuntos acerca de la legitimación de la industria azucarera para solicitar el inicio de la investigación, la comparecencia de la Secretaría de Economía en su calidad de autoridad investigadora, presentación del expediente administrativo de la investigación *antidumping* y los memoriales de los participantes. *Vid.* SECOFI, "Informe de labores 1999", p. 59.

- Los costos de producción y la identidad de los componentes;
- Los costos de distribución;
- Los términos y condiciones de venta, excepto los ofrecidos al público;
- Los precios de ventas por transacción y por producto, excepto los componentes de los precios tales como fecha de ventas y de distribución del producto, así como el transporte si se basa en itinerarios públicos;
- La descripción del tipo de clientes particulares, distribuidores o proveedores;
- En su caso, la cantidad exacta del margen de discriminación de precios en ventas individuales;
- Cualquier otra información específica de la empresa de que se trate cuya revelación o difusión al público pueda causar daño a su posición competitiva...".

A su vez se entiende por información gubernamental aquélla cuya divulgación esté prohibida conforme a las leyes y reglamentos nacionales, incluyendo datos, estadísticas, documentos, etc., relacionados con la seguridad nacional y otras actividades estratégicas, el desarrollo científico y tecnológico y la correspondencia del propio gobierno, entre otros.

IV.3.6 Memoriales

En este documento se prevé la celebración de la audiencia pública, así como los argumentos en cuestiones de litigio tanto de los participantes como los de la autoridad investigadora.

En caso de que no se presente ningún memorial o prórroga para la presentación de este, de acuerdo a los tiempos establecidos, el panel puede de oficio o a solicitud de parte ordenar que se invalide el procedimiento.

A este primer memorial se le corresponde un memorial de contestación y subsecuente uno réplica por parte de la autoridad investigadora donde fundamentan y refuerzan sus argumentos ante los anteriores escritos, o bien

alguna Parte puede reforzarlo mediante la coincidencia con los argumentos que presenta dicha autoridad¹⁵⁰.

IV.3.7 Audiencia pública

Las audiencias se llevan a cabo en la sede del Secretariado del país demandado, o en cualquier otro lugar designado por el mismo. Es optativo para los panelistas llevar al cabo una reunión previa a la audiencia. La celebración de la audiencia pública se debe realizar treinta días después del vencimiento del plazo fijado para la presentación del memorial de contestación. Cuando en la audiencia se maneje información confidencial o privilegiada, solamente se podrá hacer en una audiencia *in Cámara*, es decir, con la asistencia de aquellas personas que tengan autorización especial a la información confidencial o privilegiada¹⁵¹.

Este es el momento en que las partes –gobiernos y particulares, es decir, exportadores, importadores– exponen y refutan de manera oral a sus contrapartes sobre todos los argumentos presentados en la reclamación y los memoriales.

IV.3.8 Decisión final

El panel cuenta con un término de 315 días hábiles a partir de la solicitud de su integración para producir su fallo definitivo, y ya finalizada la audiencia pública, el cual deberá dictarse por escrito, debidamente fundado y motivado y, en caso necesario, anexar los votos disidentes o concurrentes de los panelistas. La decisión final va dirigida a la autoridad investigadora¹⁵².

La decisión final del panel se puede emitir en cualquiera de los siguientes sentidos:

¹⁵⁰ La finalidad de, "las Reglas de Procedimiento es asegurar la revisión justa, expedita y económica de las resoluciones definitivas [...] se expide el fallo definitivo dentro de los 315 días siguientes a la fecha en que se presente la solicitud de integración del panel", *Diario Oficial de la Federación*, 20 de junio de 1994, p. 13.

¹⁵¹ *Ibid.*, p. 30.

¹⁵² *Ibid.*, p. 34.

1. Confirmar la resolución definitiva emitida por la SE ya que considera que si se apega a las leyes domésticas.
2. Devolvería a la SE para que realice acciones que den cumplimiento a la decisión del panel.
3. Confirmar una parte de la resolución y devolver otra para que la modifique la SE.

Cuando el panel devuelve una resolución conforme a lo establecido en los puntos anteriores la SE cuenta con un plazo de 260 días para que emita una nueva resolución.

Cabe señalar que para el caso de México, la decisión de un panel no se considera como resolución definitiva, por un lado, como hemos mencionado, no tiene carácter de autoridad nacional y por otro, el artículo 97 de la multicitada Ley de Comercio Exterior "...sólo se considerará como definitiva la resolución de la Secretaría dictada como consecuencia de la decisión que emane de los mecanismos alternativos...".

Impugnación de la decisión de un panel

Existe la posibilidad de impugnar la decisión de un panel binacional cuando un miembro del panel haya sido culpado por una falta grave; cuando el panel se haya apartado de manera grave de una norma fundamental de procedimiento o se haya excedido en sus facultades o autoridad, ya que cualquiera de estas acciones afectan al proceso de revisión¹⁵³.

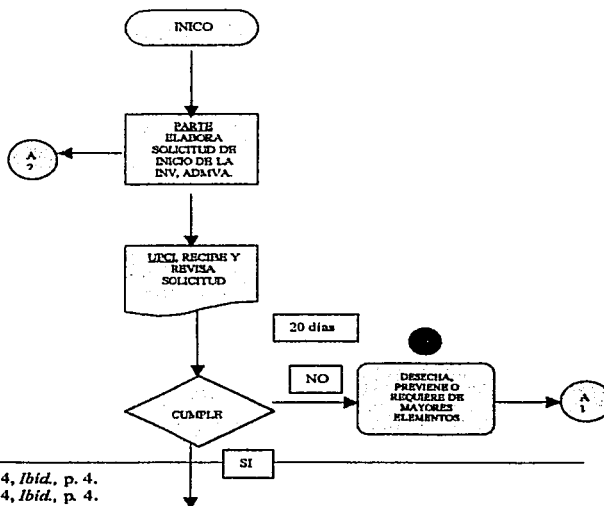
En este caso se integrará un Comité de Impugnación Extraordinaria, el cual analiza las acciones del panel, en caso de que el Comité considere que el panel incurrió en alguna de las faltas mencionadas puede, devolver la resolución definitiva al panel original para que la modifique en congruencia con lo dictado por el comité o convoca a la integración un nuevo panel.

En menester recordar que durante la negociación del Tratado este fue uno de los puntos, que más retrasaron la firma del mismo, ya que en México representaba un óbice la figura del juicio de amparo por lo que se incluyó un siguiente apartado:

“Una resolución definitiva no estará sujeta a ningún procedimiento de revisión judicial de la Parte importadora, cuando una Parte implicada solicite la instalación de un panel con motivo de esa resolución dentro de los plazos fijados en este artículo. Ninguna de las Partes establecerá en su legislación interna la posibilidad de impugnar ante sus tribunales nacionales una resolución de un panel”¹⁵⁴.

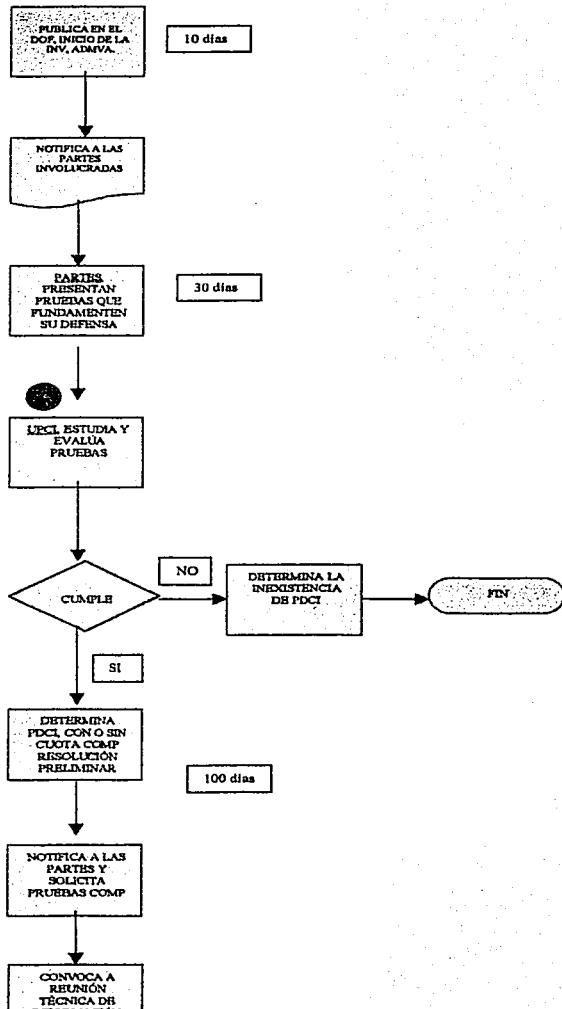
De acuerdo con los informes de labores Secretaría de Economía hasta diciembre de 2000 no se ha registrado un caso de impugnación extraordinaria desde la entrada en vigor del TLCAN.

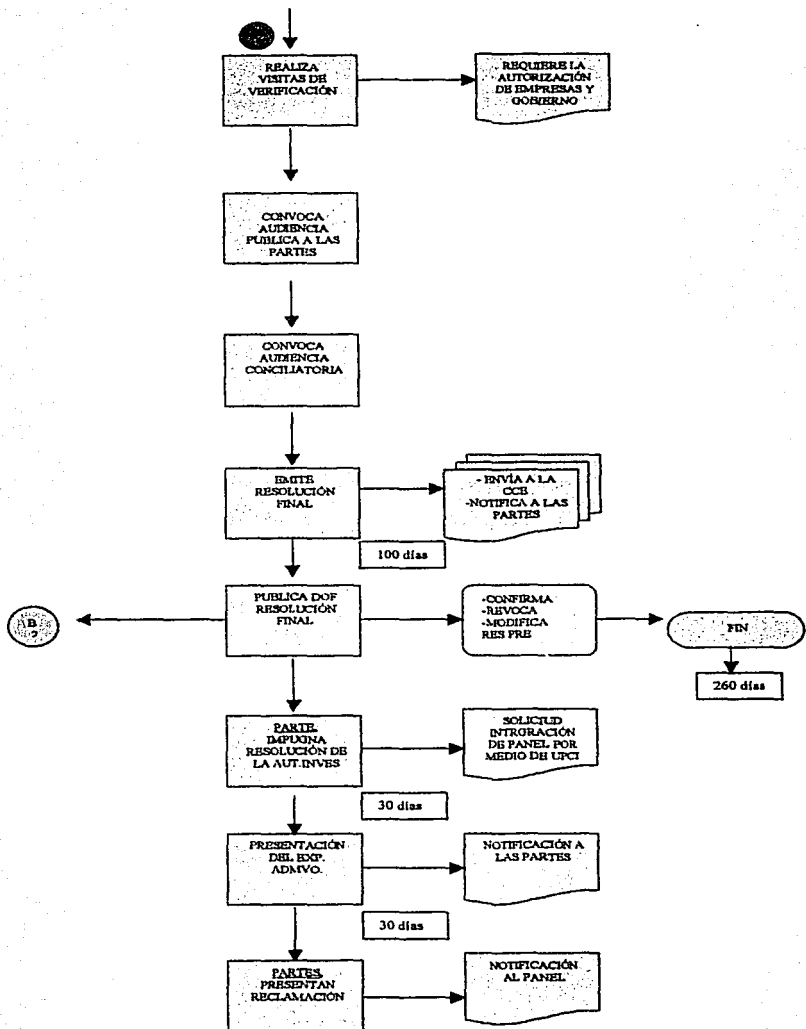
IV.4 Procedimiento de la investigación *antidumping*, desde su inició en la Secretaría de Economía hasta su revisión por el Capítulo XIX del TLCAN

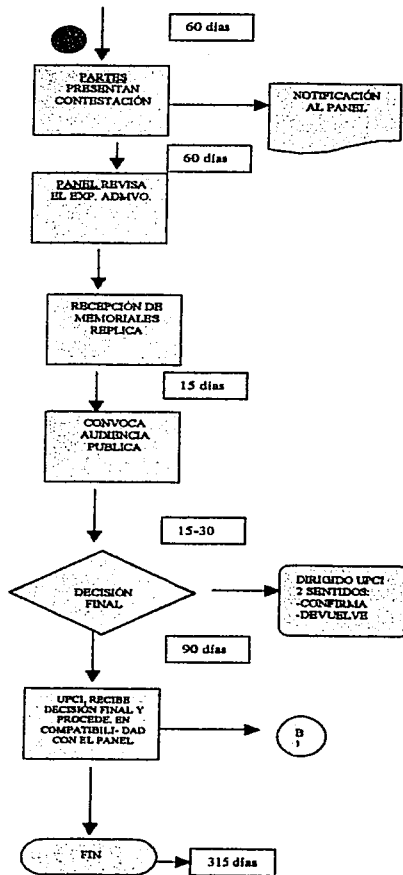


¹⁵³ Numeral 13, artículo 1904, *Ibid.*, p. 4.

¹⁵⁴ Numeral 11, artículo 1904, *Ibid.*, p. 4.







Los paneles binacionales se establecieron como un mecanismo alternativo de solución de diferencias para las partes involucradas en la investigación en materia de prácticas desleales de comercio internacional que se llevan a cabo en contra de las importaciones de mercancía provenientes de cualquiera de los tres países signatarios, su objeto parte del supuesto de brindar una opción más imparcial y expedita para solicitar la revisión de las resoluciones emitidas en dichas investigaciones, punto que a lo largo de nuestro estudio observamos deja mucho que desear.

La solicitud de instalación de un panel depende del sentido de la resolución que emitió la Secretaría de Economía, ante la imposición de una cuota compensatoria los importadores y exportadores de mercancías idénticas o similares, tanto canadienses como norteamericanos acuden en mayor medida a la instalación de un panel que dirima la controversia, sin embargo si la resolución no impone cuota es entonces el productor nacional quien opta mejor por los mecanismos de impugnación nacionales.

IV.4.1 Relación de los casos presentados ante la Secretaría de Economía a través del mecanismo del capítulo XIX del TLCAN (enero 1994-diciembre de 2000)

Desde la entrada en vigor del tratado hasta diciembre de 2001 en México se ha tenido un total de once casos en materia de prácticas desleales de comercio internacional emitidos por la Secretaría de Economía, los cuales los agrupamos en distintas categorías:

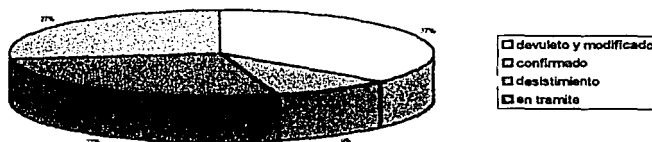
- a) Terminado, es cuando un panel ha emitido una decisión y ha surtido efectos el aviso de terminación de la revisión ante el panel;
- b) Desistido, es cuando un solicitante o la parte interesada optan por concluir el procedimiento,
- c) En trámite; es cuando un panel no ha emitido la decisión final. (Véase apéndice1)

CASOS INTERPUESTOS ANTE PANELES BINACIONALES**

CASO	PAIS	DECISION	DESISTIMIENTO	EN TRAMITE
1 ACEROS PLANOS RECURRIMIENTOS	ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA	TERMINADO (el panel devuelve a la autoridad investigadora para que emita una nueva decisión)		
2 PLACA EN HOJA	ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA	TERMINADO (el panel devuelve a la autoridad investigadora para que emita una nueva decisión)		
3 POLIESTRIENO EN CRISTAL E IMPACTO	ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA	TERMINADO (el panel confirma la decisión de la autoridad investigadora)		
4 TUBERÍA DE ACERO	ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA		POR PARTE DE LA EMPRESA EXPORTADORA	
5 LAMINA ROLADA EN FRÍO	CANADA		POR PARTE DE LA EMPRESA EXPORTADORA	
6 PLACA EN ROLLO	CANADA	TERMINADO (el panel devuelve a la autoridad investigadora para que emita una nueva decisión)		
7 LAMINA ROLADA EN CALIENTE	CANADA	TERMINADO (el panel devuelve a la autoridad investigadora para que emita una nueva decisión)		
8 PERÓXIDO DE HIDRÓGENO	ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA		POR PARTE DE UN PRODUCTOR NACIONAL	
9 JARABE DE MAÍZ DE ALTA FRUCTUOSA	ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA			EN TRAMITE
10 UREA	ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA			EN TRAMITE
11 CARNE DE BOVINO	ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA			EN TRAMITE

GRAFICA 5

RESULTADO DE LOS PANELES 1994-2000



GRAFICA 5. Elaborado con datos de www.nafta-alena.org/spanish/decision/nafta/index.htm, 29 de enero de 2002.

Al respecto cabe recordar que la experiencia mexicana es bastante reciente ya que se instauraron los procedimientos respectivos ante la ya extinta SECOFI en el año de 1986, por la adhesión de México al GATT, aunque en realidad su reglamentación detallada, y siguiendo las pautas de los Códigos de *Antidumping* y Subsidios del GATT, se hizo hasta 1993, año en que se expidió, la ley reglamentaria del artículo 131 constitucional, actual Ley de Comercio Exterior y su respectivo reglamento que especifica con más detalle los aspectos del procedimiento. México tiene una experiencia aproximada de quince años frente a los más de ochenta años de experiencia de los Estados Unidos¹⁵⁶ y, alrededor de treinta de Canadá. Sin embargo, el primer caso que enfrentó México ante paneles binacionales se inició en medio de una gran inexperiencia.

En suma los paneles binacionales actúan sólo como autoridad revisora, aunque pudiese ser más expedito el proceso que lleva a cabo no concluimos que sea el óptimo ya que en el 90% de los casos que han estado bajo su dirección no ha

¹⁵⁶ En este país desde principios se promulgo la Ley Arancelario en 1930, donde se observan disposiciones en materia de *antidumping* y su ingreso al GATT desde su creación en 1947.

estado conforme con la resolución final que decide la Secretaría de Economía y del total de los casos solo han concluido el 2.5%.

Finalmente puede prestarse a una forma de duplicar procedimientos, ya que sus investigaciones las basan primordialmente en pruebas que proporciona la Secretaría de Economía. Ahora bien la correcta aplicación de las reglas en el procedimiento de la investigación ordinaria, por parte de los colaboradores de dicha dependencia ayudaría en mucho para reducir el número de casos que se impugnen o bien para que si se solicita la instalación de un panel se observe que el procedimiento efectivamente esta apegado a la reglamentación interna.

APÉNDICE 1¹⁵⁷

- 1) Revisión de la resolución definitiva de la investigación *antidumping* sobre las importaciones de productos de aceros planos recubiertos originarios y procedentes de los Estados Unidos de América (MEX-94-1904-01) **Caso: Terminado.**

Este caso fue solicitado por dos empresas estadounidenses, el panel confirmó parte de la resolución emitida por la autoridad investigadora y devolvió otra parte para que esta recalculara nuevamente el margen *dumping*, la secretaria realiza lo propio y determina una decisión compatible con lo emitido por el panel.

- 2) Revisión de la resolución definitiva de la investigación *antidumping* sobre las importaciones de productos de placa de acero en hoja originarios y procedentes de los Estados Unidos de América (MEX-94-1904-02) **Caso: Terminado.**

Este panel fue solicitado por dos empresas exportadoras, en este caso se decidió devolver la resolución a la autoridad investigadora para que revocara las cuotas compensatorias establecidas a las empresas exportadoras solicitantes, la Secretaría publicó en el DOF del 12 de diciembre de 1995, el aviso de terminación, cumpliendo con lo ordenado por el panel, el aviso de terminación del panel se publica en el DOF de 25 de mayo de 1998.

- 3) Revisión de la resolución definitiva de la investigación *antidumping* sobre las importaciones de poliestireno tipo cristal e impacto, originarios y procedentes de los Estados Unidos de América (MEX-94-1904-03) **Caso: Terminado.**

En este caso el panel decidió confirmar la resolución definitiva de la autoridad investigadora, el aviso de terminación fue publicado en el DOF del 11 de noviembre de 1995.

- 4) Revisión de la resolución definitiva de la investigación *antidumping* sobre las importaciones tubería para líneas de costura, originaria de los Estados Unidos de América (MEX-95-1904-01) **Caso: Desistido.**

En este caso el panel no pudo emitir una decisión al respecto ya que la empresa exportadora solicitante desistió de su solicitud, la cual se publicó en el DOF el 15 de diciembre de 1995.

- 5) Revisión de la resolución definitiva de la investigación *antidumping* sobre las importaciones lámina rolada en frío de Canadá (MEX-96-1904-01) **Caso: Desistido.**

En este caso el panel tampoco pudo emitir una decisión ya que las empresas reclamantes desistieron de su solicitud de inicio, el cual se publicó en el DOF del 9 de mayo de 1996.

- 6) Revisión de la resolución definitiva de la investigación *antidumping* sobre las importaciones rollo en placa de Canadá (MEX-96-1904-02) **Caso: terminado.**

El panel fue solicitado por cinco empresas exportadoras, el panel decidió devolver la resolución a la autoridad investigadora para que determinara nuevamente el margen *dumping* con respecto a una de las empresas, para el resto se solicitó una nueva revisión porque se mostró que estas no habían exportado el producto. Se emitió el aviso de terminación el 2 de febrero 1999 en el DOF.

- 7) Revisión de la resolución definitiva de la investigación *antidumping* sobre las importaciones de lámina rolada en caliente originarias y procedentes de Canadá (MEX-96-1904-03) **Caso: Terminado.**

En este caso fueron tres las empresas solicitantes, el panel decidió eliminar la imposición de cuotas compensatorias a dos de estas, con base en el argumento de que estas no habían exportado en el periodo investigado, en el tercer caso se omitió la imposición de cuota compensatoria ya que sólo se dedicaba a comercializar por lo que esta correspondía a sus proveedores, el aviso de terminación fue publicado en el DOF el 25 de noviembre de 1997.

8) Revisión de la resolución definitiva de la investigación *antidumping* sobre las importaciones de peróxido de hidrógeno originarias de los Estados Unidos de América, (MEX-97-1904-01) **Caso: Desistido.**

En este caso la revisión fue solicitada por un productor nacional, el interesado desistió de su solicitud, la autoridad investigadora publicó el aviso de terminación en el DOF el 19 de enero de 1998.

9) Revisión de la resolución definitiva de la investigación *antidumping* sobre las importaciones de jarabe de maíz de alta fructosa procedente de los Estados Unidos de América (MEX-USA-98-1904-01) **Caso: en Trámite.**

10) Revisión de la resolución definitiva de la investigación *antidumping* sobre las importaciones de urea procedente de los estados Unidos de América (MEX-USA-00-1904-01) **Caso: en Trámite.**

Revisión de la resolución definitiva de la investigación *antidumping* sobre las importaciones de carne y despojos comestibles de bovino, procedentes de los Estados Unidos de América (MEX-USA-00-1904-02) **Caso: en Trámite.**

CONCLUSIONES

- I. La región no es un concepto unívoco, tiene un carácter flexible. Es concepto que ha sido sujeto de redefinición de acuerdo a los cambios que se desprenden de la formación de bloques económicos derivados de los procesos de integración que se llevan en el ámbito mundial.
- II. La globalización es un proceso del actual sistema económico, que se construye en la constante búsqueda y apertura de concreción comercial a partir de la integración de bloques económicos, sin embargo no es un proceso que se limite sólo a este aspecto, coexisten dentro de este diversas dimensiones de tipo tecnológico que permite la comunicación y transferencia de información en segundos, ideológico a partir de la universalización de modelos democráticos de gobierno, con base en una sociedad cada vez más participativa; y económico a través de la paulatina liberación del tránsito de mercancías, servicios, capitales y en algunos casos hasta personas.
- III. Tanto el Estado como la sociedad se requieren mutuamente para realizarse, esta última demanda reciprocidad de un Estado que satisfaga sus necesidades y se adecue perennemente a sus transformaciones, dirigiéndola al puerto del bien común, al mismo tiempo está le proporciona su razón de ser al Estado.
- IV. La creciente participación de la sociedad en la actualidad, es factor valioso que incide notablemente, en la transición hacia la construcción de un régimen democrático, uno de los pilares centrales en la reforma del Estado.
- V. Ante las transformaciones que se han gestado a escala mundial, México ha tenido que incorporarse a la dinámica integracionista en la liberación económica, de forma significativa primero través de su incorporación al

Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio y posteriormente con la firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte.

- VI. Con base en la fuerte actividad comercial entre los socios del TLCAN, y por la incidencia de casos de prácticas desleales de comercio internacional es que se decide incluir un mecanismo que tenga por objeto dirimir disputas de ese carácter, el cual se concreta en el capítulo XIX del TLCAN.
- VII. La Secretaría de Economía es la dependencia que por antonomasia cuenta con los elementos e información acerca de las prácticas desleales de comercio internacional, la buena aplicación del mecanismo administrativo basado en la legislación doméstica la guiará, en caso de ser impugnada su resolución, a un fallo positivo por parte de los paneles.
- VIII. El procedimiento que lleva a cabo la Secretaría de Economía ventila varias etapas, las que identificamos como puntos rojos en nuestro diagrama, que invitan a una nueva revisión:
- Primero, surge cuando la autoridad acepta la solicitud de inicio, la comunicación entre la autoridad y la parte interesada, es un elemento vital, que se construye a partir del asesoramiento que presta la primera, con objeto de que el afectado le proporcione todos los elementos que permitan demostrar el daño o amenaza de daño que le ocasionan las mercancías importadas.
 - Segundo, se presenta cuando se realiza la primera evaluación de los indicadores que denotan el daño o la amenaza de daño, y la posible imposición de una cuota provisional; ya que los elementos que de este ejercicio se desprenden, serán utilizados a lo largo de todo la investigación administrativa y de la posible revisión que haga el panel.
 - Tercero, la Secretaría está facultada para realizar visitas de verificación lo que da lugar a que recabe información de primera

fuelle, para que examine y confronte la información que le ha sido proporcionada.

- Cuarto, al solicitar la integración del panel, éste se avoca al estudio del expediente administrativo que elaboró la SE, a la que se le notifican los motivos por los que se impugna la resolución final, por tanto la autoridad cuenta con un tiempo adicional para allegarse de los elementos que refuerzan la apología para demostrar el agravio que se le ocasiona a los productores nacionales, los cuales únicamente los puede presentar al contestar la demanda.
- Un factor que preocupa a lo largo de todo el procedimiento es el tiempo, pues si este se desenvuelve normalmente dura un lapso de 260 días en manos de la SE y 315 días en manos del panel binacional, dando un total de 575 días, lo cual contradice uno de los principales argumentos por los que se promueve el uso de los paneles que se precian de ser expeditos.
- La previsión potencial por parte de la SE del enfrentamiento con un panel ante la imposición de una cuota compensatoria provisional, que de convertirse en definitiva dará lugar a un proceso de impugnación.

IX. El tratado incluye un mecanismo homogéneo que llevan a cabo los paneles binacionales para impugnar las resoluciones que emita la autoridad correspondiente, y aunque por los acuerdos internacionales suscritos se establecen términos para la existencia de las prácticas desleales de comercio por parte de las autoridades investigadoras en cada país, no se incluye un apartado que determine una manera uniforme de requisitos para una investigación administrativa, lo que facilitaría la interactuación entre las administraciones públicas de los países firmantes.

X. Los resultados que ha arrojado el proceder de los paneles, deja mucho que desear, ya que en la mayoría de los casos se boicotea el contenido

de la resolución final que emite la SE, y con ello la situación de los productores nacionales.

- XI. No existe un mecanismo de control que verifique el actuar del panel, el Código de Conducta al que se someten sus integrantes no representa una garantía en la imparcialidad de los juicios que emiten, lo que significa que no están ajenos a la influencia de presiones externas, de tipo económico, político o social.
- XII. El gobierno mexicano continúa en una línea política pasiva frente a la política del gobierno norteamericano, no ha habido de su parte una opción, como la salvaguarda, que frene esta situación que merma a la planta productiva nacional.
- XIII. En el TLCAN no existe un derecho supranacional aplicable en caso de controversias en materia *antidumping* y cuotas compensatorias, sino que se aplica el interno de la parte importadora o demandada, respetándose la autonomía de cada sistema jurídico; con lo que se conserva la integridad de las legislaciones *antidumping*. A la vez que se consagra el derecho de las partes a preservar su legislación *antidumping* el TLCAN otorga a los paneles del capítulo XDX, e función que incluye la transparencia, la eliminación de barreras al comercio, la creación de procedimientos para la reglamentación y aplicación del TLCAN y para la resolución de controversias, lo cual no tiene que ver con las culturas de los tres países.
- XIV. Consideramos la alternativa de crear una superestructura jurídica comunitaria para resolver cualquier controversia originada por la aplicación del TLCAN, sin que los tres países cambien internamente su orden jurídico, ya que el instrumento trilateral no crea ninguna estructura comunitaria como lo hizo la Unión Europea, sino que simplemente es un tratado que instituye una zona de libre comercio.

- XV. Lo único que crea el TLCAN, en materia de *dumping*, es la constitución de paneles binacionales para resolver controversias de carácter comercial remitiéndose al derecho interno, limita una zona de libre comercio que es una de las formas más primarias de iniciar una integración económica.
- XVI. Consideramos que debería revisarse el tratado con relación al tema que nos ocupa, ya que los países signatarios, a través de varias rondas de negociación firmaron un Tratado Comercial que incluye un capítulo acerca de cómo dirimir las controversias que se susciten, omitiendo establecer las áreas de producción correspondientes a cada país para abastecerse recíprocamente a través de un esfuerzo común, y así, con tal revisión se ahorrarían muchos recursos.
- XVII. Si lo que se busca es tener beneficios mutuos debieran unificarse criterios para estructurar un procedimiento uniforme aplicable para las tres administraciones públicas y un elemento indispensable para realizar estas aspiraciones es la preparación de los plenipotenciarios, al asumir las responsabilidades que tal cargo les confiere.
- XVIII. Finalmente, mientras no exista la certeza de que la función de los paneles se sustenta en principios de equidad, justicia, parcialidad es tarea de la Administración Pública trabajar en que el procedimiento que se lleva a cabo en nivel interno para que no se dé lugar a que la impugnación establecido en el Capítulo XIX del TLCAN trascienda en afrenta de importantes sectores nacionales.

BIBLIOGRAFÍA

ANAYA, Vicente, *Política, gobierno y administración pública municipal*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1997.

ÁVALOS, Gerardo, *Leviatán y Behemoth, figuras de la idea del Estado*, México, UAM-Xochimilco, 1996.

BASSOLS, Ángel, *Geografía y subdesarrollo. México y el mundo*, México editorial Nuestro Tiempo, 1993.

HORCASITAS, José Luis, Et. AL, *Transición al la Democracia y Reforma del Estado de México*, México, Editorial Porrúa, 1992.

CALZADA, Fernando, et. al. *Un tratado en marcha*, México, el Nacional, 1992.

CÁZAREZ, Laura, et. al., *Técnicas Actuales de Investigación Documental*, México, Trillas, 1995.

CHOMSKY, Noam, et. al., *La Sociedad Global. Educación, Mercado y Democracia*, México, Joaquín Mortiz, 1996.

DELGADILLO, Javier, *El desarrollo regional de México ante los nuevos bloques económicos*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Económicas, 1993.

DELGADILLO, Javier et, al., *Geografía regional de México*, México, Trillas, 1998.

ESPINOSA, Víctor Alejandro. *Reforma del Estado y Empleo Público*, México, INAP, 1993.

GONZÁLEZ, Susana, *Manual de Redacción e Investigación Documental*, México, Trillas, 1995.

GUERRERO, Omar, *Historia de la Secretaría de Relaciones Exteriores, México, Secretaría de Relaciones Exteriores,*

HIRSCH, Joaquín, *Globalización, Capital y Estado, México, UAM-Xochimilco, 1996.*

LEYCEGUI, Beatriz, et. al., *¿Socios naturales? Cinco años del tratado de libre comercio de América del Norte, México, ITAM-Miguel Ángel Porrúa, 2000.*

LUJAMBIO, Alonso, *Federalismo y Congreso, En el cambio político de México, UNAM, 1996.*

MORENO, Roberto, *La administración estatal y municipal en el estado de México en los procesos de globalización e intercambio, México, Instituto de Administración Pública del estado de México, 1996.*

OLMEDO, Raúl, *El Cuarto Orden de Estado. El gobierno de la comunidad, México, Comuna, 2000.*

RODRÍGUEZ, Octavio, *La Reforma Política y los Partidos en México, México, Siglo XXI, 1982.*

ROSALES, Rocío et. al., *Globalización y regiones en México, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-Miguel Ángel Porrúa, 2000.*

SECRETARÍA DE ECONOMÍA, *Informe de Labores 2000. El sistema mexicano de defensa contra prácticas desleales de comercio internacional, México, 2000.*

SECRETARÍA DE ECONOMÍA, *Informe de Labores.1999. El sistema mexicano de defensa contra prácticas desleales de comercio internacional, México, 1999.*

SECRETARÍA DE ECONOMÍA, *Informe de Labores 1998. El sistema mexicano de defensa contra prácticas desleales de comercio internacional, México, 1998.*

SECRETARÍA DE ECONOMÍA, *Manual de Organización, 2002.*

UVALLE, Ricardo, *Los nuevos derroteros de la vida estatal*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México.

WTKER, Jorge, et. al., *Régimen Jurídico del Comercio Exterior*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2000.

ZUBIZARRETA, Armando, *La aventura del trabajo intelectual*, México, Addison Wesley Longman, 1998.

TESIS

JACALES, María del Socorro, *La empresa pública en México 1917-1996*, México, UNAM, 1997.

Diccionarios

Diccionario de la Real Academia Española, España, Espasa, 1992.

Diccionario Inglés- Español, editorial Ramón, España, Sopena, 1970.

HEMEROGRAFÍA

CHANONA, Alejandro, "Integración México-Estados Unidos en el TLCAN: ¿nuevo regionalismo Norte-Sur?", en *Relaciones Internacionales* N° 80, FCPyS, 1999.

DÁVILA, Francisco, "La "globalización", la "integración global" o bien la "globalización económica", conceptos a repensarse en el campo de las Relaciones Internacionales Actuales, en *Relaciones Internacionales* N° 80, FCPyS, 1999.

PROGRAMA DE NUEVO FEDERALISMO 1995-2000, Diario Oficial de la Federación, 6 de agosto de 1997.

RAMÍREZ Laura, "El capítulo XIX del TLCAN: análisis de su aplicación entre México y Estados Unidos", en *Relaciones Internacionales* N° 79, FCPyS, México 1999.

ROSAS, María Cristina, "La globalización y la recomposición de la hegemonía económica de Estados Unidos en el marco del TLCAN", en *Relaciones Internacionales* N° 79, FCPyS, México 1999.

SÁNCHEZ, Leandro y MUNGARAY Alejandro "Fragilidad estabilización y política industrial en el proceso de apertura económica de México", en *México y el mundo*, p.255.

URQUIDI, Víctor, *México en la globalización, aspectos generales y regionales*, en México y el mundo, AIJIES, 1999. p. 255.

LEGISLACIÓN

Ley de Comercio Exterior, *Diario Oficial de la Federación*, 27 de julio de 1993.

Reglamento de la Ley de Comercio Exterior, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de diciembre de 1993

Acuerdo relativo a la aplicación del artículo VI del GATT (acuerdo Antidumping), *Diario Oficial de la Federación*, 30 de diciembre de 1994.

Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de diciembre de 1994.

Reglas de procedimiento del artículo 1904, *Diario Oficial de la Federación*, 20 de junio de 1994.

PUBLICACIONES OFICIALES (en orden cronológico)

Diario Oficial de la Federación, 30 de noviembre de 2000.

_____, 29 de diciembre de 1982.

_____, 29 de diciembre de 1962.

_____, 15 de diciembre de 1982.

_____, 29 de diciembre de 1976.

_____, 24 de diciembre de 1958.

_____, 21 de diciembre de 1946.

_____, 31 de diciembre de 1935.

_____, 31 de diciembre de 1917.

PAGINAS WEB

Datos estadísticos, www.economia-snci.mx

Tratado de libre Comercio de América del Norte, www.sice.oas.org/trade-nafta_s/CAP19_1.asp

Anexos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, www.sice.oas.org/trade-nafta_s/CAP19_2.asp

Decisiones e informes del TLCAN, www.nafta-sec-alena.org/spanish/decisions/nafta/index.htm