

Universidad Nacional Autónoma de México  
Facultad de Derecho  
División de Estudios de Posgrado

# “Análisis Jurídico del Protocolo de Adhesión de China a la Organización Mundial de Comercio: la Estrategia Comercial de México”



Tesis que presenta el Mtro. José Rodolfo Cancino Gómez  
para optar por el grado de Doctor en Derecho.

Tutor: **Dr. Ruperto Patiño Manffer**





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.

**A la Universidad Nacional Autónoma de México**

*Un crisol que enriquece cada día el conocimiento, los valores de la honestidad, el trabajo y la superación.*

**Al Dr. Ruperto Patiño Manffer**

*Un hombre que tiene en su esfuerzo, la dimensión de su voluntad.*

**A la vida**

*Que me hace sentir la alegría de la espera que termina; que me hace despertar de un sueño largamente acariciado; para iniciar con entusiasmo un nuevo ciclo lleno de esperanzas.*

**A mis padres**

*A su paciencia y amor infinito, con la única y legítima preocupación de hacerme más feliz cada día.*

**A mi hija Valeria**

Una luz que me llena de amor y de ternura. Una constante alegría que motiva con su encanto a seguir adelante y a seguir soñando con la vida.

A los amigos verdaderos de ahora y siempre

# ÍNDICE

## INTRODUCCIÓN

3

## CAPÍTULO UNO. EL PROTOCOLO DE ADHESIÓN DE CHINA A LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO (OMC):

<b>1.1 ASPECTOS GENERALES DEL PROCESO DE ADHESIÓN DE CHINA A LA OMC.</b>	10
<b>1.1.1 PRINCIPALES DISCUSIONES DENTRO DEL GRUPO DE TRABAJO.</b>	15
<b>1.1.2 PRINCIPALES OBLIGACIONES DE APLICACIÓN DEL PROTOCOLO DE ADHESIÓN     CONTRAÍDAS POR CHINA.</b>	19
1.1.2.1 Transparencia.	20
1.1.2.2 Revisión judicial.	20
1.1.2.3 No discriminación.	21
1.1.2.4 Acuerdos comerciales especiales.	22
1.1.2.5 Derecho a tener actividades comerciales.	22
1.1.2.6 Comercio de Estado.	22
1.1.2.7 Medidas no arancelarias.	23
1.1.2.8 Licencias de importación y exportación.	24
1.1.2.9 Controles de precios.	25
1.1.2.10 Subvenciones.	26
1.1.2.11 Impuestos y cargas a la importación y exportación.	26
1.1.2.12 Agricultura.	27
1.1.2.13 Obstáculos técnicos al comercio.	27
<b>1.1.3 EL QUID DE LA ADHESIÓN FORMAL DE CHINA A LA OMC.</b>	28
<b>1.1.4. EL DESARROLLO ORGANIZACIONAL POLÍTICO ECONÓMICO-JURÍDICO DE CHINA.</b>	30
1.1.4.1 Modificaciones institucionales a raíz de la adhesión.	35
1.1.4.2 La infraestructura legal en China.	38
1.1.4.3 La obligación de China de establecer centros de información y tribunales <i>ad hoc</i> .	43

<b>1.2. NATURALEZA JURÍDICA DEL PROTOCOLO DE ADHESIÓN DE CHINA A LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO.</b>	47
<b>1.2.1 CONFORME A LAS NORMAS DE LA OMC.</b>	47
1.2.1.1 Las rondas de negociaciones amplían el marco normativo de la OMC.	48
1.2.1.2 La OMC dentro del orden jurídico internacional.	50
1.2.1.3 Las adhesiones en la adopción de decisiones de la OMC	54
1.2.1.3.1 El concepto del “ <i>todo único</i> ”.	56
1.2.1.3.2 El origen del concepto del “ <i>todo único</i> ”.	57
1.2.1.3.3 Significado del “ <i>todo único</i> ”.	58
1.2.1.3.4 La OMC y el concepto del “ <i>todo único</i> ”	60
1.2.1.4 Un proceso único de solución de diferencias en la OMC.	61
<b>1.2.2 ANÁLISIS DE CONFORMIDAD CON LA CONVENCIÓN DE VIENA SOBRE EL DERECHO DE LOS TRATADOS DE 1969.</b>	64
1.2.2.1 Definición de Tratado.	65
1.2.2.1.1 El término “protocolo” como tratado internacional.	66
1.2.2.2 El texto del tratado internacional.	67
1.2.2.3 Negociación de los tratados internacionales.	68
1.2.2.3.1 Plenos poderes.	68
1.2.2.4. Manifestación del consentimiento en obligarse.	69
1.2.2.5 Principios aplicables al derecho de los tratados.	71
1.2.2.5.1 <i>Pacta sunt servanda</i> y <i>bona fides</i> .	71
1.2.2.5.2 <i>Ex consensu advenit vinculum</i> .	73
1.2.2.5.3 <i>Ius cogens</i> internacional.	74
1.2.2.6 Interpretación de los tratados.	74
1.2.2.7 Terminación y denuncia del tratado internacional.	75
1.2.2.8 La interacción del Derecho Internacional Público y el Derecho de la OMC y su aplicación en el derecho interno.	76
1.2.2.9 El PACH, un tratado internacional de conformidad con la Convención de Viena.	77
<b>1.2.3 DE CONFORMIDAD A LA LEGISLACIÓN MEXICANA.</b>	78
1.2.3.1 El artículo 133 Constitucional y los tratados.	79
1.2.3.2 Los efectos derogatorios que producen los tratados por no estar de acuerdo con el Artículo 133 constitucional.	84
1.2.3.3 La inconstitucionalidad del Protocolo de Adhesión de China conforme al artículo 131 constitucional.	85
1.2.3.4 La inconstitucionalidad de los tratados.	92
1.2.3.5 Última tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).	96
1.2.3.6 La incorporación de los tratados al derecho nacional.	98

## **CAPÍTULO DOS. LAS CUOTAS COMPENSATORIAS ENTRE MÉXICO Y CHINA BAJO LAS NORMAS MULTILATERALES DE LA OMC.**

<b>2.1 ANTECEDENTES DE LAS CUOTAS COMPENSATORIAS MÉXICO-CHINA. IMPUESTOS POR PARTIDA ARANCELARIA SOBRE IMPORTACIONES CHINAS.</b>	104
<b>2.2 ANÁLISIS JURÍDICO DEL ANEXO 7 DEL PACH.</b>	110
<b>2.2.1 LA RESERVA SOBRE EL MANTENIMIENTO DE LAS CUOTAS COMPENSATORIAS DEL ANEXO 7.</b>	114
<b>2.2.2 INTERPRETACIÓN QUE HIZO LA AUTORIDAD MEXICANA SOBRE LA RESERVA DEL ANEXO 7 DEL PACH.</b>	117
<b>2.2.3 COMPROMISOS ASUMIDOS POR CHINA Y MÉXICO.</b>	120
2.2.3.1 Metodologías para determinar el valor normal de los productos chinos según el PACH.	121
2.2.3.2 La determinación del valor normal de los productos chinos conforme a la ley nacional.	125
2.2.3.2.1 Criterios de la autoridad nacional para determinar si los productos provienen de una economía de no mercado.	128
2.2.3.2.2 La designación de país sustituto en una investigación Antidumping conforme a la Ley Nacional.	131
2.2.3.3 Pasividad de la autoridad nacional para iniciar investigaciones antidumping a los productos chinos.	141
<b>2.3. El Acuerdo de Remedio Comercial: México-China.</b>	144
<b>2.3.1 ANÁLISIS JURÍDICO DEL ACUERDO DE REMEDIO COMERCIAL MÉXICO-CHINA.</b>	146
<b>2.3.2 ACUERDO POR EL QUE SE IMPLEMENTA UNA MEDIDA DE TRANSICIÓN TEMPORAL SOBRE LAS IMPORTACIONES DE DIVERSAS MERCANCÍAS ORIGINARIAS DE LA REPÚBLICA POPULAR DE CHINA.</b>	148
2.3.2.1 Cobertura y alcance del Acuerdo.	152
2.3.2.2 Análisis jurídico al Acuerdo de Medidas de Transición.	161

2.3.2.3 La Medida de Transición jurídicamente no es un aprovechamiento.	162
2.3.2.3.1 El Congreso de la Unión es el único facultado para imponer contribuciones.	165
2.3.2.3.2 Falta de competencia del Secretario de Economía.	167
2.3.2.3.3 Falta de competencia del Jefe del Servicio de Administración Tributaria (el SAT).	169
2.3.2.4 Incompatibilidad jurídica entre la Medida de Transición y la Tarifa del Impuesto General de Importación y Exportación (LIGIE).	170
2.3.2.5 Falta de fundamentación y motivación para la aplicación de las Medidas de Transición.	173
2.3.2.6 Las Medidas de Transición no tienen legalidad tributaria.	175
2.3.2.7 Los recursos legales ante el Acuerdo de Medidas de Transición. Ejemplo de un amparo por aplicación inminente.	178
<b>2.3.3 ANÁLISIS JURÍDICO DEL ACUERDO DE TRANSICIÓN CONFORME A LA OMC</b>	184
2.3.3.1 La Medida de Transición incumple la lista de concesiones en la OMC y viola las disposiciones de trato nacional de la OMC.	185
2.3.3.2 Las Medidas de Transición como salvaguardias.	186

## **CAPÍTULO TRES. MÉXICO Y CHINA DENTRO DEL SISTEMA MULTILATERAL DE COMERCIO.**

<b>3.1 EL RECONOCIMIENTO DE CHINA COMO ECONOMÍA DE MERCADO.</b>	189
<b>3.1.1 <i>EL PACH INCENTIVA ACUERDOS BILATERALES CON CHINA PARA CONSIDERAR A CHINA COMO ECONOMÍA DE MERCADO.</i></b>	190
<b>3.1.2 <i>POSICIÓN DE MÉXICO ANTE LA OMC SOBRE EL CONCEPTO DE ECONOMÍA DE MERCADO.</i></b>	191
<b>3.1.3 <i>LA PRETENSIÓN DE CHINA DE SER UNA ECONOMÍA DE MERCADO.</i></b>	195
<b>3.2 CHINA Y MÉXICO GRANDES USUARIOS DEL REGIONALISMO. UN PROBLEMA EN LA OPERACIÓN DEL COMERCIO INTERNACIONAL.</b>	198
<b>3.3 LA SALVAGUARDIA ESPECIAL DE TRANSICIÓN. UN ESQUEMA DE PROTECCIÓN A LOS PAÍSES MIEMBROS.</b>	209

<b>3.3.1 LAS SALVAGUARDIAS DENTRO DE LA OMC.</b>	209
<b>2.3.2 LA SALVAGUARDIA DE TRANSICIÓN TEXTIL DEL PACH.</b>	211
<b>3.3.3 EL MECANISMO DE SALVAGUARDIA DE TRANSICIÓN.</b>	213
<b>3.3.4 NATURALEZA JURÍDICA DEL MECANISMO DE SALVAGUARDIA DE TRANSICIÓN.</b>	217
<b>3.4 LOS COMPROMISOS ASUMIDOS POR CHINA EN MATERIA DE SUBSIDIOS DENTRO SU PROTOCOLO DE ADHESIÓN.</b>	218
<b>3.4.1 PRECIOS PARA DETERMINAR LAS SUBVENCIONES.</b>	222
<b>3.4.2 INCENTIVOS FISCALES.</b>	223
<b>3.4.3 DESGRAVACIONES FISCALES APLICABLES A LAS EXPORTACIONES.</b>	227
<b>3.4.4 MEDIDAS FISCALES Y NO FISCALES.</b>	229
<b>3.4.5 FINANCIACIÓN Y SEGURO DE LAS EXPORTACIONES.</b>	230
<b>3.4.6 OTRAS POLÍTICAS Y MEDIDAS EN MATERIA DE INDUSTRIA.</b>	231
<b>3.5 LA MANO DE OBRA CHINA COMO UN FACTOR DE VENTAJA COMPARATIVA PARA EXPORTAR.</b>	232
<b>3.6 CHINA Y MÉXICO DENTRO DEL PROCESO DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS DE LA OMC. CASOS ESPECIALES PARA SUJETAR A CHINA DENTRO DE LAS NORMAS DE LA OMC.</b>	238
<b>3.6.1 CASO: CHINA - ESTADOS UNIDOS, LAS COMUNIDADES EUROPEAS Y CANADÁ. MEDIDAS QUE AFECTAN A LAS IMPORTACIONES DE PARTES DE AUTOMÓVILES.</b>	239
<b>3.6.2 CHINA - MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS. DETERMINADAS MEDIDAS POR LAS QUE SE CONCEDEN DEVOLUCIONES, REDUCCIONES O EXENCIONES DE IMPUESTOS Y DE OTROS PAGOS.</b>	251

3.6.2.1 Nueva Ley de Sociedades como resultado de la resolución del panel.	255
<b>3.6.3 MÉXICO- CHINA. MEDIDAS RELATIVAS A LA EXPORTACIÓN DE DIVERSAS MATERIAS PRIMAS.</b>	256
<b>3.7 TESIS DEL TRIBUNAL FISCAL RESPECTO A LOS ACUERDOS DE LA OMC.</b>	259
<b>3.8 UN TRATADO DE LIBRE COMERCIO CON CHINA.</b>	262
3.8.1 LA POSICIÓN DE CHINA.	263
3.8.2 LA POSICIÓN DE MÉXICO.	263
3.8.3 EL COMERCIO IRREGULAR MÉXICO-CHINA.	265
<b>3.9 CHINA Y MÉXICO ANTE EL MERCADO NORTEAMERICANO.</b>	269
<b>3.10 LA NECESIDAD DE UN ACUERDO MARCO DE FACILITACIÓN DEL COMERCIO.</b>	270
<b>3.11 UNA VISIÓN PROSPECTIVA DEL ACUERDO MARCO DE FACILITACIÓN.</b>	274
<b>CONCLUSIONES</b>	278
<b>PROPUESTA</b>	288
<b>FUENTES DE INFORMACIÓN</b>	291
A) LEGISLACIÓN	291
B) HEMEROGRAFÍA	292
C) DOCUMENTOS	295
D) BIBLIOGRAFÍA	297
E) PÁGINAS DE INTERNET	306

# INTRODUCCIÓN

Cuando decidí escribir sobre el análisis jurídico del Protocolo de Adhesión de China a la Organización Mundial de Comercio (OMC), pensé en los riesgos que implicaba estudiar un tema complicado por la interrelación que tiene con otras disciplinas, principalmente de carácter económico y que por el simple transcurso del tiempo perdiera validez e interés jurídico. El reto era, primero sentar las bases desde una perspectiva eminentemente jurídica, para delimitar el carácter jurídico que tiene el Protocolo de Adhesión de China frente a nuestra legislación nacional, considerando las tesis existentes sobre los conceptos de supremacía constitucional y de jerarquía de los tratados, según el artículo 133 constitucional, para posteriormente deducir si el citado Protocolo forma o no parte del Tratado de la OMC, sin soslayar la normatividad de ésta.

La OMC es una organización especial, instituida por un tratado y con personalidad jurídica internacional propia y sus normas tienen una presunción de validez en el derecho internacional, y las normas de los Acuerdos de la OMC deben interpretarse en consecuencia con los principios del derecho internacional, dado que se trata de un sistema jurídico *sui generis*. De ahí que el Protocolo de Adhesión fue analizado bajo las normas de la OMC que pregona el concepto del “*todo único*”, una visión integral de aplicación de sus disposiciones y un proceso único de solución de diferencias.

Los operadores jurídicos de la OMC, reconocen que la complejidad del sistema dificulta el establecimiento de una doctrina jurídica uniforme sobre la aplicación de sus normas, debido a que cada uno de los países miembros le reconocen un carácter distinto, dependiendo de las teorías aplicables a la incorporación de los tratados a su legislación nacional. Tan sólo en el ámbito internacional, el Tratado de la OMC es un sistema dentro de un sinnúmero de sistemas y subsistemas jurídicos que han fragmentado el orden jurídico internacional, el cual cada día crea más conflictos en materia de competencia y aplicación de resoluciones.

Por consiguiente, la premisa inicial es definir la naturaleza jurídica de los protocolos dentro de nuestra legislación nacional donde existe un vacío legal en relación directa con el concepto del “*todo único*” que permea el marco legal de la OMC. Este trabajo se realiza bajo un contexto eminentemente jurídico, ya que la mayoría de los expertos han estudiado el Protocolo de Adhesión de China (PACH) bajo una perspectiva histórica, política, económica y sociológica, pero nadie le ha conferido una interpretación jurídica verdaderamente crítica y propositiva para entender la viabilidad de aplicación del protocolo y sus correspondientes complicaciones administrativas para su instrumentación.

Es indudable que uno de los parámetros para delimitar el tema, es demostrar la ausencia de una estrategia comercial de alto impacto para aprovechar las concesiones que otorgó China al momento de su adhesión y una capacidad de definición y coordinación de la autoridad nacional con los sectores productivos del país para hacer frente a esos compromisos internacionales.

La hipótesis central de la tesis es el análisis jurídico del PACH, y las omisiones a las formalidades constitucionales para su incorporación a la legislación nacional. China pretendía a toda costa y a cualquier precio su adhesión a la OMC para convertirse en un miembro pleno del sistema y sobre todo lograr la legitimación de sus reformas económicas y comerciales, logrando varios puntos a su favor dentro del proceso de negociación.

Los cambios institucionales derivados de la adhesión de China, se esbozan de manera sucinta dentro de su sistema jurídico, dado que la falta de leyes y la ambigüedad derivada de la falta de transparencia en el ámbito político y legal, mismos que a la fecha no han impedido el crecimiento económico, el cambio estructural o la inserción de la economía china en las corrientes mundiales de comercio y de capital.

En lo económico, su estrategia reformista ha sido fundamental como base de la apertura de su economía, independientemente de que se la clasifique como de transición al capitalismo, en cuanto a que se trata de un proceso de cambio hacia un sistema de socialismo de mercado, que a la luz de la filosofía del derecho sería una tesis contradictoria.

La obsesión de China de convertirse en miembro formal de la OMC, era una necesidad importante para mitigar, frenar o detener la multitud de medidas de salvaguardia, antidumping, y otro tipo de restricciones vigentes, ya que como miembro puede exigir la eliminación de las medidas o por lo menos, ajustarse a las disposiciones de los acuerdos de la OMC, al mismo tiempo que China

adquiere plenos derechos también de aplicar medidas y de beneficiarse en la aplicación de las preferencias arancelarias de la Nación más Favorecida (NMF).

De ahí que el ingreso de China fue a través de un protocolo especial, donde los países miembros del GATT y, posteriormente de la OMC, acordaron una fórmula que permitiera, dentro de un sistema basado en reglas, *proteger sus mercados y sus producciones nacionales* ante un potencial embate exportador chino. De ahí que en el primer capítulo, se relatan los antecedentes del desarrollo del concepto del “*todo único*”, lo que implica la toma de decisiones en la OMC y el carácter jurídico de la OMC como un Tratado Comercial dentro del cual forma parte el Protocolo de Adhesión de China, así como la naturaleza jurídica del Protocolo en nuestra ley nacional.

En el segundo capítulo, se analiza exhaustivamente, desde un ángulo eminentemente legal, las medidas impuestas por México durante los 90`s a las importaciones chinas, la negociación en el Grupo de Trabajo que analizó la adhesión a efecto de acordar una reserva contenida en el Anexo 7 al mencionado Protocolo, para definir los términos de aplicación de la cuotas compensatorias de México por un lapso de seis años, así como todas las implicaciones legales que se dieron como resultado de la remoción de las mismas.

Respecto del Acuerdo de Remedio Comercial México-China, para aplicar medidas de transición en lugar de las cuotas compensatorias, se realiza un análisis sobre su naturaleza jurídica y su ámbito de aplicación y el proceso de liberalización hasta el 2011, considerando las fracciones arancelarias y sus montos de

desgravación, realizando una crítica jurídica sobre la inviabilidad de considerarlas un aprovechamiento y los perjuicios que genera su aplicación, contraviniendo artículos constitucionales y leyes correspondientes en la materia.

Asimismo, se realiza un análisis jurídico del punto 15 del Protocolo, sobre el reconocimiento de economía de mercado relativo a las opciones metodológicas para determinar el valor normal de las mercancías chinas, así como las fórmulas para determinar dicho valor cuando los productos son procedentes de una economía centralmente planificada, como es el caso de China. En tal sentido, se interpretan jurídicamente los escenarios para llevar a cabo el reconocimiento de economía de mercado.

En la determinación del valor normal, se realiza un estudio comparativo en relación directa con nuestra legislación nacional, explicando dos casos específicos para demostrar el concepto de “país sustituto”, donde se percibe una falta de interés y de compromiso de la autoridad nacional para llevar a cabo investigaciones bajo esas condiciones en sectores productivos sensibles a las importaciones chinas.

Insertos en este nuevo escenario comercial, se analiza el concepto de regionalización, una corriente comercial que crece cada día de manera considerable en los últimos tiempos, en detrimento del sistema multilateral del comercio que aparece cada día más débil e inmuto ante las prácticas discriminatorias contenidas en diferentes tipos de acuerdos comerciales. China se ha convertido en un gran usuario del regionalismo, sumado a la posibilidad que le confiere el apartado 15

del protocolo para firmar sendos acuerdos bilaterales con países de diversas regiones geográficas que le otorgan el reconocimiento de economía de mercado.

Asimismo, ya en el capítulo III, se analiza jurídicamente de manera esquemática, la salvaguardia de transición, su naturaleza y aplicación, así como el procedimiento necesario para su instrumentación, traduciéndose en un mecanismo de defensa de bajo costo, bajo las modalidades de desorganización de mercado y la desviación de comercio. Un aspecto medular dentro de este capítulo, es la política comercial de China desarrollada a la luz de los compromisos asumidos en materia de subsidios dentro del Protocolo de Adhesión de China, las políticas existentes en materia de precios para determinar las subvenciones, los incentivos fiscales, entre otras políticas. Esta es una cuestión sumamente importante, dado que México nunca explotó ese camino jurídico para detener las exportaciones a través de investigaciones antisubvenciones, aun cuando la mano de obra china que incide en el modelo comercial chino, no llega a ser un parámetro definitorio dentro de su política comercial para hacer más competitiva su economía.

China ha sido demandado dentro del Procedimiento de Solución de Diferencias de la OMC, de tal forma que se describen los aspectos relevantes de tres casos donde México participó de manera activa y constructiva (autopartes, insumos o materia primas y otro de subsidios), así como otro asunto en materia de derechos de propiedad intelectual, donde Estados Unidos llevó el rol estelar, cuyas resoluciones se fundamentaron bajo disposiciones del Protocolo de Adhesión de China, lo que sienta un precedente muy importante para casos sucesivos.

Un tema obligado es la posibilidad de una suscripción de un tratado de libre comercio con China, ello en razón del frenesí por la firma de este tipo de instrumentos, ya sean bilaterales o regionales. En sí, China ha eludido sus obligaciones al amparo del Artículo XXIV del GATT de 1994 y no ha notificado sus acuerdos bilaterales dentro del Comité de Acuerdos Regionales. De ahí la necesidad de insertarla cabalmente dentro del sistema multilateral de comercio, donde a toda costa pretende eludir.

En este orden de ideas, se realiza un análisis objetivo sobre la posición de México y las desventajas que podría acarrear el establecimiento de un Tratado de Libre Comercio u otro tipo de acuerdo comercial, sin dejar de lado las implicaciones políticas y comerciales que esto conllevaría. Si bien esto no ha cristalizado, es una posibilidad que permea la relación China-México, sin que se traduzca en un compromiso de otorgarle en un momento el reconocimiento de economía de mercado, cuando Estados Unidos está a punto de realizarlo a cambio de la revaluación de la moneda china.

La propuesta final, radica en la recomendación de firmar de un Acuerdo Marco de Facilitación de Comercio México-China, cuya finalidad es de imprimirle mayor orden, transparencia y congruencia a la relación comercial que está matizada de problemas en la operación del comercio exterior, dada la aparición de prácticas comerciales que no tienen una regulación específica o la insuficiencia normativa para detener otras formas de operación más sofisticadas.

# CAPÍTULO UNO

## EL PROTOCOLO DE ADHESIÓN DE CHINA A LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO (OMC)

### 1.1 ASPECTOS GENERALES DEL PROCESO DE ADHESIÓN DE CHINA A LA OMC

China fue uno de los 23 signatarios originales del GATT en 1948. Después de la revolución China en 1949, el gobierno en Taiwán anunció que China se apartaría del sistema del GATT. A pesar de que el gobierno en Pekín nunca reconoció esta decisión de retirarse, casi 40 años después, o sea en 1986, China notificó al GATT su deseo de reasumir su membresía como parte contratante de ese organismo.

En términos generales una solicitud de adhesión debe seguir un procedimiento específico.<sup>1</sup> Es aquí donde el Consejo General examina las solicitudes de adhesión de conformidad con el artículo XII<sup>2</sup> y decide sobre el establecimiento del Grupo de Trabajo. Las actividades del Grupo de Trabajo

---

<sup>1</sup> El procedimiento de adhesión a la OMC puede ser consultado en la página oficial, [http://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/acc\\_s/acces\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/thewto_s/acc_s/acces_s.htm).

<sup>2</sup> Este artículo señala, en síntesis, que para adherirse a la OMC es necesario solicitar el ingreso y negociar las condiciones de acceso. Cfr. QUINTANA ADRIANO, Elvia Arcelia, El comercio exterior de México, Marco jurídico, estructura y política, Porrúa, México 2010, Pág. 217.

comienzan con la presentación de un memorándum sobre el régimen de comercio exterior por parte del gobierno que solicita la adhesión. El Grupo de Trabajo realiza primero un examen fáctico del régimen de comercio del gobierno en proceso de adhesión sobre la base del memorándum; y evalúa las respuestas a las preguntas de los Miembros acerca del memorándum. En el momento oportuno se pasa a la negociación de las condiciones de adhesión, que se refieren a tres esferas principales: las normas de la OMC relativas a las mercancías, los derechos de propiedad intelectual y cuestiones sistémicas en la esfera de los servicios. Paralelamente a los trabajos multilaterales, se llevan a cabo negociaciones bilaterales sobre acceso a los mercados en relación con las mercancías y los servicios entre los miembros interesados y el gobierno que solicita la adhesión. Una vez que se llega a un acuerdo, se presenta al Consejo General el informe del Grupo de Trabajo, que incluye un proyecto de Decisión y de Protocolo de Adhesión. En el Protocolo -en el que se recoge un conjunto único de compromisos convenidos sobre normas, concesiones y compromisos relativos a las mercancías, y compromisos específicos en materia de servicios- se establecen las condiciones en las que se invita al solicitante a adherirse a la OMC. El Consejo General adopta el informe y aprueba el proyecto de Decisión, y cuando el gobierno en cuestión acepta el Protocolo, mediante un procedimiento de ratificación interno, pasa a ser Miembro de la OMC, 30 días después de haber notificado su aceptación del Protocolo.<sup>3</sup>

En este orden de ideas, el 23 de abril de 1986 Hong Kong, entonces una Colonia de la Corona Británica, se convirtió en parte contratante del GATT. El 1º de julio de 1997 la República Popular China, reasumió su soberanía sobre Hong Kong. Desde esa fecha, Hong Kong se convirtió en una Región Administrativa Especial de China. Así pudo continuar decidiendo por sí mismo sus políticas económicas y comerciales, bajo el nombre de Hong Kong, China, mantener y desarrollar relaciones y concertar e implementar acuerdos con Estados, regiones y

---

<sup>3</sup> ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO WT/ACC/10/Rev. 4 11 de enero de 2010 (10-0086).

organizaciones internacionales relevantes en temas de economía, comercio y otros campos.

Posteriormente, Hong Kong, como parte contratante del GATT, participó plenamente en la Ronda Uruguay y asumió todos los derechos y obligaciones correspondientes a través de la aceptación formal del Acta Final de los resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Multilaterales de Comercio, redactada en Marrakech el 15 de abril de 1994.

En virtud del Artículo XI del Acuerdo de Marrakech donde se establece la OMC, Hong Kong se convirtió en Miembro original de dicha organización. Conforme a los arreglos arriba descritos, Hong Kong continuará siendo Miembro de dicha organización bajo el nombre de "Hong Kong, China".

En estos términos, el 17 de septiembre de 2001 la OMC concluyó con éxito las negociaciones con China para su ingreso a esta importante organización, y a la que están afiliados la mayoría de países en el mundo.<sup>4</sup> El acuerdo constituye una nueva era en la economía mundial.

China es uno de los 30 gobiernos que de hecho buscaron acceder a la Organización Mundial de Comercio después de serios esfuerzos, incluyendo últimamente a Rusia. Una parte sustancial del proceso de adhesión de China involucró negociaciones bilaterales entre China y los Miembros de la OMC. En la negociación multilateral del Protocolo de Adhesión se definieron por el Grupo de Trabajo integrado por 56 miembros, entre ellos México, los términos y condiciones bajo los que China acepta su adhesión, así como la forma en que se cumplirá con los acuerdos de la OMC. Asimismo se llevaron a cabo negociaciones bilaterales de acceso a mercados entre China y cada uno de los países miembros que así lo solicitaron. Una vez acordadas las negociaciones, los acuerdos se multilateralizan al amparo de la cláusula de nación más favorecida; el resultado fue que 37

---

<sup>4</sup> A agosto de 2010, 153 países son miembros de la OMC.

miembros negociaron concesiones específicas, entre ellos México. Las negociaciones fueron usualmente realizadas de forma privada, ya sea en la OMC, en Ginebra o en las capitales. Otras reuniones se trataron ya sea en sesiones informales o formales del Grupo de Trabajo.

El proceso de adhesión varía en extensión y puede tomar varios años completarlo; dependiendo de la prontitud con que el país solicitante cumpla, no sólo las reglas y obligaciones de los principios económicos del mercado y sus políticas de pro-competencia y no discriminatorias, sino también con las condiciones de acceso al mercado de bienes y servicios.

La adhesión de la República Popular de China a la OMC es un acontecimiento de importancia histórica para el sistema multilateral. La transformación económica de China y el impacto de su participación en los mercados internacionales ha cambiado radicalmente los parámetros fundamentales de la economía mundial.<sup>5</sup>

La tesis no pretende realizar un análisis detallado de las consecuencias de la presencia china en los mercados mundiales, toda vez que se concentra únicamente en una breve descripción de ciertas medidas contenidas en los instrumentos de adhesión de China a la OMC, mediante las cuales México tiene opciones adicionales a las incluidas en los acuerdos de la OMC para resolver problemas potenciales vinculados con el impacto de las importaciones procedentes de China.

El proceso de adhesión de China a la OMC fue dirigido por un Grupo de Trabajo formado en 1987 por todos los gobiernos miembros de la OMC interesados. Inicialmente, en el marco del GATT, las negociaciones se centraban exclusivamente en el régimen que aplicaba China al comercio de mercancías. En

---

<sup>5</sup> Ver estudio realizado por Roldan, Eduardo, *La adhesión de China a la OMC: impacto en la economía Mundial*, en *Las Relaciones Económicas de China, OMC, México, Estados Unidos, Taiwán y la Unión Europea*. Plaza y Valdez Editores, México, 2003, Págs. 15 y siguientes.

1995 se convirtió en un Grupo de Trabajo de la OMC y se amplió su ámbito para incluir el comercio de servicios, nuevas normas sobre las medidas arancelarias y normas referentes a los derechos de propiedad intelectual, dada la nueva estructura y competencia.

Aunque el enfoque de las negociaciones bilaterales y plurilaterales tuvieran en cuenta algunas esferas concretas de las políticas comerciales de China, por ejemplo, la lista de compromisos de acceso a los mercados de mercancías y la lista de compromisos específicos en la esfera de los servicios, el Grupo de Trabajo tenía la responsabilidad de mantener y supervisar el desarrollo de las negociaciones y asegurarse de que se examinaran las políticas comerciales de China en todos sus aspectos, bajo el concepto del *todo único*.

El Grupo de Trabajo tuvo dos tareas: primero compilar un informe basado en sus deliberaciones, y completar un Protocolo de Adhesión. Es inusual que las partes que trabajan en el acceso a la OMC adjunten un número de anexos al Protocolo. Los anexos son parte integral del Protocolo, están legalmente consolidados y tocan asuntos específicos relativos al régimen de comercio del aplicante, en este caso de China.

En las otras adhesiones, los anexos, que han sido foco de las negociaciones, son para garantizar a los Miembros de la OMC que las reformas u otras medidas transitorias prometidas por el aplicante, en este caso China en su momento, se cumplirán realmente dentro de los tiempos acordados. En otras palabras, sirven como una especie de horario de negociación para hacer que el régimen de comercio guarde absoluta relación con las reglas y obligaciones de la OMC.

Debido a que el Grupo de Trabajo toma decisiones mediante consenso, todos los miembros de la OMC y el país que busca la membresía tienen que estar de acuerdo en que se han alcanzado sus intereses individuales y que se hayan resuelto todas sus decisiones relevantes en el curso de sus deliberaciones.

### **1.1.1 PRINCIPALES DISCUSIONES DENTRO DEL GRUPO DE TRABAJO**

Muchos de los Estados Miembros hicieron manifiesta su preocupación en cuanto a las políticas de China y en específico en cuanto a la aplicación del principio de no discriminación en relación con los particulares y empresas extranjeras. Esto derivado de lo señalado por el representante de China quien dijo que, aunque se habían alcanzado importantes logros en cuanto a desarrollo económico, China era aún un país en desarrollo y, por consiguiente, debía tener derecho al trato especial y más favorable previsto en el Acuerdo sobre la OMC para los países en desarrollo miembros.

Algunos miembros del Grupo de Trabajo indicaron que, teniendo en cuenta las importantes dimensiones y el rápido crecimiento de la economía china, así como su situación de transición, debía adoptarse un enfoque pragmático al determinar la necesidad de China de recurrir a los períodos de transición y demás disposiciones especiales contenidas en el Acuerdo sobre la OMC con respecto a los países en desarrollo. Debía examinarse detenidamente y abordarse de manera específica cada acuerdo pertinente y la situación de China. A este respecto, se subrayó que ese enfoque pragmático se adaptaría a los casos específicos de la adhesión de China en unas cuantas esferas que quedaban reflejados en las disposiciones pertinentes del Protocolo de China y el informe del Grupo de Trabajo.

Con respecto al enfoque pragmático adoptado en el caso de China en unas cuantas esferas, los Miembros reconocieron también la importancia del trato diferenciado y más favorable establecido para los países en desarrollo en el Acuerdo sobre la OMC. Sin embargo, el representante de China subrayó la importancia de los compromisos que contraía su Gobierno en materia de no discriminación. No obstante, indicó que todo compromiso de otorgar un trato no

discriminatorio a las empresas chinas, incluidas las empresas con financiación extranjera, y a las empresas y particulares extranjeros en China, sería respetado.

En materia de control de cambios, algunos miembros del Grupo de Trabajo expresaron preocupación por la utilización por parte de China de controles de cambios para regular el nivel y la composición del comercio a través de una subvaluación del yuan. China manifestó que, mediante la reforma y la apertura llevadas a cabo en los dos decenios previos, China había establecido un sistema de gestión fiscal compatible con los principios de una economía de mercado, al mismo tiempo que seguía una política fiscal activa.

Las empresas con inversión extranjera podían abrir y mantener cuentas para efectuar pagos en divisas y retener los ingresos en cuenta corriente hasta una cantidad máxima estipulada. Se dijo que cumpliría sus obligaciones con respecto a las cuestiones cambiarias, de conformidad con las disposiciones del Acuerdo sobre la OMC y declaraciones conexas y las decisiones de la OMC en relación con el FMI.

En cuanto a las empresas propiedad del Estado y empresas con inversión estatal, China confirmó que su país se aseguraría de que todas harían sus compras y ventas basándose exclusivamente en consideraciones comerciales, precio, calidad, comerciabilidad y disponibilidad y de que las empresas de los demás Miembros de la Organización Mundial de Comercio tuvieran oportunidades adecuadas de competir con respecto a esas ventas y compras en condiciones no discriminatorias, además, de que el Gobierno no influiría directa ni indirectamente en las decisiones comerciales de las empresas de propiedad estatal o con inversión estatal, con respecto entre otras cosas a la cantidad, el valor, o el país de origen de los productos comprados o vendidos, excepto de manera compatible con la disposiciones del Acuerdo sobre la OMC, hechos respecto de los cuales el Grupo de Trabajo tomó nota de los compromisos manifestados.

En relación a la fijación de precios algunos miembros del Grupo de Trabajo manifestaron su preocupación respecto de que China utilizaba ampliamente los controles de precios, por lo que solicitaron que contrajera compromisos específicos con respecto a su sistema de fijación estatal de precios<sup>6</sup>, señalando que China debía permitir que los precios de los bienes y servicios objeto de comercio en cada sector vinieran determinados por las fuerzas del mercado y que debían eliminarse las prácticas de fijación de múltiples niveles de precios para esos bienes y servicios; por su parte China dijo que su país aplicaba actualmente un mecanismo de fijación de precios basado en el mercado en un contexto de ajuste macroeconómico, aplicando trato nacional a todos los productos importados.<sup>7</sup>

Al fijar los precios de los bienes de consumo se tomaban en consideración las limitaciones del poder adquisitivo de los consumidores; por último se comprometió a publicar los mecanismos para la fijación de precios, así como los bienes y servicios sujetos a fijación estatal. Sin embargo, algunos miembros del Grupo de Trabajo expresaron preocupación por el hecho de que China pudiera mantener precios inferiores a los basados en el mercado con el fin de limitar las importaciones; en respuesta, el representante de China confirmó que a partir de su adhesión China aplicaría sus actuales controles de precios y cualesquiera otros que pudieran establecerse de manera compatible con las disposiciones de la OMC y tendría en cuenta los intereses de los países exportadores Miembros de esa organización.

China manifestó que su país había cumplido siempre de buena fe las obligaciones contraídas en el marco de tratados internacionales, confirmó que en el momento oportuno se promulgarían reglamentos administrativos, normas departamentales y otras medidas del Gobierno Central con miras a la plena

---

<sup>6</sup> Existen actualmente tres tipos de precios: precio estatal, precio de orientación estatal y precio regulado por el mercado. La fijación estatal de los precios eran los que tenían una relación directa con la economía nacional y las necesidades básicas de subsistencia de la población, incluidos los productos de los que había escasez en China.

<sup>7</sup> Cfr. Soler Matutes, Jacinto, *El despertar de la nueva China, Implicaciones del ingreso de China en la OMC*. Editorial Catarata, Madrid, 2003, Págs. 33 y sigs.

aplicación de los compromisos contraídos por China en los plazos correspondientes; confirmó también que el Gobierno Central procedería oportunamente a la modificación o anulación de los reglamentos administrativos o normas departamentales que no estuvieran en conformidad con las obligaciones de China en virtud del Acuerdo sobre la OMC y el proyecto de Protocolo.

Varios miembros del Grupo de Trabajo expresaron preocupación por la persistencia de múltiples instrumentos comerciales utilizados por diferentes niveles de gobierno en China. Consideraban que esa situación reducía la seguridad y previsibilidad del acceso al mercado chino. Se refirieron concretamente a la autoridad de los gobiernos subnacionales en las esferas fiscal, financiera y presupuestaria, con respecto específicamente a subvenciones, impuestos, política comercial y otras cuestiones abarcadas por el Acuerdo sobre la OMC. Por su parte China dijo que los gobiernos subnacionales no tenían facultades autónomas con respecto a cuestiones de política comercial en la medida en que estuvieran relacionadas con el Acuerdo sobre la OMC y el proyecto de Protocolo y confirmó que anularía a su debido tiempo los reglamentos locales, normas gubernamentales y demás medidas locales que fueran incompatibles con las obligaciones contraídas.

Algunos miembros del Grupo de Trabajo manifestaron que debía quedar claro que China aplicaría las disposiciones contenidas en el GATT y cumpliría los demás compromisos contraídos en el proceso de adhesión en todo el territorio aduanero de China.

### **1.1.2 PRINCIPALES OBLIGACIONES DE APLICACIÓN DEL PROTOCOLO DE ADHESIÓN CONTRAÍDAS POR CHINA**

Del contenido del PACH se desprenden las múltiples obligaciones contraídas por China, mismas que son aplicables en todo el territorio aduanero de China, incluyendo las "zonas económicas especiales"<sup>8</sup>.

China aplica y administra de forma uniforme, imparcial y razonable todas las leyes, reglamentos y demás medidas de su Gobierno central, así como los reglamentos, normas y demás medidas locales que se publiquen o apliquen a nivel subnacional que se refieran o afecten al comercio de mercancías, los servicios, los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio ("ADPIC") o el control cambiario.

Respecto de los reglamentos, normas y demás medidas de los gobiernos locales de China a nivel subnacional deben estar en conformidad con las obligaciones asumidas en virtud del Acuerdo sobre la OMC y el PACH.

Sin embargo, China se comprometió a establecer un mecanismo que permita a los particulares y las empresas someter a la atención de las autoridades nacionales los casos de aplicación no uniforme del régimen comercial.

Para el caso de que se otorgue un trato preferencial a las empresas situadas en estas zonas económicas especiales se deben respetar plenamente las disposiciones de la OMC sobre no discriminación y trato nacional.<sup>9</sup>

Algunos temas tratados por el acuerdo son los siguientes:

---

<sup>8</sup> Están incluidas en las zonas económicas especiales las regiones comerciales fronterizas y las zonas de minorías autónomas, las zonas económicas especiales, las ciudades costeras abiertas, las zonas de desarrollo económico y técnico y otras zonas donde se han establecido regímenes especiales de aranceles, impuestos y normas.

<sup>9</sup> Saldaña Pérez, Juan Manuel, *Comercio Internacional, Régimen Jurídico Económico*. Porrúa, México, 2008. p 257.

### **1.1.2.1 TRANSPARENCIA**

En este rubro China se comprometió a hacer cumplir únicamente las leyes, reglamentos y demás medidas que se refieran o afecten al comercio de mercancías, los servicios, los ADPIC o el control cambiario que se hayan publicado en el Diario Oficial y que puedan ser obtenidas con facilidad por los demás Miembros de la OMC, los particulares y las empresas. En todo caso, las citadas disposiciones deberán ser puestas a disposición de los Miembros de la OMC antes de que sean puestas en aplicación o de que se exija su cumplimiento.

Para dar cumplimiento a esta obligación, China tiene el deber de contar con un servicio de información.<sup>10</sup> De igual forma China facilitará información completa sobre los mecanismos de fijación de precios de las mercancías exportadas por sus empresas comerciales del Estado.

### **1.1.2.2 REVISIÓN JUDICIAL**

En esta materia, es menester que China cuente con tribunales, puntos de contacto y procedimientos para la pronta revisión de todos y cada uno de los actos administrativos relacionados con la aplicación de las leyes, los reglamentos, las decisiones judiciales y las disposiciones administrativas de aplicación general a que se hace referencia en el párrafo 1 del artículo X del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994, el artículo VI del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios y las disposiciones pertinentes del ADPIC. Los tribunales tendrán características de imparcialidad e independencia del organismo

---

<sup>10</sup> Cfr. "China se compromete a hacer cumplir únicamente las leyes, reglamentos y demás medidas que se refieran o afecten al comercio de mercancías, los servicios, los ADPIC o el control cambiario que se hayan publicado y que puedan ser obtenidas con facilidad por los demás Miembros de la OMC, los particulares y las empresas. Además, China pondrá a disposición de los Miembros de la OMC, previa solicitud, todas las leyes, reglamentos y demás medidas que se refieran o afecten al comercio de mercancías, los servicios, los ADPIC o el control cambiario antes de que tales medidas sean puestas en aplicación o de que se exija su cumplimiento. En situaciones de emergencia, las leyes, reglamentos y demás medidas se pondrán a disposición de los Miembros de la OMC, a más tardar cuando sean aplicadas o se exija su cumplimiento." Competitividad y normatividad. Protocolo de adhesión de China a la OMC.

encargado de la ejecución administrativa de las normas y no tendrán ningún interés sustancial en los resultados del asunto.

Respecto al procedimiento de revisión, éste incluirá la posibilidad de que los particulares o las empresas afectadas por actos administrativos que puedan ser sometidos a revisión judicial apelen, sin incurrir en sanción. En todos los casos en que el derecho inicial de apelación sea ante un órgano administrativo, habrá la posibilidad de optar por apelar contra la decisión ante un órgano judicial. Se notificará por escrito al apelante la decisión en apelación y los motivos de la misma.

### **1.1.2.3 NO DISCRIMINACIÓN**

El PACH garantiza a particulares y empresas extranjeras y a las empresas financiadas con capital extranjero que contarán con un trato no menos favorable que el concedido a los demás particulares y empresas en lo que respecta:

- i) A la adquisición de los insumos, las mercancías y los servicios necesarios para la producción, y a las condiciones en que producen, comercializan o venden sus mercancías en el mercado interno y para la exportación; y
- ii) A los precios y la disponibilidad de mercancías y servicios facilitados por autoridades nacionales y subnacionales y por empresas públicas o estatales en sectores tales como el transporte, la energía, las telecomunicaciones básicas, otros servicios públicos y los factores de producción.

#### **1.1.2.4 ACUERDOS COMERCIALES ESPECIALES**

En este rubro, China se obligó a que todos los acuerdos comerciales especiales con terceros países y territorios aduaneros distintos, incluidos los acuerdos de comercio de trueque, estén en conformidad con el Acuerdo sobre la OMC, así como a cumplir con sus obligaciones bajo el Artículo XXIV del GATT de 1994.

#### **1.1.2.5 DERECHO A TENER ACTIVIDADES COMERCIALES**

El PACH determinó un plazo de tres años contados a partir de la adhesión, para que China liberalizara progresivamente la disponibilidad y el alcance del derecho a tener actividades comerciales,<sup>11</sup> de forma que, en todas las empresas de China se disfrute del derecho a tener actividades comerciales con todo tipo de mercancías en todo el territorio aduanero de China, salvo las mercancías enumeradas en el anexo 2A, que seguirán sujetas a un régimen de comercio de Estado de conformidad con el Protocolo<sup>12</sup>. De igual forma, queda comprendido el derecho a importar y exportar mercancías. Todas estas mercancías reciben un trato nacional de conformidad con el artículo III del GATT de 1994, especialmente su párrafo 4, en lo concerniente a su venta, oferta para la venta, compra, transporte, distribución y uso en el mercado interior, con inclusión del acceso directo a las mismas por parte de los usuarios finales.

#### **1.1.2.6 COMERCIO DE ESTADO.**

Es obligación de China garantizar que los procedimientos de adquisición de importaciones por las empresas comerciales del Estado sean plenamente transparentes y estén en conformidad con el Acuerdo sobre la OMC, y debe

---

<sup>11</sup> Salvo disposición en contrario en el Protocolo, se deberá conceder a todos los particulares y empresas extranjeras, incluidos los que no hayan recibido inversiones o no estén registrados en China, un trato no menos favorable que el concedido a las empresas en China en lo que respecta al derecho a tener actividades comerciales.

<sup>12</sup> Cfr. Protocolo de Adhesión de China a la OMC. Anexo 2A.

abstenerse de adoptar cualquier medida que influya u obligue a las empresas comerciales del Estado en lo que respecta a la cantidad, el valor o el país de origen de las mercancías compradas o vendidas, salvo en conformidad con el Acuerdo sobre la OMC.

### **1.1.2.7 MEDIDAS NO ARANCELARIAS**

Las disposiciones del Protocolo en esta materia, establecieron la eliminación de las medidas no arancelarias que no fueran justificables de conformidad con las disposiciones del Acuerdo sobre la OMC con la finalidad de hacer efectivos los artículos III y XI del GATT de 1994 y el Acuerdo sobre la Agricultura; además se impuso la obligación a China de no introducir, reintroducir ni aplicar medidas no arancelarias de este tipo. Cuando se trate de medidas no arancelarias, enumeradas o no en el anexo 3, que se apliquen después de la fecha de adhesión en conformidad con el Acuerdo sobre la OMC y el Protocolo, China asignará y administrará en general estas medidas de conformidad con las disposiciones del Acuerdo sobre la Organización Mundial de Comercio, incluido el GATT de 1994 y su artículo XIII, así como del Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación, incluidas las prescripciones en materia de notificación.

A partir del momento de su adhesión, China debe cumplir el Acuerdo sobre las Medidas en Materia de Inversiones relacionadas con el Comercio (MIC) sin recurrir a las disposiciones del artículo 5 de dicho Acuerdo.<sup>13</sup> China adquirió el compromiso de eliminar y dejar de aplicar las prescripciones destinadas a mantener el equilibrio comercial y cambiario, las prescripciones de contenido nacional y las prescripciones sobre exportación o resultados, hechas efectivas mediante leyes, reglamentos y demás medidas, dejando también, sin efecto las disposiciones de los contratos que impongan requisitos de este tipo. Se abren

---

<sup>13</sup> Cfr. *Acuerdo sobre las Medidas en Materia de Inversiones relacionadas con el Comercio*. [www.wto.org](http://www.wto.org). Textos jurídicos.

también las importaciones de manera tal que no se condicione al solo hecho de que existan o no proveedores nacionales competidores de tales productos, o a prescripciones sobre resultados de cualquier tipo, tales como prescripciones de contenido nacional, compensaciones, transferencia de tecnología, resultados de exportación o a la realización de actividades de investigación y desarrollo en China, limitado solo por las autoridades nacionales o las autoridades subnacionales con autorización de las primeras, quienes podrán imponer y hacer cumplir prohibiciones y restricciones a la importación y la exportación y prescripciones en materia de licencias de importación y de exportación.

### **1.1.2.8 LICENCIAS DE IMPORTACIÓN Y EXPORTACIÓN**

El PACH establece que China realizará diversas acciones para facilitar el cumplimiento de las disposiciones del Acuerdo sobre la OMC y las disposiciones del Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación, entre ellas:<sup>14</sup>

1.- Hacer publicaciones de forma periódica, en el Diario Oficial, de las reglas y toda la información relativa a los procedimientos para la presentación de solicitudes, incluidas las condiciones que deban reunir las personas, empresas e instituciones para poder presentar esas solicitudes, el órgano u órganos administrativos a los que haya que dirigirse, así como las listas de los productos sujetos al requisito de licencias.

2.- Notificar a la OMC todas las prescripciones en materia de licencias y contingentes que sigan vigentes después de su adhesión, enumeradas por separado, por líneas arancelarias del Sistema Armonizado y con una indicación de las cantidades afectadas por la restricción, en su caso, así como la justificación para mantener la restricción o la fecha prevista para su terminación.

---

<sup>14</sup> [www.wto.org](http://www.wto.org)

3. Notificar sus procedimientos para el trámite de licencias de importación al Comité de Licencias de Importación e informar anualmente a dicho Comité sobre su régimen de licencias automáticas de importación, explicando las circunstancias que motivan esas prescripciones y justificando la necesidad de su mantenimiento, así como la información enumerada en el artículo 3 del Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación.<sup>15</sup>

Se concederá a los particulares y empresas extranjeros y a las empresas financiadas con capital extranjero un trato no menos favorable que el concedido a los demás particulares y empresas en lo que respecta a la distribución de las licencias y contingentes de importación y exportación, salvo disposición en contrario.

#### **1.1.2.9 CONTROLES DE PRECIOS**

Respecto al control de precios, se dispone que sean las fuerzas del mercado las que determinen los precios de las mercancías y servicios de cualquier sector que sean objeto de comercio exterior, sin que existan las prácticas de precios múltiples para tales mercancías y servicios.

Es en el anexo 4 del Protocolo donde se contempla la lista con productos y servicios sujetos a controles de precios, misma que está realizada en forma compatible con el Acuerdo sobre la OMC y en particular con el artículo III del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 y los párrafos 3 y 4 del Anexo 2 del Acuerdo sobre la Agricultura. Los controles de precios no deben afectar otras mercancías y servicios, salvo en circunstancias excepcionales, y previa notificación a la OMC, existiendo el compromiso de China de esforzarse en reducir y eliminar estos controles. Es también una obligación de China de publicar en el Diario Oficial la lista de las mercancías y servicios sometidos a un

---

<sup>15</sup> Cfr. Textos jurídicos. Acuerdo sobre Procedimientos para el trámite de Licencias de Importación. [http://www.wto.org/spanish/docs\\_s/legal\\_s/23-lic.pdf](http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/23-lic.pdf)

sistema estatal de fijación de precios y los cambios que se introduzcan en la misma.

### **1.1.2.10 SUBVENCIONES**

En materia subvenciones, China deberá notificar a la OMC todas aquéllas que se concedan o mantengan en su territorio, ordenadas por productos específicos, incluidas las definidas en el artículo 3 del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (ASMC).<sup>16</sup>

### **1.1.2.11 IMPUESTOS Y CARGAS A LA IMPORTACIÓN Y EXPORTACIÓN**

Las tasas o cargas aduaneras que sean aplicadas o administradas por las autoridades nacionales o subnacionales chinas, deben estar en conformidad con el GATT de 1994, Asimismo los impuestos y cargas internos, incluidos los impuestos sobre el valor añadido.

No deben existir impuestos ni cargas a la exportación salvo en los casos previstos expresamente en el anexo VI del Protocolo<sup>17</sup> o que se apliquen en conformidad con las disposiciones del artículo VIII del GATT de 1994.

Se establece un trato igual para los particulares, empresas extranjeras y las empresas financiadas con capital extranjero que el concedido a los demás particulares y empresas en lo que respecta a los ajustes fiscales en frontera.

---

<sup>16</sup> Cfr. "A reserva de lo dispuesto en el Acuerdo sobre la Agricultura, las siguientes subvenciones, en el sentido del artículo 1, se considerarán prohibidas:

a) las subvenciones supeditadas *de jure* o *de facto* a los resultados de exportación, como condición única o entre otras varias condiciones, con inclusión de las citadas a título de ejemplo en el anexo I5;

b) las subvenciones supeditadas al empleo de productos nacionales con preferencia a los importados, como condición única o entre otras varias condiciones." Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias.

[http://www.wto.org/spanish/docs\\_s/legal\\_s/24-scm.pdf](http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/24-scm.pdf)

<sup>17</sup> Cfr. Protocolo de Adhesión de China a la OMC. Anexo 2A.

### **1.1.2.12 AGRICULTURA**

En esta importante materia, China se comprometió a cumplir las disposiciones que contiene su Lista de Concesiones y compromisos sobre mercancías, así como las del Acuerdo sobre la Agricultura, obligándose también a no mantener ni otorgar subvenciones.

Es obligación del gobierno chino, notificar en el marco del Mecanismo de Examen de la Transición, las transferencias fiscales y de otro tipo que se produzcan entre empresas de propiedad estatal del sector agrícola (tanto nacionales como subnacionales) y con otras empresas que operen como empresas comerciales del Estado en el sector agrícola.

### **1.1.2.13 OBSTÁCULOS TÉCNICOS AL COMERCIO**

China tiene que publicar en el Diario Oficial todos los criterios, tanto formales como informales, que sirvan de fundamento a cada reglamento técnico, norma o procedimiento de evaluación de la conformidad, previa modificación de los mismos. China sólo someterá los productos importados a procedimientos de evaluación de la conformidad para determinar el cumplimiento de los reglamentos técnicos y normas que sean compatibles con las disposiciones del Protocolo y del Acuerdo sobre la OMC. Las instituciones de evaluación de la conformidad sólo determinarán la conformidad de los productos importados con las condiciones comerciales establecidas en los contratos si han sido autorizadas para ello por las partes en tales contratos. China se asegurará de que la inspección de los productos para comprobar el cumplimiento de las condiciones comerciales de los contratos no influya en el despacho de aduanas o en la concesión de licencias de importación de tales productos.

Los productos importados no pueden ser sometidos a más de una evaluación de la conformidad. China publicará y pondrá a disposición de los

demás Miembros de la OMC, los particulares y las empresas una información completa sobre las responsabilidades respectivas de sus instituciones y agencias de evaluación de la conformidad.

### **1.1.3 EL QUID DE LA ADHESIÓN FORMAL DE CHINA A LA OMC**

Al momento previo al ingreso del país asiático a la OMC, existían acuerdos con la mayoría de los países desarrollados en los que se aplicaba la Cláusula de la Nación más Favorecida; sin embargo la apertura era mucho más limitada en sectores como el textil y la confección. Por ello, China tenía especial interés en firmar el GATT, pero sólo éste acuerdo comercial. Sin embargo, el apoyo de muchos de los socios comerciales (especialmente de Estados Unidos de Norte América) apoyaron su acceso, siempre y cuando firmara unos acuerdos adicionales como el Acuerdo sobre Propiedad Intelectual (ADPIC o TRIPS), así como el Acuerdo de Servicios (GATS), y en una segunda instancia la suscripción del paquete único resultante de la Ronda Uruguay.

Puesto que China deseaba atraer nuevos fondos para potenciar sus sectores más intensivos en capital, se vio obligada a ceder ante Estados Unidos de Norte América en algunas cuestiones, como la creación de leyes para regular la propiedad intelectual y la apertura al comercio exterior de determinados sectores, en principio, no previstos. El apoyo americano a la adhesión china se produjo en noviembre de 1999 y resultó el impulso definitivo al ingreso chino en la organización.

Después de un largo proceso de negociación, cuya duración fue de más de una década<sup>18</sup>, la República Popular China logró adherirse a la OMC en diciembre de 2001. Los instrumentos de la adhesión de China a la organización, tales como

---

<sup>18</sup> Originalmente, la República Popular China inició un proceso de adhesión al GATT 1947 en julio de 1986, con la posición legal de "recuperar su puesto como signatario original". Al entrar en vigor la OMC, el proceso se transformó en adhesión a la OMC bajo el Artículo XII del Acuerdo por el que se crea la OMC.

el Informe del Grupo de Trabajo y Protocolo de Adhesión<sup>19</sup>, fueron adoptados por la Conferencia Ministerial de la OMC de Doha, Qatar y ratificados por China durante la propia Conferencia. Así, China se convirtió en miembro de la OMC el 11 de diciembre de 2001<sup>20</sup>.

La experiencia de los países Miembros del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio y, posteriormente de la OMC, con el desarrollo exponencial de las exportaciones chinas es la razón principal del prolongado proceso de negociación para la adhesión de ese país.

En opinión de muchos países miembros, especialmente desarrollados, era necesario encontrar una fórmula que permitiera, dentro de un sistema basado en reglas, proteger sus mercados y sus producciones nacionales ante un potencial embate exportador chino. Por su parte, la aspiración de China de convertirse en un miembro pleno del sistema, con todos sus derechos y obligaciones, implicaba también el anclaje en sus reformas económicas y comerciales sobre la base de compromisos internacionales.

Mientras China no fuera miembro de la OMC, sus socios comerciales podían imponer cualquier medida para restringir las importaciones provenientes de ese país. Al momento en que China se convirtiera en miembro de la OMC, la multitud de medidas de salvaguardia, antidumping, y otro tipo de restricciones vigentes tendrían que eliminarse o, por lo menos, ajustarse a las disposiciones de los acuerdos de la OMC.

---

<sup>19</sup> Ver: OMC *Informe del Grupo de Trabajo sobre la Adhesión de China*, 10 de noviembre de 2001, WT/MIN(01)/3, y *Adhesión de la República Popular China: Decisión de 10 de noviembre de 2001*, WT/L/432, 23 de noviembre de 2001.

<sup>20</sup> Sin embargo hay que tener en cuenta que la participación de China en el comercio mundial se remonta a la década de 1970, en que inicia su proceso de exportación de textiles y vestido. Para el año de 1984, en que se adhiere al Acuerdo Multifibras, como primer paso hacia el sistema multilateral, China contaba ya con 10 por ciento del mercado de Estados Unidos y era su cuarto proveedor.

Dentro de las disposiciones generales se establece que la adhesión de China al Acuerdo sobre la OMC se realizó de conformidad con el artículo XII de dicho Acuerdo para formalizar su adhesión.

La incorporación de China a la OMC le permitió una mayor apertura a los mercados internacionales en todos los ámbitos. Con dicha adhesión, China se comprometió al cumplimiento de una serie de requisitos encaminados a lograr una mayor apertura comercial.<sup>21</sup>

Con su ingreso pudo colocar sus productos en mercados antes inaccesibles. Esa mayor apertura también supuso un aumento de la inversión extranjera en el país, ya que se eliminaron muchas de las restricciones que antes se imponían al capital exterior. A resumidas cuentas, su ingreso a la OMC le permitió legitimar ante el orden jurídico internacional todas sus reformas económicas-comerciales, coronando sus estrategias comerciales y consolidando su hegemonía exportadora en el mundo.

#### **1.1.4. EL DESARROLLO ORGANIZACIONAL POLÍTICO ECONÓMICO-JURÍDICO DE CHINA**

La República Popular de China nació en 1949 como un sistema político socialista con inspiración marxista-leninista, como producto de una revolución social de sustrato eminentemente rural dirigida por el líder político Mao Zedong. En materia económica, retoma los modelos económicos de la Unión Soviética, es decir, adopta una planificación centralizada.

La estructura política del país se integra por un partido en el poder, el Partido Comunista Chino (PCCh); la Asamblea Popular Nacional (APN), encargada de generar la legislación doméstica y que representa a todas las

---

<sup>21</sup> OROPEZA GARCÍA, Arturo. Coordinador de "MÉXICO-CHINA", *Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. México, 2008, Op. Cit. p 291.

regiones y etnias del país; la Conferencia Consultiva Política del Pueblo Chino (CCPPC) compuesta de partidos políticos minoritarios que no compiten por el poder pero en teoría lo comparten, y el Consejo de Estado (CE), que es propiamente el gobierno con sus ministerios y comisiones estatales.

La administración de China se compone de un gobierno central, veintidós provincias, cinco regiones autónomas, cuatro municipalidades especiales directamente bajo el gobierno central, y dos regiones administrativas especiales.

China tiene características relacionadas con su pasado cultural, que se ven reflejadas en sus instituciones, por ejemplo no existe una tradición de imperio de la ley, sino de uso de mecanismos administrativos de control diseñados desde el centro de poder, de donde parten los lineamientos a seguir por los órganos del gobierno central, de los gobiernos provinciales y de los locales, en cuanto al diseño y a la aplicación de dichos mecanismos administrativos.

Esa carencia de instrumentos legales implicó que la estrategia de reforma económica y de apertura al exterior que actualmente está en operación, se iniciará y basará en un gradualismo de cambios, en principio, la modalidad de experimentación se aplicó, tanto para el diseño como en la aplicación de las políticas económicas que la conforman, la mayoría pensadas para responder a problemas específicos. Esto se ha traducido, en un dinamismo constante en las reformas y políticas económicas que responda a los requerimientos cambiantes de una economía inmersa en un proceso de crecimiento económico y de apertura al exterior, obviamente con ciertas salvedades.

El enfoque gradualista ha servido también, para legitimar al partido en el poder, y es que, a diferencia de otros países inmersos en un proceso de transición de una economía socialista a una capitalista, China ha funcionado en ausencia prácticamente total de una reforma política; de manera que de no adoptarse ese

enfoque gradualista, podría presentarse con una apertura política una pérdida de control del partido comunista sobre la sociedad.<sup>22</sup>

Es posible considerar que la reforma económica aplicada en China desde diciembre de 1978 y por más de tres décadas, se asemeja a un modelo de economía mixta; sin embargo también es posible que la tendencia a la descentralización económica, que ha sido la pauta dominante a todo lo largo del periodo reformista, podría revertirse en cualquier momento, de vuelta a un modelo de mayor intervención estatal; lo que se sustenta en el hecho de que el proyecto opera en un contexto de dependencia total respecto a las decisiones de un partido comunista en el poder.

Uno de los acontecimientos que facilitaron el retorno a la institucionalidad del sistema político chino y contribuyeron a la reconstitución de los órganos del Estado, es evidente que fue la inserción de China al orden internacional establecido, en el que no había participado a lo largo de veintidós años, prácticamente desde su nacimiento como nación. En lo institucional, en 1978 se creó una nueva Constitución, cuya vigencia fue de únicamente cuatro años, y que aún contenía una fuerte ideología de la revolución cultural.<sup>23</sup>

A este cambio le siguió un proceso de regularización de las funciones de las principales instituciones: el Partido Comunista Chino, la Asamblea Popular Nacional y la Conferencia Consultiva Política del Pueblo Chino.

También se efectuó un cambio en lo económico, realizándose experimentos en las provincias de Sicuani y de Anhui, por los que se efectuaron cambios a las

---

<sup>22</sup> El Dr. Jorge Witker considera importante el cambio institucional consistente en la reestructuración del Consejo de Estado, con una orientación de las políticas públicas hacia metas macroeconómicas racionales y descentralizadas, además de que la corporización de las empresas propiedad del Estado, instrumenta mecanismos de autofinanciamiento, convirtiéndolas legalmente en corporaciones de responsabilidad limitada, en que sus accionistas son personas físicas, designadas por la clase política dominante. *Tratado de Libre Comercio China-Chile: ¿Expresión del comercio sur-sur?*, en Manuel Becerra Ramírez et al, Coordinadores, *Obra en Homenaje a Rodolfo Cruz Miramontes*, Tomo II, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2008, pág.

<sup>23</sup> Cfr. Witker, Jorge. Op. Cit. Pág. 197.

formas de administración de la agricultura y de la industria, que buscaban una mayor autonomía de las unidades económicas y el establecimiento de incentivos materiales para los actores económicos, que anteriormente no existían.

En conclusión, todo lo anterior confirma el enfoque gradualista que quedó establecido, con todas sus ventajas y desventajas, y ha prevalecido a pesar de que la nueva estrategia económica se planeó y hasta muy recientemente se aplicó, sin una base institucional o legal que la fundamentara.

En virtud del éxito alcanzado en materia económica, es cuestionable la necesidad de poner al día los sistemas institucional y legal en China, dado que la falta de leyes y la ambigüedad derivada de la falta de transparencia en el ámbito político y legal, no fue un factor que evitara el crecimiento económico, el cambio estructural o la inserción de la economía china en las corrientes mundiales de comercio y de capital. Sin embargo, con el ingreso de China a la OMC quedaron sentadas las bases para la actualización de la legislación y el anclaje de su reforma económica.

Como parte de la estrategia económica introducida en China, se realizó una distinción entre sus diferentes componentes, clasificándolos según el sector productivo o económico al que iban dirigidos: las reformas en el campo, iniciadas en 1979 pero continuadas y profundizadas en los años posteriores; las reformas al sistema económico urbano, formalizadas en 1984 pero renovadas y ampliadas en los años noventa, y la apertura al exterior, introducida en 1980 y en operación hasta la fecha, específicamente para el sector externo pero con fuerte influencia sobre el crecimiento y el cambio estructural de la economía interna.

China es un actor nuevo en la comunidad internacional moderna, en la cual participa más activamente desde hace poco más de 30 años. A pesar de haber sido fundada en 1949, la “nueva China” sólo fue objeto de reconocimiento como Estado, en forma generalizada, a partir de la década de 1970. En contraste, hoy

China es considerada como el actor internacional con el mayor potencial político y económico del siglo XXI. Para ello se cita su población, que representa cerca del 22% de los habitantes de la tierra;<sup>24</sup> su calidad de miembro permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas; su poderío nuclear; su no despreciable capacidad aeroespacial y su expresiva marcha económica.

En los últimos años, China ha demostrado que tiene un papel crucial en la economía mundial en diversos ámbitos y, concretamente en la producción, el comercio internacional y la inversión extranjera directa.<sup>25</sup>

La base de esa supremacía china se encuentra en gran medida en su capacidad comercial, cuya tasa de crecimiento tanto de las exportaciones como de las importaciones supera los promedios mundiales y alcanza los dos dígitos y su participación en los intercambios comerciales. Hasta 2009 ha continuado el auge de exportaciones de mercancías chinas que se ha acentuado desde el inicio de la presente década. Además la avalancha de exportaciones chinas está abaratando los precios en los mercados internacionales de productos como juguetes, textiles, confecciones e inclusive productos de la industria electrónica. Sin embargo, quizás es menos conocida su relevancia como comprador de las exportaciones del resto del mundo, actividad con la que China ha contribuido en gran medida al mayor dinamismo del comercio mundial.

De igual forma, China permite mantener un *equilibrio económico a nivel mundial, ya que con su oferta abundante y barata, contribuye a sustentar una demanda elevada, pero con baja inflación*. Por otro lado, China se ha convertido en un importante receptor de capital extranjero apareciendo en esta primera

---

<sup>24</sup> Con una población de más de 1,320 millones de habitantes.

<sup>25</sup> Si tenemos en cuenta el producto interior bruto (PIB), medido a precios corrientes, China fue en 2009 la tercera economía más grande del mundo, después de Estados Unidos y Japón, superando a Alemania, Francia y Gran Bretaña. Si la medición del producto interno bruto se hace en moneda de paridad del poder adquisitivo, China aparece como la segunda economía mundial después de Estados Unidos. La economía china creció en 2009, gracias al dinamismo de la inversión interna y las exportaciones, cifra que ratifica el promedio de crecimiento cercano a los dos dígitos que el país ha obtenido en los últimos 30 años.

década del siglo XXI como un referente importante en las estrategias de producción de las principales empresas transnacionales del mundo.<sup>26</sup>

#### **1.1.4.1 MODIFICACIONES INSTITUCIONALES A RAÍZ DE LA ADHESIÓN**

Se puede decir que en 1982 se realizó el primer cambio institucional de la estrategia reformista, cuando en el campo se abandonó definitivamente el sistema comunal de producción rural que estuvo en operación por muchos años dentro de las comunas populares, habiéndose ya introducido en 1979 el llamado “sistema de responsabilidad familiar para la producción en el campo”. Este cambio no representó una modificación en la forma de propiedad de la tierra, que conserva su carácter colectivo, sino simplemente un cambio de organización, hacia formas de producción basadas en contratos entre las familias campesinas y su colectividad rural.

Actualmente las familias campesinas tienen autonomía en lo referente a decisiones económicas de todo tipo (por ejemplo: la asignación de los insumos, o la distribución del remanente que les queda después de haber cumplido con sus obligaciones con el Estado, establecidas por contrato); pero no se puede decir que exista un modo de producción capitalista, debido a que se adolece de leyes y reglamentos específicos de protección de la propiedad de los recursos productivos, o predomina la ambigüedad en los existentes, lo que resulta en inseguridad e incertidumbre para los productores<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> A este hecho hacen referencia numerosos informes de la CEPAL, como por ejemplo en el que se afirma: “Actualmente 400 de las 500 empresas que lideran la clasificación mundial de la revista *Fortune* ya están ubicadas en China, y no únicamente por su atractivo mercado 1.300 millones de consumidores, sino porque las reformas económicas y el compromiso de las autoridades chinas de transformar el país en una economía de mercado están acompañados de metas ambiciosas de mediano y largo plazo, con las que proyectan convertirla en una potencia industrial para el 2010 y una potencia tecnológica para el 2015”.

<sup>27</sup> A la fecha no existen reglas claras para la transferencia de la tierra agrícola, y se tiene siempre el riesgo de reasignación de las mismas, aún en casos en que exista un contrato todavía en vigor. La ausencia de leyes o falta de claridad de las mismas influyen negativamente sobre la actividad económica, por la incertidumbre que generan, y resultan en pérdida de incentivos para la inversión de largo plazo.

Los derechos que se otorgan a las familias campesinas son cuatro: el de poseer, usar, beneficiarse de y disponer (poder transferir) excepto para la venta de la tierra que se les asigne por los contratos que se establezcan entre autoridades y familias. La razón es simple, la tierra es considerada un insumo básico cuya mayor o menor disponibilidad influye sobre las decisiones económicas de largo plazo de los agricultores.

Para lograr la reestructuración del aparato institucional de China fue necesario aceptar un cambio cualitativo en la relación Estado-sociedad, particularmente entre Estado-economía, lo que se hizo a través de una decisión política tomada en 1979-1981. Como parte de esa política se efectuó la reestructuración del Consejo de Estado, que se realizó en varias fases, además de establecer una definición más precisa de las funciones de los ministerios y comisiones, y comprendió un adelgazamiento sustantivo del aparato gubernamental, de mayor alcance en 1988, cuando se llevó a cabo también en los niveles de gobierno provinciales y locales.<sup>28</sup>

En el gobierno central en particular, disminuyó el número de ministerios y comisiones estatales, de cuarenta que había en 1993 a veintinueve, organizadas en cuatro vertientes:

- A) De control macroeconómico: el Ministerio de Finanzas, el Banco Popular de China, o Banco Central; la Comisión Estatal de Planificación y Desarrollo y la Comisión Estatal de Economía y Comercio.
- B) Para el manejo de la economía: los ministerios de Ferrocarriles; Comunicaciones; Construcción; Agricultura; Conservación de Agua; Comercio Exterior y Cooperación Económica; ya existentes en el Consejo de Estado de 1993, más el Ministerio de la Industria de la Información, resultante de la fusión del de Correos y Telecomunicaciones con el de la industria Electrónica; además, la

---

<sup>28</sup> El adelgazamiento del aparato gubernamental llevó a una reducción de alrededor de 4 millones de plazas.

Comisión Estatal de Ciencia, Tecnología e Industria para la Defensa Nacional.

- C) De administración: los ministerios de Educación; Ciencia y Tecnología – antes Comisión Estatal de Ciencia y Tecnología -; Cultura; Trabajo y Seguridad Social, y Recursos Naturales.
- D) De asuntos de gobierno y del Estado: doce ministerios.<sup>29</sup>

De mantenerse las políticas en China para profundizar la transición socio-económica en China, es de esperarse que continúe el proceso de reestructuración de sus instituciones, y desde luego del aparato gubernamental.

Quizá una las reformas de mayor trascendencia ha sido la realizada a la forma en que se manejan los activos de las empresas estatales, ya que representó un cambio cualitativo en la definición de las diferentes formas de propiedad de los medios de producción, e implicó el paso de una economía socialista a una de carácter mixto basada en mecanismos de mercado. El resultado de este proceso ocurrido a lo largo de muchos años a partir de 1993, es que en China ya coexisten diversas formas de propiedad de los activos de las empresas anteriormente propiedad del Estado, según quienes sean los actores económicos que han entrado a ellas como copropietarios.

Este cambio institucional de apoyo a la reforma al manejo de los activos de las empresas estatales se produjo en septiembre de 1997, cuando Jiang Zemin, entonces Secretario General del Partido Comunista y Presidente de la República, presentó una definición modificada del sector público, más amplia y flexible, donde sigue insistiéndose en que la propiedad del estado, o “propiedad de todo el pueblo”, es la base de su sistema socialista, y que a esta forma de propiedad han ido incorporándose otros tipos de propiedad, incluida la propiedad privada de dichos medios de producción.

---

<sup>29</sup> Órganos estatales de la República Popular China. [www.china.org.cn](http://www.china.org.cn)

Para Mo Johong, las 31 reformas que sufrió la Constitución de China desde 1982 han surgido como consecuencia de la realidad socioeconómica, sin embargo asevera que dicha constitución guiará a su país a la nueva era de un Estado socialista en un marco de Estado de Derecho.<sup>30</sup>

#### **1.1.4.2 LA INFRAESTRUCTURA LEGAL EN CHINA**

La normatividad que regula las actividades de naturaleza económica para una adecuada administración y control del Estado en las labores comerciales tiene una estrecha relación con las leyes de orden administrativo y civil.<sup>31</sup> Cuando se dice que en China no prevalece el imperio de la ley, la referencia en primer lugar es a la situación ya mencionada de que imperan los mecanismos administrativos de control, sin embargo, con la introducción de una estrategia económica reformista se ha restringido el uso de estos mecanismos y se ha ampliado el uso de leyes y reglamentos escritos, generales y específicos.

Por lo que respecta al aspecto formal, encontramos a la Asamblea Popular Nacional, a través de su Comité Permanente, en el más alto nivel de la estructura del Estado, seguida por las Organizaciones Judiciales, el Presidente y el Vicepresidente de la República, y finalmente el Consejo de Estado, (incluidos los Ministerios y Comisiones Estatales).

Sin embargo, aun cuando el partido en el poder no aparece formalmente en la estructura, la realidad es que, preside sobre el poder legislativo (APN, la legislatura), sobre la CCPPC (Conferencia Consultiva Política del pueblo Chino, una conferencia de partidos llamados democráticos), sobre el poder judicial y sobre el ejecutivo (Jefe de Estado y Consejo de estado, con sus ministerios y comisiones estatales). Esta situación representa un grado de incertidumbre si se considera que la estrategia reformista emprendida a principios de los ochenta, y a

---

<sup>30</sup> OROPEZA GARCÍA, Arturo, Op. Cit. Pág. 103

<sup>31</sup> *Ibidem*, p. 40.

la transición socio-económica, podrían venirse abajo si dicha cúpula llegara a sentirse amenazada por el cambio económico.

Lo anterior demuestra que una situación de hecho puede superar a una de derecho, ya que ese hecho es contrario a lo dispuesto por la constitución de 1982, en su artículo 2º, que señala que “todo el poder en la República Popular China le pertenece al pueblo” y “que los órganos a través de los cuales el pueblo ejerce ese poder son la Asamblea Popular Nacional y las asambleas populares locales, a los diferentes niveles”; la realidad es que el Partido Comunista es el que selecciona los candidatos a la Asamblea Popular Nacional y a otros órganos importantes del estado, por lo que no es casualidad que la Asamblea Popular Nacional se reúna cada cinco años, pocos meses después de haberse efectuado un congreso del partido.

Los avances en la reforma legal en China podrían ser evaluados en términos de las funciones de sus instituciones legales más importantes, en comparación con las que tenían en los primeros treinta años de vida de la República Popular, considerando funciones obvias y poco controvertidas de la ley, como son: 1) la ley para la movilización de la población; 2) la ley para el control social; 3) la ley como instrumento de control de la arbitrariedad oficial, y 4) la ley como proceso de protección de los acuerdos económicos voluntarios. El resultado de un análisis como este, con probabilidad nos conduciría a afirmar que la decisión de impulsar la economía se ha mantenido, entre otras cosas, con la idea de legitimar al partido en el poder.

El avance no se refleja de la misma forma en lo relativo al control social, ya que las autoridades establecen una relación directa entre el éxito de las reformas a la economía, y la preservación de la estabilidad política y del orden social, de ahí su interés por establecer un sistema legal fuerte.

Aún con lo lento de este proceso, puede decirse que en China ya ha comenzado la reforma legal, con la Asamblea Popular Nacional, y el Consejo de Estado participando cada vez más en el proceso, lo que resulta importante porque significa una cierta diversificación de los sectores políticos involucrados en ella; no se nota todavía un fortalecimiento y una mayor independencia del poder judicial respecto al partido comunista, sin los cuales continuará la disparidad en la aplicación de las leyes.

En lo relativo al proceso de transformación plasmado en la Constitución, es conveniente señalar que la constitución vigente actualmente en China es relativamente nueva (diciembre de 1982), de corte socialista en la que se reconoce, en el preámbulo de la misma, que el “país estará en la fase primaria del socialismo por un largo periodo de tiempo”, y que “la tarea primordial ante la nación es la concentración de esfuerzos en la construcción de la modernización socialista, a lo largo del camino para construir el socialismo con características chinas”.<sup>32</sup>

Una de las reformas a la Constitución que tuvo como consecuencia la revaloración del papel del sector privado de la economía, fue realizada el 15 de marzo de 1999, ante la segunda sesión de la 9ª Asamblea Popular Nacional. Como parte de esta enmienda, se modificó un párrafo del artículo 11 que aceptó la importancia del sector no público de la economía, señalando que “es un componente importante de la economía de mercado socialista del país”, y en consecuencia se estableció la protección para los derechos e intereses legítimos de la economía individual y de la economía privada, señalando como marco la orientación, supervisión y administración por parte del Estado.

Todavía más, en marzo de 2004, el artículo volvió a modificarse para reconocer que el Estado protege el derecho de los ciudadanos a poseer el ingreso

---

<sup>32</sup> A esta Constitución se le han hecho cuatro enmiendas, en 1988, 1993, 1999 y 2004, durante las cuales el aspecto económico que China debe tomar en cuenta en virtud de los compromisos asumidos a nivel internacional ha ido cobrando impulso.

legalmente obtenido por ellos, ahorros, casas y otra propiedad legalmente adquirida y su derecho a heredar propiedad privada y consigné la inviolabilidad de la legítima propiedad privada de los ciudadanos.

En conclusión, el avance de China en la percepción de las diferentes formas de propiedad de los medios de producción, representa un gran paso adelante en el establecimiento de un régimen de derecho, que ha coadyuvado a que ese país asiático desarrolle un proceso de privatización, y ha dado lugar a un ambiente propicio y atractivo para la inversión extranjera, que representa también, una garantía para los inversionistas de que habrá continuidad en el esfuerzo reformista y protección de sus inversiones.

Con la entrada de China a la OMC se otorga tratamiento preferencial a todos los miembros de la misma. Todas las personas y compañías, incluyendo los que no han invertido o no están registrados en China, tienen un tratamiento igual que las empresas establecidas. Las prácticas desleales en precios de exportación deben haber sido eliminadas. No debe existir un control de precios por parte del gobierno para proteger la industria interna. El acuerdo firmado por la OMC repercute en la legislación comercial interna. Todas las empresas tienen derecho a importar y exportar todos los bienes y comercializarlos a través del territorio aduanero con excepciones limitadas. Los subsidios a la exportación de productos agropecuarios deben haber sido eliminados. Bueno, todo esto a nivel de compromiso.

En principio, se permitió que China se reservara el derecho de comercialización exclusiva para productos como cereales, tabaco, combustibles y minerales, productos estratégicos y que ya cuenten con producción importante dentro del país. Además de mantener ciertas restricciones en el área de transporte y distribución de bienes dentro del país; muchas de las restricciones existentes para las compañías extranjeras fueron gradualmente eliminadas o

considerablemente facilitadas después de un período de eliminación progresiva de tres años.

En otras áreas, como la protección a los derechos de propiedad intelectual, el ingreso de China a la OMC significó la adopción del Acuerdo sobre Aspectos de Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (TRIPS), lo que trajo consigo la revisión y adaptación de toda la legislación china sobre la materia de Propiedad Industrial para adecuarla a los estándares legales en los países de la OMC. Si bien esto significó un avance en la protección de los derechos de propiedad intelectual, la realidad es que el tema de la piratería, tan característica en el oriente, sigue siendo un problema de difícil control para el país asiático, el cual se analiza en el tercer capítulo.

Por lo anterior, la conclusión de las negociaciones para el acceso al mercado de bienes, representó un compromiso tomado por China para eliminar gradualmente las barreras comerciales y expandir el acceso al mercado para los bienes de países extranjeros, baste señalar como ejemplo el hecho de que China ha consolidado todos los aranceles para bienes importados.<sup>33</sup>

Desde su adhesión, China forma parte del Acuerdo sobre Textiles y Prendas de Vestir y está sujeto a sus derechos y obligaciones. Los contingentes de los textiles terminaron el 31 de diciembre de 2004 para todos los Miembros de la OMC. Debido a su potencial en el sector, existió un mecanismo de salvaguardia todavía hasta finales de 2008 que permitió actuar a los gobiernos miembros de la OMC, con la finalidad de restringir las importaciones en caso de que se presentara alguna desorganización en el mercado causado por las exportaciones chinas de

---

<sup>33</sup> Después de instaurar todos los compromisos adquiridos, el nivel promedio de consolidación de aranceles de China se reducirá a 15% para los productos agropecuarios. El rango es de 0 a 65%, con el mayor porcentaje aplicado a los cereales. China acordó limitar sus subsidios a la producción agropecuaria a 8.5% del valor de producción agropecuaria. En los bienes industriales, el nivel promedio de consolidación de aranceles bajará a 8.9% con un rango de 0 a 47%, con la tasa más alta aplicada a películas fotográficas y automóviles y productos relacionados. Algunos aranceles fueron eliminados y otros reducidos para el año 2004, y el año límite para la eliminación es el 2010. La protección a los bienes de consumo final es evidente, sobre todo a los alimenticios, la posibilidad de vender este tipo de artículos es muy baja.

textiles. La salvaguardia representó para nuestro país un intento de apoyar a la débil recuperación de la industria textil.<sup>34</sup>

Actualmente, se permite a los proveedores extranjeros de servicio en telecomunicaciones establecer empresas mixtas sin restricciones cuantitativas, y proveer servicios en varias ciudades. Lo mismo sucede respecto a las instituciones financieras extranjeras, que pueden proveer servicios en China sin restricciones al cliente para negocios en moneda extranjera.

#### **1.1.4.3 LA OBLIGACIÓN DE CHINA DE ESTABLECER CENTROS DE INFORMACIÓN Y TRIBUNALES AD HOC**

Textualmente el PACH señala que: “Los órganos subsidiarios<sup>35</sup> de la OMC cuyo mandato abarque los compromisos asumidos por China en el marco del Acuerdo sobre la OMC o el presente Protocolo, examinarán, según proceda en virtud de su mandato, dentro del plazo de un año contado a partir de la adhesión, la aplicación por parte de China del Acuerdo sobre la OMC y las disposiciones conexas del presente Protocolo. China facilitará la información correspondiente, incluida la información especificada en el anexo 1A a cada uno de los órganos subsidiarios con antelación al examen. China podrá también plantear cuestiones con respecto a las reservas que se hayan hecho al amparo de la sección 17<sup>36</sup>, o con respecto a cualquier compromiso específico asumido por los demás Miembros en el presente Protocolo, ante los órganos subsidiarios que tengan un mandato pertinente. Cada uno de los órganos subsidiarios informará sobre los resultados de este examen con prontitud al Consejo pertinente establecido de conformidad

---

<sup>34</sup> Saldaña Pérez, Juan Manuel, Op. Cit. Pág. 474.

<sup>35</sup> Consejo del Comercio de Mercancías, Consejo de los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio, Consejo del Comercio de Servicios y Comités de Restricciones por Balanza de Pagos, Acceso a los Mercados (que abarca también el ATI), Agricultura, Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, Obstáculos Técnicos al Comercio, Subvenciones y Medidas Compensatorias, Prácticas Antidumping, Valoración en Aduana, Normas de Origen, Licencias de Importación, Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio, Salvaguardias, y Comercio de Servicios Financieros.

<sup>36</sup> En la sección 17 del Protocolo de Adhesión de China a la OMC se establecen las reservas de los Miembros de la OMC, referidas a las prohibiciones, restricciones cuantitativas y demás medidas que sean incompatibles con el Acuerdo de la OMC y que serán eliminadas gradualmente o tratadas en conformidad con las condiciones y los plazos convenidos mutuamente que se detallan en el Anexo 7 de dicho Protocolo.

con el párrafo 5 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Organización Mundial de Comercio, en su caso, el cual informará a su vez con prontitud al Consejo General".<sup>37</sup>

Esto se debe principalmente a que los órganos de vigilancia de la OMC y sus órganos subsidiarios no tienen la fuerza para exigir el cumplimiento estricto de los compromisos y han elaborado reportes discretos, ambiguos y subjetivos. De tal forma, que el Consejo General, que tenía un plazo de un año contado a partir de la adhesión no tiene una posición clara del grado de cumplimiento de los acuerdos por parte de China. Los exámenes hasta ahora, podrían calificarse de ligeros y subjetivos sin mayores consecuencias o beneficios para los miembros del sistema multilateral de comercio.

Esta obligación no pretende eliminar las obligaciones de China de presentar su informe de examen de su política comercial ante el órgano correspondiente,<sup>38</sup> sin perjuicio de los demás derechos y obligaciones que correspondan a los Miembros, incluida China, en virtud del Acuerdo sobre la OMC o cualquier Acuerdo Comercial Plurilateral y no impedirá recurrir a las disposiciones referentes a consultas o a otras disposiciones del Acuerdo sobre la OMC o del Protocolo ni podrá ser una condición previa para ello. En este contexto, habrá que esperar el examen final al cumplirse el décimo año para ver y analizar el comportamiento de China a raíz de su adhesión.<sup>39</sup>

---

<sup>37</sup> Sección 18. Mecanismo de examen de la transición. Protocolo de Adhesión de China a la OMC. Op. Cit.

<sup>38</sup> China ha presentado tres exámenes de las políticas comerciales, con fechas 19 de abril de 2006, 21 de mayo de 2008 y 31 de mayo y 2 de junio de 2010. La forma establecida por la OMC para la realización de los exámenes es a través de dos documentos; el primero es una exposición de políticas presentada por el gobierno del país Miembro examinado y el segundo es un informe detallado que redacta de manera independiente la Secretaría de la OMC. Posteriormente el conjunto de los Miembros de la OMC en el Órgano de Examen de las Políticas Comerciales (OEPC) examina ambos documentos.

<sup>39</sup> . Del primer examen se desprende que las reformas comerciales y estructurales de China le han permitido ocupar el tercer lugar en importancia entre los países que comercian y ser uno de los mayores receptores de inversión extranjera directa. Además de que descendió el índice de pobreza a un 32% en 2003, aunque se reconoció que aumentó la disparidad de los ingresos. También señala que disminuyeron los obstáculos al comercio y a la inversión. Como materia pendiente se señalaron el aumento de empleos, la evaluación de las políticas existentes para atraer la inversión en actividades manufactureras orientadas a la exportación y de gran intensidad de capital, para conceder mayor importancia a la supresión de los obstáculos a la expansión del sector de los servicios, la mejorar en la calidad de la mano de obra, la reestructuración del sector financiero y los mercados de capitales, orientándolos más al mercado.

Por otro lado, se acordó en el Grupo de Trabajo que China debía designar tribunales independientes y centros de información y establecer procedimientos para la pronta revisión de todas las medidas administrativas relacionadas con la aplicación de las leyes, reglamentos, decisiones judiciales y disposiciones administrativas de aplicación general; China confirmó que revisaría las leyes y reglamentos pertinentes con el fin de que estuvieran en conformidad con las prescripciones del Acuerdo sobre la OMC y el Protocolo con respecto a los procedimientos de revisión judicial de las medidas administrativas.

China confirmó que en los tres años de transición China liberalizaría progresivamente el ámbito y la disponibilidad del derecho a comerciar; en los tres años posteriores a la adhesión, permitiría a todas las empresas chinas y a las empresas y personas extranjeras, incluidas las empresas particulares de otros Miembros de la OMC, exportar e importar todas las mercancías.

Fue aceptada la decisión de China de consolidar los aranceles aplicados a todos los productos en su Lista de concesiones en materia de acceso a los mercados de mercancías. Esta medida aumentaría la certidumbre y previsibilidad de este aspecto del régimen comercial de China. Los miembros también tomaron nota de las sustanciales reducciones arancelarias unilaterales introducidas por China en muchos sectores en los últimos años.

China declaró que las normas de origen chinas para la importación y la exportación eran no preferenciales. Una vez concluida la armonización internacional de las normas de origen no preferenciales, China adoptaría y aplicaría plenamente las normas de origen no preferenciales armonizadas

---

El segundo examen dio como resultado que China, ha tenido tasas de crecimiento del PIB real superiores al 10% durante los cuatro años previos, lo que ha elevado la renta per cápita y ha contribuido a que se redujera la pobreza. Se destaca el hecho de que China sigue siendo uno de los principales receptores de IED y se ha convertido en un importante proveedor de ella, lo que refleja su creciente integración en la economía mundial. Se identifican algunos desequilibrios entre las fuentes del crecimiento económico, una creciente diferencia entre el ahorro y la inversión, y una creciente desigualdad en los ingresos a pesar del elevado crecimiento del PIB.

internacionalmente. Para la fecha de adhesión, se establecería en el marco jurídico de China un mecanismo que cumpliera los requisitos necesarios. Se confirmó que, en el momento de la adhesión, China adoptaría y aplicaría las reducciones y exenciones arancelarias necesarias para garantizar el trato de Nación Más Favorecida a las mercancías importadas, de acuerdo con la preocupación manifiesta del Grupo de Trabajo.

El mismo PACH dispone la forma en que el Consejo General examinará la aplicación por parte de China del Acuerdo sobre la OMC, y las disposiciones del Protocolo, señalando que en un plazo de un año contado a partir de la adhesión realizará tal examen de conformidad con el marco que se establece en el anexo 1B y teniendo en cuenta los resultados de los exámenes que hayan tenido lugar de conformidad con el párrafo 1. En ese sentido China podrá plantear cuestiones con respecto a las reservas que se hayan hecho al amparo de la sección 17, o con respecto a cualquier compromiso específico asumido por los demás Miembros en el Protocolo. El Consejo General podrá hacer recomendaciones a China y a los demás Miembros al respecto.<sup>40</sup>

La consideración de una cuestión de conformidad con esta sección no redundará en perjuicio de los derechos y obligaciones que correspondan a los Miembros, incluida China, en virtud del Acuerdo sobre la OMC o cualquier Acuerdo Comercial Plurilateral y no impedirá recurrir a las disposiciones referentes a consultas o a otras disposiciones del Acuerdo sobre la OMC o del Protocolo ni podrá ser una condición previa para ello.

El citado examen<sup>41</sup> tendrá lugar después de la adhesión, cada año, durante ocho años y concluirá con un examen final al cumplirse el décimo año o en una fecha anterior si así lo decide el Consejo General.

---

<sup>40</sup> Cfr. Protocolo de adhesión de China. Sección 18, numeral 2.

<sup>41</sup> Algunos órganos subsidiarios de la OMC examinarán dentro de un plazo de un año, contados a partir de la adhesión, la aplicación de China del Acuerdo sobre la OMC y las disposiciones conexas del Protocolo de Adhesión. De conformidad con el párrafo 2, el Consejo General también realizará un examen de conformidad

## 1.2. NATURALEZA JURÍDICA DEL PROTOCOLO DE ADHESIÓN DE CHINA A LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO

### 1.2.1 CONFORME A LAS NORMAS DE LA OMC

Los países miembros del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés), reunidos a nivel ministerial en 1986 en Punta del Este, Uruguay, se comprometieron a luchar contra el proteccionismo, defender los principios fundamentales del acuerdo y a promover sus objetivos en pro del crecimiento y el desarrollo.<sup>42</sup> En esos tiempos, se detectó la necesidad de redoblar esfuerzos desde una perspectiva integral para contener la prolongada inestabilidad financiera y monetaria en la economía mundial, y del endeudamiento de gran número de partes contratantes en desarrollo, lo que implicó establecer un mecanismo para regular la vinculación que existe entre el comercio, la moneda, las finanzas y el desarrollo.

En ese entonces, las negociaciones tuvieron por objeto fortalecer la capacidad de respuesta del sistema del GATT ante los cambios del entorno económico internacional, para proceder a facilitar el reajuste estructural, potenciar la relación del Acuerdo con las organizaciones internacionales, y tomar en consideración los cambios de las estructuras y perspectivas comerciales. Bajo un *enfoque integral*, se pretendió desde entonces desarrollar acciones convergentes de cooperación nacional e internacional entre las políticas comerciales y las políticas económicas que afectaron al crecimiento y el desarrollo.<sup>43</sup>

---

con el marco que establece en el Anexo 1B y teniendo en cuenta los resultados de los exámenes hechos por los órganos subsidiarios.

<sup>42</sup> Aunado a ello, esta Ronda tuvo como objetivos principales los siguientes: a) Alcanzar una mayor liberalización del comercio, b) Actualizar y reforzar las normas del GATT y, c) Ampliar su ámbito de aplicación a nuevas áreas de comercio internacional, como son los servicios, la agricultura, los textiles y la propiedad intelectual. Cfr. QUINTANA ADRIANO, Elvia Arcelia, Op. Cit. Pág. 204.

<sup>43</sup> Para mediados de la década de los 80, el GATT no respondía a las necesidades del panorama comercial mundial, en razón de su carácter provisional y de la falta de disposiciones en materias como agricultura, textiles, etc., problema que se agravó con el surgimiento del fenómeno de la mundialización del comercio,

### 1.2.1.1 LAS RONDAS DE NEGOCIACIONES AMPLÍAN EL MARCO NORMATIVO DE LA OMC

La Reunión Ministerial celebrada en Singapur en diciembre de 1996, representó una oportunidad para iniciar las conversaciones sobre los puntos que se añadirían al programa de la ronda siguiente, estableciendo para ello cuatro áreas conocidas como “Temas de Singapur”<sup>44</sup>: I) uno sobre comercio e inversiones, II) otro sobre comercio y competencia, III) sobre la transparencia de la contratación pública y IV) el de facilitación del comercio; éstos fueron analizados y discutidos en el contexto de las negociaciones de Doha, y de los cuales sólo la facilitación del comercio sobrevivió y se incorporó en el Programa de Doha.

La siguiente Reunión Ministerial se celebró en Ginebra en mayo de 1998 y estuvo dedicada principalmente a la celebración del cincuentenario del sistema multilateral de comercio. Los países en desarrollo opusieron seria resistencia a la instauración de una Ronda de Negociaciones. Liderados por la India, pidieron que se revisaran los resultados de la Ronda Uruguay antes de dar inicio a otras cuestiones, toda vez que aún no se limitaban las condiciones para cumplir las obligaciones asumidas en ella. La tensión se intensificó cuando el Grupo de Cairns<sup>45</sup> insistió en la eliminación de las subvenciones agrícolas como condición previa para una nueva ronda. Obviamente que la Comunidad Europea se negó a aceptar cualquier compromiso de ese tipo desde el comienzo y, junto con el Japón, insistieron en la celebración de negociaciones sobre comercio e inversiones y, sobre comercio y competencia. Aunque transcurrieron varias

---

habiéndose incrementado el comercio de servicios y las inversiones internacionales; en consecuencia, los países miembros detectaron la necesidad de reforzar y ampliar el sistema multilateral, para ello fue convocada la Ronda Uruguay, con una duración de siete años y medio, de cuyos trabajos fue resultado el acuerdo por el que establece la Organización Mundial de Comercio.

<sup>44</sup> Declaración Ministerial sobre el Comercio de Productos de Tecnología de la Información, Singapur, 13 de diciembre de 1996. Documento WT/MTN/ (96)/16 de la OMC. [http://www.wto.org/spanish/docs\\_s/legal\\_s/itadec\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/itadec_s.htm)

<sup>45</sup> Este grupo está integrado por 19 países, a saber: Argentina, Australia, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Filipinas, Guatemala, Indonesia, Malasia, Nueva Zelandia, Pakistán, Paraguay, Perú, Sudáfrica, Tailandia y Uruguay, que tienen como finalidad ejercer presión para que se libere el comercio de productos agropecuarios.

semanas de debate en Ginebra no se consiguió llegar a puntos medios con los temas pendientes.

Durante el proceso preparatorio de la Tercera Conferencia Ministerial de la OMC, en Seattle, que se extendió de septiembre de 1998 a noviembre de 1999, algunos países en desarrollo hicieron una amplia gama de propuestas relacionadas con los problemas que, según ellos, tenían para aplicar los Acuerdos de la OMC, donde más de 100 propuestas trataban no sólo aspectos sobre períodos más amplios para la aplicación, sino también de una mayor flexibilidad en el cumplimiento de obligaciones sustantivas de forma más o menos permanente.

En la Reunión Ministerial de Seattle, a finales de 1999, no fue posible llegar a un acuerdo sobre el Programa, debido a que no se aprobó un nuevo calendario de negociaciones. Algunos consideraron que dicha reunión había sido un fracaso, pero más bien se necesitaba un respiro y esperar una nueva oportunidad para el lanzamiento del nuevo programa.

Finalmente, se iniciaron nuevas negociaciones en Doha en noviembre de 2001<sup>46</sup>. La Ronda de Doha tuvo un menú amplísimo de negociaciones y un programa de trabajo que incluyó el acceso a los mercados en la agricultura y los productos manufacturados, comercio de servicios, Acuerdo de la OMC sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC), comercio e inversiones, comercio y competencia, transparencia de la contratación pública, facilitación del comercio, normas de la OMC, solución de diferencias, comercio y medio ambiente, comercio electrónico, pequeñas economías, comercio, deuda y finanzas, transferencia de tecnología, trato especial y diferenciado, así como cuestiones y preocupaciones relativas a la aplicación. No todas estas cuestiones estuvieron destinadas a ser tema de negociación, y algunas de ellas se han dejado de lado a medida que han avanzado las negociaciones.

---

<sup>46</sup> Declaración ministerial de Doha, 20 de noviembre de 2001, Documento WT/MIN(01)/DEC/1. [http://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/minist\\_s/min01\\_s/mindecl\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min01_s/mindecl_s.htm)

### **1.2.1.2 LA OMC DENTRO DEL ORDEN JURÍDICO INTERNACIONAL**

La aplicación de las disposiciones, normas y acuerdos que cada vez aparecen en el escenario multilateral son de amplio espectro. De ahí la necesidad de establecer una infraestructura a nivel multilateral (OMC) y a nivel nacional de los países miembros, para una debida y correcta instrumentación y con ello un adecuado cumplimiento. Es urgente el establecimiento de mecanismos precisos para atender la creciente aparición de acuerdos. Si además del problema actual donde existe falta de voluntad política para respetar los acuerdos establecidos, aunado a una infraestructura insuficiente, habrá retrasos y un marco de incertidumbre comercial.

Con la aparición de la Sociedad de Naciones y después del sistema de las Naciones Unidas, y el hundimiento del bloque del Este, el siglo XX ha hecho posible la evolución del derecho internacional clásico, interestatal, hacia un derecho internacional contemporáneo y universal, abierto a nuevos actores, como las organizaciones internacionales y las organizaciones no gubernamentales.

Así pues, el orden jurídico internacional ha experimentado un gran número de profundos cambios, pero el proceso de evolución no es lineal ni homogéneo. Por ello, sigue habiendo hoy en la sociedad internacional huellas de su evolución que da lugar a diversas interpretaciones.

Para avanzar sustancialmente, no habrá que sectorizar los intereses y agrupar en bloques los compromisos y obligaciones adquiridas. En este orden de ideas, no cabe duda que la adhesión de China a la OMC reviste un carácter especial e importante para el sistema multilateral de comercio, por lo que su adhesión cae dentro del marco jurídico único y distinto, o mejor dicho, como se explica más adelante, dentro del Derecho de la OMC a partir del 11 de diciembre de 2001.

La OMC es un ordenamiento jurídico especial, totalmente sistematizado con dos elementos esenciales: normas válidas y mecanismos de aplicación. El hecho de que el PACH tenga un carácter especial y *sui generis*, no se interpreta como que se dé lugar a un tratamiento distinto en relación directa con los demás protocolos. Dicho instrumento fue aprobado por las partes interesadas en el Grupo de Trabajo<sup>47</sup>, el cual se ubicó jurídicamente dentro del concepto del “*todo único*”; donde todos los compromisos, términos y condiciones negociadas y acordadas son compatibles con el marco jurídico de la OMC y por ende no impide la correcta aplicación de todo ese cuerpo de normas que integran un sistema unificado. En consecuencia, a la luz del Derecho de la OMC el Protocolo forma parte del *todo único* ya sea como un instrumento adicional o como un accesorio del acuerdo principal, o un mecanismo conexo que sirve de apoyo para la operación del sistema multilateral de comercio, sin mayores interpretaciones que pongan en tela de juicio su incorporación a todo el cuerpo de normas y disposiciones.

Aunque China no fue calificada en su adhesión como un país en desarrollo,<sup>48</sup> ya que solamente se le reconocieron algunos aspectos para que se le otorgaran beneficios específicos, con la flexibilidad concedida para los países en desarrollo respecto a los plazos para cumplir con sus obligaciones,<sup>49</sup> estas excepciones no pueden interpretarse como una elusión a los compromisos contraídos, o provocar algún retraso en su aplicación, ni significan el establecimiento de niveles en cuanto al carácter de las obligaciones en sí mismas. Afortunadamente, esto no ha sucedido bajo el principio de trato más favorable, el

---

<sup>47</sup> Protocolo de Adhesión, Op. cit.

<sup>48</sup> Desde un inicio, China pretendió asumirse como un país en vías de desarrollo, por el contrario, los países occidentales pugnarón por que se le reconociera el estatus de país desarrollado. Esta disputa surge de la propia naturaleza del país asiático que por un lado tiene zonas con el crecimiento per capita más altas del mundo y por otro tiene zonas de ingreso marginal. Cfr. Oropeza García, Arturo. *China, entre el reto y la oportunidad*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM y Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. México, 2006. Pág. 205.

<sup>49</sup> En esencia, la clasificación elegida comprende tres tipos principales de trato especial y diferenciado con consecuencias de aplicación del principio de Nación Más Favorecida y tres tipos sin tales consecuencias. Los primeros consisten en preferencias no recíprocas, asistencia técnica prestada por los Miembros a países en desarrollo Miembros concretos y requisitos menos exigentes, mientras que los últimos consisten en flexibilidad para restringir las importaciones, flexibilidad para promover las exportaciones y períodos de transición más largos para aplicar los acuerdos.

cual se ha aplicado más en el sentido de que los países en desarrollo adoptaran las medidas de ajuste necesarias para hacer frente a las nuevas obligaciones o al incremento de otras.

Por eso, en el Programa de Doha se puso en marcha un escenario más atractivo para los países en desarrollo, lo cual formó parte de la Decisión sobre el trato especial y diferenciado y se aprobó en la Declaración Ministerial, centrado expresamente en hacer *“más precisas, eficaces y operativas las disposiciones sobre su aplicación por parte de los beneficiarios”*.<sup>50</sup>

Tratar de cumplir con las nuevas disciplinas del marco multilateral de comercio, representa esfuerzos gigantescos de todos los países para lograr un cumplimiento en el plano general, aún más en lo específico cuando existen pocos recursos existentes para hacer funcionar la maquinaria comercial. Para lograr resultados en la aplicación de los acuerdos, de entrada se necesitan recursos adicionales, aún más para aquellos países que tienen que hacer frente a ciertos costos de reajuste económico. Otra limitante para esos países, es la insuficiente capacitación y asistencia técnica a que tienen acceso para lograr un adecuado cumplimiento y aprovechar las oportunidades que ofrece el sistema multilateral de comercio.

Fue preciso esperar cerca de 50 años y la conclusión de los acuerdos de Marrakech para contar con una verdadera organización internacional, es decir, con “una organización instituida por un tratado o instrumento de derecho internacional y dotada de personalidad jurídica internacional propia” según la definición dada por la Comisión de Derecho Internacional en su Proyecto de artículos sobre la

---

<sup>50</sup> La Secretaría de la OMC ha propuesto en el Comité de Comercio y Desarrollo una tipología en la que se diferencian seis categorías: I) disposiciones cuya finalidad es aumentar las oportunidades comerciales de los países en desarrollo Miembros; II) disposiciones en virtud de las cuales los Miembros de la OMC deben salvaguardar los intereses de los países en desarrollo Miembros; III) flexibilidad de los compromisos, las medidas y la utilización de instrumentos de política; IV) períodos de transición; V) asistencia técnica; y VI) disposiciones relativas a los países Miembros menos adelantados. Documento (WT/COMTD/W/77/Rev.1). [www.wto.org](http://www.wto.org)

responsabilidad de las organizaciones internacionales, lo cual se ratifica en el artículo VIII del acuerdo referido.

La OMC cuenta con un verdadero ordenamiento jurídico con una serie de vertientes legales de carácter internacional. Si definimos a la OMC como “un conjunto de normas jurídicas que constituyen un sistema y rigen una sociedad o un grupo determinado”, conforme a la definición del profesor Jean Salmon,<sup>51</sup> podemos constatar que, *dentro del orden jurídico internacional, hay un ordenamiento jurídico especial, ad hoc y con mucha fuerza jurídica.*<sup>52</sup>

La OMC regula el flujo comercial que realizan 163 países miembros a nivel multilateral y que representa cerca del 93% del comercio mundial. El **derecho de la OMC constituye un sistema jurídico sui generis dentro del orden jurídico internacional que obliga a conocerlo a fondo.** En primer lugar, la OMC establece un conjunto de normas jurídicas de repercusión mundial, plasmadas en un compendio jurídico que abarca unas 500 páginas de texto y al que se adjuntan más de 2.000 páginas de listas de compromisos. Además, 50 años de práctica y de decisiones del GATT (lo que llamamos el “acervo del GATT”) se han incorporado a lo que ha constituido el nuevo Derecho de la OMC. En consecuencia, dentro de una interpretación estricta, en este caso el protocolo de adhesión de China, se trata de un tratado que forma parte del Derecho de la OMC, debido a que tiene reglas, términos y condiciones diferentes en relación directa con los diversos instrumentos de la OMC.

La OMC en automático se constituye en un tratado único, a pesar de que el principio de especialidad limita las competencias de la OMC. Pero, además de sus atribuciones expresas, previstas en el tratado constitutivo, la OMC tiene otras competencias implícitas que le permiten interactuar con los demás actores

---

<sup>51</sup> Citado por Pascal Lamy, en su conferencia “El lugar y la función (del derecho) de la OMC en el orden jurídico internacional” el 19 de mayo de 2006. Noticias de la Organización Mundial de Comercio. [http://www.wto.org/spanish/news\\_s/spp\\_l\\_s/spp126\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/news_s/spp_l_s/spp126_s.htm)

<sup>52</sup> Para contar con una verdadera organización internacional, es decir, con “una organización instituida por un tratado u otro instrumento de derecho internacional y dotada de personalidad jurídica internacional propia” según la definición dada por la Comisión de Derecho Internacional en su Proyecto de artículos sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales.

comerciales del mundo. En consecuencia, se puede afirmar que las normas y Protocolos de Adhesión y demás disposiciones constituyen un sistema integral pleno y plenamente cohesionado.

### **1.2.1.3. LAS ADHESIONES EN LA ADOPCIÓN DE DECISIONES DE LA OMC**

La cobertura y alcance de las obligaciones jurídicas de la OMC y el carácter *cuasi* automático del mecanismo de solución de diferencias, sólo son posibles debido a la participación política que facilita el *principio del consenso*. Si desde la Ronda Uruguay existieron intereses en conflicto plenamente identificados, en la Reunión de 1996 en Singapur, se hicieron evidentes las tensiones en el proceso de adopción de decisiones en la OMC, así como la dinámica de la racional económica-política que caracterizó los escenarios de solución para llegar a acuerdos. En esta reunión los países en desarrollo pusieron en jaque el funcionamiento del sistema porque muchos países que no habían participado en las consultas, se agruparon con la finalidad de expresar su descontento en la forma en que se elaboró el texto e indicaron que no estaban dispuestos a aceptar esa exclusión y falta de transparencia.<sup>53</sup>

Lo anterior demuestra que el tema de la adopción de decisiones es un problema constante que ha preocupado a lo largo de los años al GATT/OMC, *sobre todo en las adhesiones, donde se cuenta con un formato distinto al consenso. Cuando no es posible el consenso, el Acuerdo sobre la OMC prevé la votación: una votación en la que se gana por mayoría de los votos emitidos y que se realiza sobre la base de “cada país un voto”.*

---

<sup>53</sup> Cfr. Lal Das, Bhagirath, *La OMC y el sistema Multilateral de comercio. Pasado, presente y futuro*. Icaria Editorial, Barcelona, 2004, Pág. 175-177. De acuerdo con el autor, se creó un grupo informal de 20 a 30 países liderados por el presidente de la conferencia, el ministro de comercio de Singapur y el director general de la OMC, para negociar la incorporación de las propuestas del norte sobre las normas laborales y los nuevos temas de la declaración ministerial. En las reuniones del grupo informal estaban representados la mayoría de los países industrializados, no así los países en desarrollo. Muchas delegaciones expresaron su descontento por haber sido excluidas del proceso de negociación y señalando que sólo se esperaba de ellas su aprobación a los acuerdos previamente adoptados. Fue hasta la noche previa a la clausura de la conferencia que todas las delegaciones recibieron copia de algunas de las páginas de los textos que contenían los temas controvertidos por los grupos informales.

En el Acuerdo sobre la OMC se prevén cuatro situaciones específicas de votación por mayoría de las tres cuartas partes de los miembros de la OMC, a saber; i) por una interpretación de cualquiera de los acuerdos comerciales multilaterales; ii) por la exención de una obligación impuesta por un acuerdo multilateral a un determinado miembro; iii) por enmiendas a las disposiciones de los acuerdos multilaterales; y la decisión de admitir a un nuevo Miembro se adoptará por mayoría de dos tercios en la Conferencia Ministerial, o en el Consejo General en el período entre conferencias.

Sin embargo, el consenso ha sido un elemento fundamental de la adopción de las resoluciones, recomendaciones y decisiones, considerando la sugerencia de eliminar los procedimientos de votación previstos en el Acuerdo sobre la OMC. Es evidente que el *consenso invertido* garantiza una mayor participación, toda vez que es necesaria la oposición de la totalidad de los miembros para la no aprobación y/o negación en la toma de decisiones en tiempo y forma, evitando rezagos innecesarios, consultas, cabildeos y demás acciones que se traducen en tiempo y dinero con serios impactos a los intereses comerciales.

Esta figura empujada con talento por México, produce un progreso significativo en el sistema multilateral de comercio, en lo que se refiere a la adopción de decisiones que favorecen su ámbito de aplicación. Esta nueva medida, debe ser también aprovechada para diseñar, estructurar y convocar las bases para las negociaciones futuras, adicionando nuevos enfoques como el de la acumulación progresiva por oposición a los sistemas de exclusión y empujando el “*todo único*” que tiene un carácter incluyente de las negociaciones dentro de la racional política-económica de la globalización. De todas formas lo que se busca es el punto medio entre la eficiencia de los resultados alcanzados y el carácter aglutinador de las partes en un paquete aparentemente indivisible.

### 1.2.1.3.1 EL CONCEPTO DEL “*TODO ÚNICO*”

La revolución de la jurisprudencia de la Organización Mundial del Comercio, consistió en ofrecer una nueva interpretación teleológica de dicha organización bajo una perspectiva eminentemente integral, reconociendo el lugar que ocupa el comercio en el esquema general de las acciones de los Estados y el equilibrio necesario que es preciso mantener entre la política económica y la política como tal. Esta racional económica y política del GATT apareció por primera vez de manera constante para regular todas las negociaciones que forman parte del cuerpo principal y sus instrumentos conexos que fueron la base principal para el establecimiento de la Organización Mundial de Comercio. De tal forma que todos los acuerdos y demás compromisos que se adoptaron como resultado de las reuniones ministeriales fueron incluidos en el Programa de Negociaciones de Doha.<sup>54</sup>

Desde que se abortó el establecimiento de la Organización Internacional de Comercio, siempre existió la intención primaria de que todo lo que se había aprendido y obtenido a lo largo de fructíferas negociaciones formarían parte de un paquete único, cuando se estableciera formalmente esta institución. Para entender esta racional que desembocó en el establecimiento del concepto del “*todo único*” de la OMC, se necesita describir el proceso evolutivo que se ha dado a través del tiempo en las negociaciones realizadas desde 1948 hasta llegar al formal establecimiento de la OMC, o sea desde que el GATT tuvo un carácter provisional de aplicación desde el punto de vista jurídico, hasta que adquirió un sentido permanente de sus normas y disposiciones contenidas en un cuerpo único e integral.

---

<sup>54</sup> La estrategia presentada por la Secretaría de la OMC a finales de 2001, fue denominada “Nueva estrategia para la cooperación técnica de la OMC: Cooperación Técnica y Creación de Capacidades, Crecimiento e Integración. Cfr. “Informe sobre el comercio mundial 2007” de la Organización Mundial del Comercio. [http://www.wto.org/spanish/res\\_s/publications\\_s/wtr07\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/res_s/publications_s/wtr07_s.htm)

El proceso tardó casi medio siglo para transformar su carácter jurídico y mantener la flexibilidad necesaria en el ámbito de aplicación doméstica conforme a las formas de incorporación en los sistemas jurídicos nacionales.

### **1.2.1.3.2 EL ORIGEN DEL CONCEPTO DEL “*TODO ÚNICO*”**

Si bien en las Rondas de Negociaciones se obtuvieron sendos acuerdos en materia arancelaria y regulaciones sobre medidas no arancelarias, es hasta la Ronda Uruguay, base esencial y plataforma fundamental de creación de la OMC, donde se habló del concepto del “*todo único*”. En esos tiempos, los principios rectores de las negociaciones de la Ronda Uruguay consistieron en desarrollar de manera transparente las ventajas mutuas y dar beneficios mayores a todos los participantes, buscando el equilibrio de las concesiones dentro de los grandes sectores y temas comerciales. Aparentemente los países desarrollados no esperaban que en el marco de las negociaciones comerciales los países en desarrollo aportaran contribuciones incompatibles con las necesidades de su desarrollo, de sus finanzas y de su comercio.

Es en la Declaración de Punta del Este que dio origen a la Ronda de Uruguay donde apareció por primera vez el concepto del “*todo único*”<sup>55</sup>, derivado de la racional económica-política que se necesita en cualquier foro para empujar y obtener acuerdos sustanciales, bajo la premisa de que si no existe voluntad política en un foro de negociación todos los esfuerzos para alcanzar acuerdos se derrumbarían irremediabilmente. De ahí que para que los esfuerzos políticos fructifiquen, dentro de un esquema de negociación comercial, debe considerarse invariablemente la “*racionalidad económica y política*”. En consecuencia, la iniciación, el desarrollo de las negociaciones y la aplicación de sus resultados globales y específicos de la Ronda Uruguay, fueron tratados como partes de un “*todo único*” en apego a ese principio.

---

<sup>55</sup> Declaración Ministerial de 20 de septiembre de 1986, Parte I, apartado B, inciso ii): “La iniciación y el desarrollo de las negociaciones y la aplicación de sus resultados serán tratados como partes de un todo único...”

Este concepto que permea la Declaración, no puede calificarse de un factor inspirador o una simple intención subjetiva, sino de un compromiso formal previo para alcanzar resultados. En este sentido, en la conclusión de la Ronda Uruguay no sólo se alcanzaron acuerdos en quince grupos de negociación que fortalecieron la economía mundial a través de un mayor crecimiento del comercio, las inversiones, el empleo y los ingresos en todo el mundo; sino promovió un marco previsible y ordenado, más fuerte y más claro del que se había adoptado para el desarrollo del comercio internacional, al crear un mecanismo de solución de diferencias más eficaz y fiable para garantizar la aplicación de las decisiones.

### **1.2.1.3.3 SIGNIFICADO DEL “*TODO ÚNICO*”**

La idea del “*todo único*” de la Ronda Uruguay marcó una pauta importante para las obligaciones contraídas por los estados Miembros de la OMC, ya que significa la aceptación de todos los acuerdos que hasta el momento habían sido alcanzados, incluidos los procedentes de anteriores Códigos de la Ronda de Tokio. En términos prácticos, significó el considerable aumento de compromisos de acceso a los mercados por parte de muchos países en desarrollo, especialmente en el sector de la agricultura. También fueron vinculados por la obligación de respetar los nuevos acuerdos sobre los servicios y los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio. En este contexto el Protocolo de Adhesión de China<sup>56</sup>, aunque tenga un carácter especial y *sui generis*, forma parte de este cuerpo de normas.

El “*todo único*” es un concepto de negociación que implica que todo lo nuevo también se debe cumplir, independientemente de las obligaciones que los países miembros tengan a nivel nacional que impliquen procesos jurídicos de aprobación o ratificación por parte de los parlamentos o congresos legislativos.

---

<sup>56</sup> Protocolo de Adhesión de China, 23 de noviembre de 2001, Organización Mundial de Comercio. Documento WT/L/432. [http://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/acc\\_s/completeacc\\_s.htm#chn](http://www.wto.org/spanish/thewto_s/acc_s/completeacc_s.htm#chn)

Dentro de la naturaleza de un Protocolo de Adhesión, se identifica la premisa de obtener un boleto de entrada a la OMC a cambio de concesiones específicas: “gozar de todo lo que existe y se encuentra negociado” y por consecuencia lógica se adquieren obligaciones también específicas. El Protocolo de Adhesión de China a la OMC es un protocolo especial que establece nuevas obligaciones para este país dentro de un nuevo marco jurídico acotado, que sin duda amplía las perspectivas comerciales de los socios de la OMC. En sí, la aplicación del “*todo único*” parte de la premisa de que nada está acordado hasta que *todo* esté acordado.

El Acuerdo de Marrakech del 15 de abril de 1994<sup>57</sup> cerró con broche de oro las negociaciones de la Ronda Uruguay; en él se consideraron todos los acuerdos concluidos en lo sustancial el 15 de diciembre de 1993, bajo un enfoque de paquete único y despliegue de esfuerzos políticos únicos para su aplicación en el comercio mundial. Esto sobre la base de políticas únicas integradas aplicables al mercado, establecidas en los Acuerdos y Decisiones de la Ronda Uruguay, en las que se buscaron nuevos acuerdos mediante reuniones ministeriales como mínimo una vez cada dos años.

Los acuerdos alcanzados con el establecimiento de la OMC impusieron **obligaciones jurídicas** a todos sus Miembros, lo que no se había logrado en el marco del GATT. No cabe duda de que se trató de un valor agregado de alto impacto, toda vez que los países en desarrollo tuvieron una participación más activa y constructiva. La consideración de sus intereses en la toma de decisiones fue como un premio a su participación, por lo que las negociaciones tuvieron un mayor grado de complejidad para la consolidación de acuerdos, su adopción y su consecuente aplicación.

---

<sup>57</sup> Declaración de Marrakech de 15 de abril de 1994. Organización Mundial de Comercio. [www.wto.org](http://www.wto.org)

#### 1.2.1.3.4 LA OMC Y EL CONCEPTO DEL “*TODO ÚNICO*”

En el Acta Final sobre el establecimiento de la OMC los representantes de los países miembros acordaron que el Acuerdo sobre la OMC<sup>58</sup> “*estará abierto a la aceptación como un todo, mediante firma o formalidad de otra clase*”. En este sentido, para ingresar formalmente a la OMC es condición “*sine qua non*” signar el tratado de la OMC como un *todo único*. Ese requisito de adhesión se constituirá dentro del marco institucional común, otorgando una mayor seguridad para el desarrollo de las relaciones comerciales entre sus miembros en los asuntos relacionados con los acuerdos e instrumentos jurídicos conexos, los cuales son vinculantes para todos. En la misma Acta Final se estableció además que la OMC tiene la personalidad y capacidad jurídica, necesarias para el ejercicio de sus funciones, con una dimensión internacional, donde los miembros le confieren privilegios e inmunidades.

El concepto del “*todo único*” nos obliga a discutir y analizar el Derecho de la OMC y su incorporación en el orden jurídico internacional, para concluir que todas sus normas y disposiciones principales y derivadas están interrelacionadas entre sí desde la perspectiva de un tratado comercial.

Definitivamente, los Acuerdos de la OMC se vacían dentro de una canasta (“*todo único*”) que forma un conjunto de derechos y obligaciones que aspira a la coherencia política económica.<sup>59</sup> Varias disposiciones lo recuerdan, entre ellas y de forma especial, el párrafo 2 del artículo II que precisa que los acuerdos

---

<sup>58</sup> Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio. Marrakech, Op. Cit.

<sup>59</sup> Con el fin de ayudar a cuantos se ocupan de cuestiones relacionadas con el desarrollo y con las políticas comerciales a lograr un mayor grado de coordinación y coherencia, evitar la duplicación, compartir información y supervisar la aplicación de los compromisos inscritos en el Programa de Doha para el Desarrollo de la Declaración Ministerial de Doha, las Secretarías de la OMC y la OCDE lanzaron en noviembre de 2002 una Base de Datos sobre creación de capacidad comercial. Además, las dos Secretarías producen periódicamente informes para dar a conocer los diversos programas y ayudar a los donantes a identificar las esferas en que podrían hacerse mayores esfuerzos (véase [http:// tcbdb.wto.org](http://tcbdb.wto.org)). La vigilancia y evaluación de la Ayuda para el Comercio se basará en estos datos para un examen global de las corrientes de Ayuda para el Comercio, pero también en las autoevaluaciones de los donantes y los estudios prácticos de los receptores. Los distintos niveles de vigilancia serán la parte sustancial de un informe anual y un debate sobre la Ayuda para el Comercio entre todos los Miembros de la OMC.

comerciales multilaterales “*forman parte integrante*” del Acuerdo por el que se establece la OMC y “*son vinculantes para todos sus Miembros*”. Desde esta perspectiva, los Protocolos de Adhesión, particularmente el de China, es parte esencial del conglomerado de normas que integran el “*todo único*”, a pesar de las características y modalidades que posee desde su negociación, aprobación y aplicación.

#### **1.2.1.4 UN PROCESO ÚNICO DE SOLUCIÓN DE DIFERENCIAS EN LA OMC**

El Órgano de Solución de Diferencias (OSD) en algunas ocasiones, ha afirmado que sus Miembros deben ajustarse a todas las disposiciones de la OMC, las cuales deben interpretarse de manera armónica y ser aplicadas acumulativamente y de forma simultánea, sin que existan distingos independientemente del tema de que se trate, precisamente para tener un solo proceso que resuelva todas las cuestiones comerciales y conflictos derivados de .los acuerdos principales y los denominados acuerdos abarcados.

En consecuencia, el tratado de la OMC es sin duda un “*acuerdo único*” que ha puesto en vigor un “*ordenamiento jurídico organizado*”.<sup>60</sup>

Los Grupos Especiales adoptan sus conclusiones para que sus recomendaciones tengan pertinencia y viabilidad jurídica, considerando el principio de la obligación de arreglar pacíficamente las controversias y de respeto a los sistemas jurídicos nacionales, a efecto de que los países perdedores en una controversia comercial tengan altas probabilidades de cumplimiento conforme a sus instancias judiciales internas, tomando como referencia la premisa de “que el

---

<sup>60</sup> El OSD (y, más concretamente, los Grupos Especiales de Solución de Diferencias y el Órgano de Apelación, que le prestan asistencia en el cumplimiento de sus funciones) proporciona a los Miembros resoluciones sobre la cuestión de si determinadas medidas constituyen infracciones del Acuerdo sobre la OMC y, si es aplicable, recomienda que los Miembros en cuestión pongan esas medidas en conformidad; en última instancia, los árbitros deciden el alcance de las medidas correctivas en caso de incumplimiento. Sin embargo, no hay nada equivalente a un órgano ejecutivo nacional que pueda poner en vigor un veredicto. Por lo tanto, con la terminología que se utilizó antes, la institución no puede asegurar una aplicación judicial-policial; sólo puede mejorar la visibilidad, la verificabilidad y la cuantificabilidad.

derecho internacional general tiene prevalencia sobre las legislaciones domésticas”. No obstante lo anterior, el Órgano de Solución de Diferencias puede ir más allá del derecho internacional general mediante una comunitarización del derecho de la OMC dentro de una verdadera jurisdicción.<sup>61</sup>

En este sentido, el 21 de agosto de 2009, México solicitó la celebración de consultas con China con respecto a treinta y dos restricciones impuestas por China a la exportación de varias formas de materias primas,<sup>62</sup> donde se prevé la existencia de otras medidas restrictivas no publicadas por dicho país. México centró su demanda invocando los artículos VIII, X y XI del GATT de 1994; y como fundamento principal los párrafos 1 y 2 de la sección 5, el párrafo 2 de la sección 8 y el párrafo 3 de la sección 11 de la Parte I del Protocolo de Adhesión de la República Popular China, así como las obligaciones que corresponden a China en virtud de las disposiciones del párrafo 2 de la sección 1 de la Parte I del Protocolo de Adhesión que incorporan los compromisos enunciados en los párrafos 83, 84, 162 y 165 del informe del Grupo de Trabajo sobre la Adhesión de China.

Esto demuestra que el PACH será el fundamento jurídico por excelencia y será motivación suficiente dentro del orden jurídico internacional para poder ganar un grupo especial ante China dentro del sistema multilateral de comercio, tomando en cuenta que se trata de frenar de una u otra forma sus exportaciones exponenciales. Si bien aún no puede calificarse que existe una guerra comercial contra China, los compromisos, así como los términos y condiciones asumidos en el PACH serán un instrumento que será utilizado en su contra en cualquier caso que exista anulación o menoscabo de las ventajas comerciales, o en su caso China cuando haya incumplido los acuerdos contenidos en el PACH.

---

<sup>61</sup>A tenor del artículo 56 del Proyecto de artículos de la Comisión de Derecho Internacional, sobre la “responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos” anexo a la Resolución 56/83 de la Asamblea General, el sistema de solución de diferencias de la OMC constituye un sistema especial o *lex specialis*.

<sup>62</sup>Diferencia DS398, México- China. Medidas Relativas a la Exportación de Diversas Materias Primas. Esta diferencia será analizada en el capítulo tres.

Esto se refrenda con el caso de Estados Unidos contra China sobre las publicaciones y productos audiovisuales, donde el Órgano de Apelación invocó de manera directa el PACH<sup>63</sup>, principalmente la cláusula introductoria del párrafo 1 de la sección 5 del Protocolo de Adhesión de China, el cual dispone que la obligación de China de otorgar a todas las empresas de China el derecho a tener actividades comerciales con mercancías es "sin perjuicio del derecho de China a regular el comercio de forma compatible con el Acuerdo sobre la OMC". El Órgano de Apelación explicó que la frase el "derecho de China a regular el comercio de forma compatible con el Acuerdo sobre la OMC" incluye los derechos que los acuerdos abarcados reconocen positivamente que corresponden a los Miembros de la OMC, tales como prescripciones compatibles con la OMC "relativas a las licencias de importación".

Independientemente de las medidas objeto de litigio en esta diferencia, el Órgano de Apelación amplió la cobertura y alcance de las obligaciones de China dentro de la OMC, considerando el PACH como parte indivisible del "todo único", ya que no sólo analizó las medidas a la luz de las disposiciones del Acuerdo General de Aranceles y Comercio de 1994, sino consideró de manera prioritaria las prescripciones y disposiciones declaradas incompatibles con los compromisos en materia de derecho a comerciar que China asumió en el Protocolo de Adhesión y el informe del Grupo de Trabajo, que son herramientas jurídicas adicionales para que el Órgano de Apelación realizara su examen y concluir con las recomendaciones que más adelante serán analizadas.

Conforme a la visión del "todo único" se pretende evitar la fragmentación de los mecanismos de solución de diferencias y la dispersión de los acuerdos, dándole un toque de unidad del sistema bajo el OSD. Se trata de un órgano único institucional que conoce y dirige conflictos comerciales que se dan dentro del sistema integrado, con un sólo conjunto de normas y procedimientos, donde el mecanismo de "consenso invertido" impone de forma automática una decisión por

---

<sup>63</sup> Informe del Órgano de Apelación, *China – Publicaciones y productos audiovisuales*. WT/DS363/AB/R. 21 de diciembre del 2010.

el OSD, siempre que el demandante esté decidido a llevar adelante su reclamación.

Si aceptamos al concepto del “*todo único*”, estamos aceptando un marco jurídico que engloba todas las normas, y que se dirige de forma sistémica a una comunidad, el cual opera dentro del derecho internacional clásico y el contemporáneo; nos lleva a pensar que se trata de un sistema único y además *sui generis*, a pesar de que los Grupos Especiales se han referido y han emitido resoluciones en el contexto del tratado de la OMC, conforme a los principios de la Convención de Viena.

### **1.2.2 ANÁLISIS DE CONFORMIDAD CON LA CONVENCIÓN DE VIENA SOBRE EL DERECHO DE LOS TRATADOS DE 1969**

Los tratados internacionales son considerados como la principal fuente del Derecho Internacional establecida en el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, que señala como tales a “las convenciones internacionales, sean generales o particulares, que establecen reglas expresamente reconocidas por los Estados litigantes.” Corresponde a la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969,<sup>64</sup> establecer las reglas para la celebración, aplicación e interpretación de los tratados, la cual se basa en los principios de libre consentimiento, buena fe, *pacta sunt servanda*, *ius cogens*, igualdad de derecho, libre determinación de los pueblos, no injerencia en asuntos internos, entre otros.<sup>65</sup>

---

<sup>64</sup> La necesidad de establecer reglas sobre la forma en que los Estados adoptan acuerdos, se vio reflejada en la Convención de la Habana sobre Tratados, de 1928, durante el transcurso de la Sexta Conferencia Internacional Americana, pero se concretó con la adopción en 1969, de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, que fue firmada en 1969 y de acuerdo al artículo 84 de la misma, entró en vigor desde que fue depositado el instrumento de ratificación o adhesión número 35, esto fue el 27 de enero de 1980.

<sup>65</sup> La Convención de Viena tiene como objetivo codificar las normas consuetudinarias de los tratados, además de desarrollarlas progresivamente. Este instrumento regula el régimen general de los tratados, estableciendo disposiciones sobre la celebración y entrada en vigor de los tratados; su observancia, efectos e interpretación; enmienda y modificación; nulidad, terminación y suspensión; la figura del depositario, corrección de errores y registro de los tratados, firma, ratificación y adhesión. En su anexo, que forma parte constitutiva de la Convención, se regula el procedimiento de conciliación como método de arreglo de las controversias que puedan surgir entre las partes a propósito de la aplicación o interpretación de algunas de las causas de crisis de los tratados que en él se regulan.

### 1.2.2.1 DEFINICIÓN DE TRATADO

En la Convención de Viena, se señala que un tratado es un “acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados<sup>66</sup> y regido por el Derecho Internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular”<sup>67</sup>. Esta definición establece el ámbito de aplicación de la Convención, estipulando una doble restricción a los acuerdos: en el aspecto instrumental, se limita a los tratados celebrados por escrito, dejando fuera cualquier tratado de carácter oral.<sup>68</sup> Por otro lado, sólo abarca a los tratados celebrados entre los Estados.

A pesar de esa limitación, la Convención establece su aplicación a los tratados constitutivos de organizaciones internacionales, -como lo es la OMC- así como a los tratados adoptados en el marco de esas organizaciones<sup>69</sup>. Es por ello, que los acuerdos de la OMC son tratados internacionales, y por lo tanto, fuentes de derecho internacional público, y como tales, no deben considerarse de forma aislada, sino en concordancia con el derecho internacional.

Lo anterior, implica la existencia de dos tipos de tratados internacionales, los tratados creadores de leyes y los tratados contratos. Los primeros son aquéllos que tienen un carácter general y establecen reglas de conducta obligatorias o normas de costumbre internacional de obligatoriedad general, es decir, normas de carácter consuetudinario y es, por lo tanto, indispensable que comprendan a un

---

<sup>66</sup> El derecho internacional es jurídicamente reconocido en forma interna por cada uno de los estados que conforman la comunidad internacional, pero a su vez, éste les reconoce a estos la calidad de tal. En ese sentido, existe un principio en derecho internacional identificado como “principio de eficacia” e implica que donde hay personas asentadas en un determinado territorio y sometidas a un ordenamiento jurídico común sin jurisdicción de normas ajenas, hay Estado. Con base en ello, los Estados son reconocidos por la comunidad internacional, aunque también es cierto que ello en términos reales no implica la existencia del Estado.

<sup>67</sup> Artículo 2

<sup>68</sup> Si bien la Convención de Viena no se aplica a acuerdos no celebrados por escrito, el Art. 3 señala expresamente que su carácter oral no afectará el valor jurídico de tales acuerdos.

<sup>69</sup> Artículo 5 de la Convención de Viena sobre el derecho de los Tratados.

número amplio de Estados. Por su parte, los tratados contratos crean obligaciones entre un número reducido de Estados.<sup>70</sup>

También se desprende que el contenido de un tratado, no es exclusivo de un escrito único, sino que puede integrarse por diversos instrumentos. Las posibilidades que se presentan en este sentido son diversas, ya que puede darse el caso de que el tratado se constituya por un texto principal y diversos anexos, o que el tratado se integre por diversos volúmenes, o bien que se acuerde que diversos textos se irán incorporando al tratado. El PACH podría ubicarse dentro del primero de estos escenarios, ya que está integrado por el texto que contiene la parte dispositiva y nueve anexos.

Se contempla además, la validez de las diferentes denominaciones que se dan a los tratados, tales como convenio, convención, pacto, declaración, conferencia, protocolo, entre otros.<sup>71</sup>

### **1.2.2.1.1 EL TÉRMINO “PROCOLO” COMO TRATADO INTERNACIONAL**

En este sentido, la denominación que nos interesa es la de Protocolo, que generalmente se utiliza para designar un instrumento que modifica o complementa un tratado, ya sea éste a nivel multilateral o bilateral, pero también se ha utilizado para designar un tratado autónomo. En ese sentido, se puede aplicar el término “protocolo” tanto al instrumento principal independiente que registra derechos y obligaciones específicas, como al instrumento accesorio que regula la aplicación concreta de los derechos y obligaciones basadas en un tratado preexistente.<sup>72</sup> Esto reafirma la idea de que el PACH es un tratado independiente, dado que

---

<sup>70</sup> Cfr. Saldaña Pérez, Juan Manuel, *Comercio Internacional*, Régimen jurídico económico, Editorial Porrúa México e Instituto Internacional del Derecho y del Estado, México, 2005, pág. 58.

<sup>71</sup> La Ley sobre Celebración de Tratados amplía el concepto de “tratado” establecido en la Convención de Viena para abarcar también a los celebrados entre el Estado mexicano y otros sujetos de Derecho Internacional Público, además de ratificar lo establecido por los artículos 76 fracción I y 133 constitucionales, que corresponden a la necesidad de que todo tratado sea aprobado por el Senado, hecho lo cual, serán Ley suprema de la Unión.

<sup>72</sup> Cfr. Trejo García, Elma del Carmen, *Sistema de Recepción de los Tratados Internacionales en el Derecho Mexicano*, Cámara de Diputados, Agosto de 2006, México, Pág. 4.

contiene un alto grado de especificidad y compromisos bien determinados adquiridos con los estados, basado en los acuerdos de la OMC.

La manera en que se determina el carácter de un protocolo es distinguiendo las obligaciones contenidas en el mismo, por lo que la utilización del término Protocolo no es pretexto para concluir que un instrumento tenga el carácter de principal e independiente, sino que depende de los compromisos adquiridos. En este caso, las obligaciones adquiridas por China al ingresar a la OMC y que están contenidas en el PACH, tienen un carácter *sui generis* porque tiene anexos específicos que reflejan acuerdos entre dos países solamente, en algunos casos.

### **1.2.2.2 EL TEXTO DEL TRATADO INTERNACIONAL**

Los tratados internacionales son instrumentos que no necesariamente tienen que seguir un patrón común en cuanto a sus partes o estructura, puesto que debe recordarse que un tratado es un acuerdo de voluntades entre los sujetos del derecho internacional público. De ahí que se considere, que solo estas partes de mutuo acuerdo pueden diseñar el contexto del mismo, tomando en cuenta patrones indicadores como el objeto, el tema o materia, cláusulas especiales que las partes quieran convencionalmente aplicar, etc., y así puede configurarse un modelo propio e incluso innovador de este tipo de documento internacional.

Si bien la parte sustantiva o dispositiva es la más importante, otras como el preámbulo, contienen información que puede ser útil cuando surge la necesidad de la interpretación del tratado, aunque su contenido carezca del valor normativo que puede tener el texto en sí de dicho instrumento (parte dispositiva), esto en razón de que esos apartados pueden concentrar las intenciones o propósitos de los signatarios.

### **1.2.2.3 NEGOCIACIÓN DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES**

La negociación puede realizarse por la vía diplomática, en una conferencia internacional o bien en la forma convenida por los representantes. Para efecto de la negociación, la Convención de Viena establece las reglas para que los Estados puedan señalar quiénes serán los representantes y las formas válidas para manifestar su voluntad, tal como se llevó a cabo con el PACH con la constitución de un Grupo de Trabajo para realizar negociaciones bilaterales y multilaterales con cada uno de los Estados Miembros de la OMC.

Se antepone la importancia del consentimiento, que descansa en el reconocimiento de que los estados son considerados iguales en la comunidad internacional, por lo que no hay un ente jurídico superior a ellos que pueda imponerles una determinada conducta. Por tanto su consentimiento es fundamental para que nazcan las obligaciones jurídicas de carácter contractual.

Los Estados deben manifestar su consentimiento a través de los órganos facultados para celebrar tratados en la creación, modificación o extinción de obligaciones y derechos. El consentimiento no debe tener ningún vicio, como error, dolo, coacción, amenaza, uso de la fuerza o violencia.

#### **1.2.2.3.1 PLENOS PODERES**

En el artículo 7 de la Convención de Viena se determinó quiénes están facultados para manifestar el consentimiento del Estado de obligarse por un tratado, considerando de forma general a quien presente los adecuados plenos poderes, o bien, si de la práctica de los Estados interesados se deduce que la intención de esos Estados ha sido considerar a esa persona representante del Estado para esos efectos, prescindiendo de la presentación de los plenos

poderes. La regulación mexicana existente en la Ley sobre Celebración de Tratados otorga la facultad de otorgar plenos poderes al titular del Ejecutivo.<sup>73</sup>

Se acordó que no requieren plenos poderes los Jefes de Estado, Jefes de Gobierno y Ministros de Relaciones Exteriores, así como los Jefes de misión diplomática, para la adopción del texto de un tratado entre el Estado acreditante y el Estado ante el cual se encuentran acreditados, ni los representantes acreditados por los Estados ante una conferencia internacional, organización internacional o uno de sus órganos, para la adopción del texto de un tratado en tal conferencia, organización u órgano. En el caso del PACH fue aprobado por la Conferencia Ministerial de la OMC, órgano supremo que lanzó una nueva ronda de negociaciones denominada “Ronda Doha”, en la que México estuvo representado por el Secretario de Economía.<sup>74</sup>

#### **1.2.2.4 MANIFESTACIÓN DEL CONSENTIMIENTO EN OBLIGARSE**

Una vez que se ha adoptado el texto del tratado, los Estados proceden a manifestar su consentimiento en obligarse, lo que se realiza de conformidad con las reglas que ya se han comentado, y siguiendo a la Convención de Viena, se podrán establecer diversas formas de expresar su intención de contraer obligaciones, como son la firma, el canje de instrumentos que constituyan un tratado, la ratificación, la aceptación, la aprobación o la adhesión.<sup>75</sup>

También se acepta que los plenipotenciarios o las personas facultadas para manifestar la voluntad del Estado, puedan firmar *ad referéndum*, es decir, con el requisito de la posterior confirmación del Estado por las vías que éste determine.

---

<sup>73</sup> Artículo 3 de la Ley sobre Celebración de Tratados

<sup>74</sup> En el caso de México, las delegaciones para negociar un tratado bilateral se integran generalmente por funcionarios de las dependencias sustantivas competentes en la materia del tratado y de la Secretaría de Relaciones Exteriores; en ocasiones, se designa como asesores a particulares expertos en la materia. Una vez negociado el tratado, la Secretaría de Gobernación lo turna a la Cámara de Senadores, (en cumplimiento de lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública con respecto a las relaciones entre el Poder Ejecutivo y los otros poderes). El Senado tiene como propósito fundamental el análisis, discusión y aprobación de los tratados. Cfr. Trejo García, Elma, Op. Cit.

<sup>75</sup> Artículo 11 de la Convención de Viena.

En el caso de México, requiere la posterior aprobación del Senado para que se pueda confirmar la firma de un tratado.<sup>76</sup> Tratándose del PACH, debió ser sometido a la ratificación de sus parlamentos o congresos dentro de un periodo de tres meses.

Conforme a la Ley sobre celebración de Tratados, los tratados celebrados por México serán firmados siempre “*ad referéndum*”, la manifestación de la voluntad se realizará posteriormente, una vez que se tenga la aprobación por el Senado del tratado en cuestión (Artículo 2 fracción III y 5 LCT).<sup>77</sup>

En materia económica se debe considerar también, la Ley sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica que obliga a considerar como objetivos: el contribuir a mejorar la calidad de vida y el nivel de bienestar de la población mexicana; propiciar el aprovechamiento de los recursos productivos del país; promover el acceso de los productos mexicanos a los mercados internacionales; contribuir a la diversificación de mercados; fomentar la integración de la economía mexicana con la internacional y contribuir a la elevación de la competitividad del país, y promover la transparencia en las relaciones comerciales internacionales y el pleno respeto a los principios de política exterior de la fracción X del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>78</sup>

Es importante hacer mención especial de la adhesión, que se da cuando un tercer Estado, que no participó en las negociaciones del tratado internacional, se une al mismo, es decir, es una forma de manifestación del consentimiento que permite devenir contratantes de un tratado a sujetos no signatarios del mismo. De acuerdo con el artículo 15 de la Convención de Viena, la adhesión será posible únicamente cuando el tratado lo disponga expresamente o bien cuando conste de

---

<sup>76</sup> El origen de la firma “*ad referéndum*”, es decir, con la posterior ratificación, surgió con los movimientos democráticos en el mundo y con la finalidad de limitar el poder del Ejecutivo, de forma que fuera ejercido conjuntamente con los demás poderes estatales.

<sup>77</sup> Una vez confirmada la firma, la conclusión del tratado se entenderá retrotraída a la fecha de aquélla, salvo voluntad contraria de los negociadores, pues no es la confirmación, sino la propia firma la que encarna el consentimiento en obligarse por un tratado. Cfr. Remiro Brotons, Antonio, *Derecho Internacional Público, Derecho de los Tratados*, Editorial Tecnos, 1987, Madrid, Pág. 101.

<sup>78</sup> Ley sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica, Artículo 3.

otro modo que los Estados negociadores han convenido que un Estado puede manifestar su consentimiento a través de la adhesión. La posibilidad de adhesión está contemplada en el acuerdo de Marrakech, de conformidad con su artículo XII.

### **1.2.2.5 PRINCIPIOS APLICABLES AL DERECHO DE LOS TRATADOS**

#### **1.2.2.5.1 *PACTA SUNT SERVANDA Y BONA FIDES***

Como se ha mencionado, la Convención de Viena consagró diversos principios del derecho que constituyen la base para el buen funcionamiento de la comunidad internacional, entre ellos y de forma principal, el principio *pacta sunt servanda*, contenido en el artículo 26, que señala que “Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe”. Este principio es considerado la base del Derecho Internacional,<sup>79</sup> y la jurisprudencia internacional considera como parte de él, el cumplimiento de buena fe de las obligaciones.<sup>80</sup>

Al respecto, Becerra Ramírez, nos señala que “Cuando algunos críticos del derecho internacional afirman que éste no existe, porque algunas grandes potencias lo violan o porque su sistema no posee órganos centralizados de aplicación forzosa de sus normas, están omitiendo que en las relaciones internacionales nos encontramos con un enjambre de tratados en donde el principio *pacta sunt servanda* tiene una vigorosa aplicación. El caso contrario produciría el desplome del derecho internacional.”<sup>81</sup>

---

<sup>79</sup> Algunas teorías encontraban en él la base del sistema jurídico internacional, como Kelsen y la escuela de Viena y, aunque con ciertas modalidades, Dionisio Anzilotti. Se afirma que al firmarse un tratado las partes adquieren derechos y obligaciones perfectamente definidas, las cuales deben ser cumplidas. Para algunos autores, el cumplir con estos compromisos es una regla elemental o una regla universal de moralidad. Se considera un principio de carácter consuetudinario, sus innumerables precedente y la creencia universal de su obligatoriedad la han convertido en costumbre internacional, por con siguiente el principio *Pacta sunt servanda* conforma la base legal, que determina que los contratos internacionales sean obligatorios para las partes, se dice que es de carácter coercitivo que asegura el cumplimiento de los compromisos internacionales.

<sup>80</sup> Comentarios de la Comisión de Derecho Internacional al Proyecto, en: “The American Journal of International Law”, vol. 61, núm. 1, enero, 1967, Washington. D. C. pág. 34

<sup>81</sup> Becerra Ramírez, Manuel, *Derecho Internacional Público*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1991, Pág. 43.

Este principio se encuentra estrechamente ligado al artículo 27 de la propia Convención que reconoce la supremacía del derecho internacional respecto al derecho interno, predominando la regla de que cuando exista contradicción entre un tratado y una norma de derecho interno, prevalece lo dispuesto en el tratado.

La teoría enarbolada por el internacionalista Víctor Carlos García Moreno, respecto a la supremacía del derecho internacional sobre el derecho interno, sostiene la validez de un tratado internacional aun cuando se hayan infringido disposiciones constitucionales; la excepción que acepta es cuando exista una violación manifiesta a una norma constitucional relativa a la competencia para llevar a cabo la celebración de un Tratado, en cuyo caso, si se podrán invocar disposiciones de derecho interno para justificar válidamente el incumplimiento de un tratado por existir un vicio en el consentimiento.<sup>82</sup>

En ese mismo sentido se pronuncia Waldock,<sup>83</sup> quien considera que las restricciones constitucionales a la competencia del Ejecutivo para celebrar tratados, no se limitan a las disposiciones procesales relativas a la capacidad de concluirlos, sino que pueden también resultar de disposiciones de fondo incorporadas en la Constitución. Señala, además, que el Estado puede perder el derecho de invocar la nulidad por causa de una violación constitucional manifiesta, cuando haya convenido expresamente que el tratado es válido o se ha comportado de tal forma que manifieste la aceptación de la validez del mismo.<sup>84</sup>

El principio de buena fe al que se refiere el artículo 26 de la Convención de Viena de 1969, es indispensable para el orden internacional, y está ligado con la prohibición del abuso del derecho.<sup>85</sup>

---

<sup>82</sup> Cfr. García Moreno, Víctor Carlos, *Derecho de los Tratados, (Convención de Viena de 1969)* s/p. México, 1995, Pág. 60.

<sup>83</sup> *Ibidem*. Pág. 62

<sup>84</sup> Cfr. Saldaña Pérez, Juan Manuel, *Op. Cit.* Págs. 68 y 69.

<sup>85</sup> Méndez Silva, Ricardo. *Los Principios del Derecho de los Tratados*. En Boletín Mexicano de Derecho comparado, Nueva serie, año III, Número 7, enero- abril, México, 1970. Este autor realiza un análisis respecto al principio *pacta sunt servanda*.

### 1.2.2.5.2 *EX CONSENSU ADVENIT VINCULUM*

El consentimiento, como parte vital de todo tratado internacional, es consagrado en el principio *ex consensu advenit vinculum* o *del consentimiento deviene la obligación*, lo que significa que los estados deben manifestar libremente el consentimiento para obligarse por un tratado.

Asimismo, derivado del principio del cumplimiento de buena fe de las obligaciones, se encuentra la obligación por parte de los Estados miembros de no frustrar el objeto del tratado antes de su entrada en vigor.<sup>86</sup> Esta obligación también puede aplicarse, incluso, cuando sólo ha habido un acuerdo para negociar un tratado.

Este principio también se complementa con la supremacía del Derecho internacional sobre el derecho interno, de forma que ningún Estado pueda “invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado”.<sup>87</sup>

Desde la perspectiva del derecho internacional, cuando se trasgrede el contenido de la constitución por la aplicación de un tratado internacional, la acción honesta y respetable de un Estado que ha ratificado la Convención de Viena sobre el Derecho a los Tratados, sería la de denunciar el tratado mismo, asumiendo todos los costos políticos, económicos y sociales que ello impone. Sin embargo, esto en la práctica casi no sucede.

La postura que defiende el derecho interno por sobre cualquier otro sistema, establece que no existe nada con mayor importancia que los preceptos constitucionales, por lo que definitivamente, el tratado carecería de validez.

---

<sup>86</sup> Convención de Viena del Derecho de los Tratados, Artículo 72 párrafo 2

<sup>87</sup> *Ibidem*, Artículo 27.

### **1.2.2.5.3 IUS COGENS INTERNACIONAL**

Otro principio reconocido por la Convención es el del *ius cogens* internacional, lo cual significa que “Es nulo todo tratado que, en el momento de su celebración esté en oposición con una norma imperativa de derecho internacional general. Para los efectos de la presente Convención, una norma imperativa de derecho internacional general es una norma aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario y que sólo puede ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter.”<sup>88</sup>

Esto no sólo se limita a lo existente, sino que el reconocimiento se extiende a cualquier norma imperativa de derecho internacional general ("jus cogens") que aparezca con el tiempo, provocando que todo tratado existente que esté en oposición con esa norma se convierta en nulo y termine.<sup>89</sup>

### **1.2.2.6 INTERPRETACIÓN DE LOS TRATADOS**

Respecto a la interpretación de los tratados, los artículos 31, 32 y 33 de la Convención de Viena, señalan como regla general que un tratado debe interpretarse de buena fe, atribuyendo a sus términos su sentido corriente, con excepción de que las partes hayan manifestado la intención de darle otro sentido, teniendo en vista el objeto y fin del tratado.

Para la interpretación, además del propio tratado debe tomarse en cuenta todo acuerdo concertado entre las partes con la finalidad de llegar a un tratado y todo instrumento relacionado con el mismo. Debe también tenerse en consideración, todo acuerdo entre las partes relativo a la aplicación o interpretación del respectivo acuerdo, y toda práctica seguida ulteriormente.

---

<sup>88</sup> Artículo 53.

<sup>89</sup> Artículo 64

La Convención también contempla medios de interpretación complementarios (art. 32) que son aplicables cuando los medios normales señalados con anterioridad resultan insuficientes, o si llevan a un resultado ambiguo e incluso manifiestamente absurdo. Se contemplan como medios de interpretación complementarios los trabajos preparatorios del tratado<sup>90</sup> o las circunstancias de su celebración.

### **1.2.2.7 TERMINACIÓN Y DENUNCIA DEL TRATADO INTERNACIONAL**

La forma establecida por la Convención de Viena para terminar un tratado se encuentra en el artículo 54, que dispone como medios adecuados lo establecido en el tratado internacional de que se trate o bien, el consentimiento de todas las partes después de consultar a los demás Estados contratantes.

Es clara la dificultad fáctica de que el PACH sea terminado por esta vía, sin embargo, la Convención de Viena prevé la denuncia o retiro de un tratado siempre que esté contenida en el mismo, o bien, cuando conste que fue intención de las partes admitir la posibilidad de denuncia o de retiro; o que el derecho de denuncia o de retiro pueda inferirse de la naturaleza del tratado.<sup>91</sup> Este recurso permite que un Estado deje de ser parte del tratado, pero le impone la obligación de notificar con doce meses de antelación, por lo menos, su intención de denunciar un tratado o de retirarse de él.<sup>92</sup>

---

<sup>90</sup> Este medio de interpretación complementario, está limitado al caso de la interpretación de los convenios constitutivos de las organizaciones internacionales, tal como la Carta de las Naciones Unidas que fue debatida y firmada por los 51 Estados originarios, los demás miembros, admitidos desde entonces, no se consideran vinculados por las opiniones de los miembros originarios.

<sup>91</sup> Artículo 56.

<sup>92</sup> La posibilidad de terminar un tratado está contemplada en el GATT de 1947 en el artículo XXXI, que establece la posibilidad de que las partes contratantes puedan denunciar el Acuerdo. Toda denuncia surtirá efecto después de seis meses contados de la fecha en que el Secretario General de las Naciones Unidas reciba la notificación de denuncia. También el acuerdo de Marrakech la prevé en su artículo XV la posibilidad de denuncia, la cual se aplicará, de forma extensiva, a los Acuerdos Comerciales Multilaterales.

### 1.2.2.8. LA INTERACCIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO Y EL DERECHO DE LA OMC Y SU APLICACIÓN EN EL DERECHO INTERNO

Las reglas de la Convención de Viena constituyen el marco regulatorio del Derecho Internacional Público, es la *lex generalis*, que debe ser respetada en cualquier tipo de tratado que adopte la OMC. De forma simultánea, existe la *lex specialis*, integrada por las disposiciones especiales adoptadas por los Estados miembros de la OMC y que prevalecen aún sobre la misma Convención de Viena, pudiendo presentarse el caso, que los acuerdos de la OMC se desvíen de las normas de derecho internacional.

La existencia de una *lex specialis* en la OMC implica la existencia de una jurisdicción distinta a la Corte Internacional de Justicia, que resuelve las cuestiones de derecho internacional público. En el caso de la OMC, se prevé la creación de órganos especiales encargados de la aplicación de sus normas y de la solución de controversias,<sup>93</sup> con jurisdicción limitada a los acuerdos abarcados y exclusiva de esos acuerdos. Además, se debe considerar que existen acuerdos que versan sobre materias distintas a la jurisdicción OMC, en cuyo caso, los grupos especiales tienen derecho a determinar si tienen competencia y el ámbito de esa competencia.

Esto no significa un abandono del Derecho Internacional, sino la interacción y complementación de ambos, de forma que los órganos especiales no sólo aplican el derecho de la OMC, sino que también pueden aplicar otras normas de derecho internacional. Sólo en caso de que exista un conflicto entre normas OMC y normas de derecho internacional, es decir que unas resulten excluyentes de otras, se aplicará la norma especial, aceptando la aplicación del derecho internacional únicamente si ha sido incorporado en los acuerdos.

---

<sup>93</sup> Para ello, se creó el Entendimiento sobre solución de Diferencias, sin embargo éste no contiene una regla sobre el derecho aplicable, los grupos especiales deben aplicar las normas de la OMC, pero, en todos los casos pueden aplicar otras reglas de derecho internacional público sustantivo y en casos específicos resolver conflictos a favor de otras normas de derecho internacional, sin embargo, tienen la limitante que la aplicación de normas de derecho internacional sustantivo no se puede presumir.

### **1.2.2.9 EL PACH, UN TRATADO INTERNACIONAL DE CONFORMIDAD CON LA CONVENCIÓN DE VIENA**

La adhesión de China a la OMC respetó las reglas generales de la Convención de Viena y las especiales del Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio, que acepta en su artículo XII la posibilidad de que todo Estado o territorio aduanero distinto que disfrute de plena autonomía en la conducción de sus relaciones comerciales exteriores y en las demás cuestiones tratadas en el Acuerdo citado y en los Acuerdos Comerciales Multilaterales podrá adherirse al mismo.

Las negociaciones del PACH, se realizaron de forma bilateral entre China y cada uno de los Estados miembros de la OMC. La negociación con México fue minuciosa, siendo México el último país en concluir las.

El punto crítico en la adopción del PACH en México, es el cumplimiento de los principios aplicables al derecho de los tratados, pues como se verá más adelante, la entrada en vigor de este instrumento no reunió los requisitos constitucionales y legales para la celebración de tratados internacionales, puesto que no se le dio el tratamiento de tratado internacional y por lo tanto, no fue sometido a la ratificación del Senado lo que resulta a todas luces, un procedimiento contrario al derecho interno, situación que no podrá ser alegada para incumplir con las obligaciones internacionales aún cuando al interior existe una violación constitucional.<sup>94</sup>

Para quienes ponen énfasis en el cumplimiento de los principio *pacta sunt servanda* y *bona fides*, con el propósito de erradicar la contradicción entre lo dispuesto por la OMC para la adhesión de China y lo establecido en el Derecho interno, la solución sería la modificación de artículos constitucionales de forma que permitan el cumplimiento de las obligaciones internacionales o bien en la

---

<sup>94</sup> Ver punto 1.2.3.3 *infra*.

aplicación de la “doctrina de los actos propios”, según la cual mientras no se haya obtenido la nulidad por vía del artículo 46 de la Convención de Viena, o no se haya procedido a la denuncia del tratado por la vía internacional y éste deje de serle aplicable al Estado parte, este último estará obligado a su cumplimiento, y las normas del tratado no pueden dejar de ser aplicadas por los órganos del Estado, como una lógica consecuencia de lo dispuesto en los artículos 26 y 27 de la citada Convención.

En resumen, podríamos afirmar que la naturaleza jurídica del PACH, es la de un tratado internacional independiente, que tiene su fundamento en la misma Convención de Viena, en el sentido de que es producto de un acuerdo entre Estados, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos, que de una u otra forma tendrá que cumplimentarse.

### **1.2.3 DE CONFORMIDAD A LA LEGISLACIÓN MEXICANA**

China se adhirió al Acuerdo de Marrakech por el que se estableció la OMC en los términos y condiciones enunciados en su Protocolo<sup>95</sup>. El Acuerdo sobre la OMC al que se adhirió China es un Acuerdo rectificado, enmendado o modificado por los instrumentos jurídicos que entraron en vigor antes de la fecha de la adhesión de este país. Ahí se estipula de manera clara y precisa que los términos y condiciones asumidos en dicho Protocolo forman parte integrante de la OMC, lo que significa que es parte del “*todo único*”.

Según interpretación irrestricta de las normas y disposiciones del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la OMC y de los procedimientos de

---

<sup>95</sup> En el párrafo 2 del artículo XIV del Acuerdo sobre la OMC se dispone que los Miembros que acepten el Acuerdo de Marrakech con posterioridad a su entrada en vigor pondrán en aplicación las concesiones y obligaciones establecidas en los Acuerdos Comerciales Multilaterales que hayan de aplicarse a lo largo de un plazo contado a partir de la entrada en vigor del Acuerdo como si hubieran aceptado este instrumento en la fecha de su entrada en vigor. Por consiguiente, los gobiernos que se adhieren no disponen automáticamente en modo alguno de períodos de transición. Por otro lado, el artículo XII ofrece a los Miembros un margen de maniobra. En la práctica, los miembros han dejado claro que sólo se concederán períodos de transición si el solicitante logra demostrar con pruebas contundentes la necesidad de ese período.

adhesión de esa institución, basta con signar dicho acuerdo para gozar de los beneficios del protocolo o en su caso a cumplir con algunas disposiciones específicas, independientemente de las teorías, doctrinas o regímenes de incorporación de los tratados a las leyes nacionales de los países miembros de la OMC.

Es decir, la OMC deja al libre arbitrio de las autoridades nacionales pasarlos por sus parlamentos o congresos nacionales, considerando las principales tesis internacionalistas. En este sentido, la autoridad nacional mexicana adoptó el concepto del “*todo único*” y calificó al Protocolo de Adhesión como parte del Tratado de la OMC, por lo que no fue sometido a las formalidades del artículo 133 constitucional, omitiendo la participación del binomio ejecutivo-senado. Por tanto, las autoridades nacionales hicieron suyo el criterio de que el protocolo forma parte integrante de la OMC tomando en cuenta su carácter vinculante. De una interpretación irrestricta, el PACH no forma parte de la OMC, porque se trata de un tratado aparte. En consecuencia para incorporarse a nuestro Derecho Interno debieron agotarse las formalidades del artículo 133 constitucional, bajo la óptica de que una cosa es el tratado de la OMC y otra es el protocolo que reúne las características de un tratado distinto, pero sin definir el mecanismo de incorporación a nuestra legislación, así como la instrumentación del mismo, porque no existen elementos de valoración e interpretación de los protocolos. De ahí que el Protocolo de Adhesión de China es un tratado que forma parte del Derecho de la OMC, sin que se le otorgue la connotación de un instrumento conexo, porque contiene nuevas obligaciones y la aplicación de las mismas impacta el marco jurídico nacional que debió cumplir con el artículo 133 constitucional (cuando menos).

### **1.2.3.1 EL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL Y LOS TRATADOS**

El artículo 133 constitucional tiene su origen en el artículo seis, inciso dos de la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787, cuya estructura e

ideas fueron trasladados al artículo 126 de la Constitución de 1857 y se insertó el texto original en la Constitución de 1917,<sup>96</sup> el cual sólo ha sido modificado en una ocasión (1934). Desde esa fecha, se le quitó de tajo al Congreso de la Unión la facultad de aprobación de los tratados internacionales. Todos estos años se ha respetado la estructura y redacción tal como se encuentra hasta ahora, en cuyo contenido se fundamentan los conceptos de **supremacía constitucional, jerarquía de los tratados y el principio de conformidad** que han abrevado muchos autores.

La supremacía constitucional es considerada como el principio básico de todo sistema jurídico, así lo sostiene Kelsen, al realizar su estudio sobre la jerarquía de normas; refirió que la vinculación entre normas, debía hacerse con relación a una norma de mayor jerarquía, por lo que si se pretendía vincular una ley emitida por el órgano legislativo, ésta sólo podría ser justificada en razón de lo establecido en la Constitución, por ser la norma que jerárquicamente se ubica sobre una ley.<sup>97</sup>

El primer problema al que se enfrentó Kelsen fue la justificación de la propia Constitución, el cual resolvió afirmando que ésta sólo se justificaría en razón de la constitución que regía de manera inmediata anterior, esto es, una justificación no jerárquica, sino histórica. El segundo de los problemas fue la creciente fuerza que tomaba el derecho internacional, tanto público como privado, en virtud de los tratados internacionales que se celebraban entre Estados.

El problema en comento consistía en la inclusión de dichos tratados internacionales en el sistema nacional, dado el principio de autodeterminación de

---

<sup>96</sup> Cfr. Patiño Manffer, Ruperto, Comentario al Artículo 133, en *Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones*. 6ª Edición, Porrúa. México, 2000, Pág. 1175.

<sup>97</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor y Salvador Valencia Carmona, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*. Editorial Porrúa, México, 1999, Pág. 68. Los autores sostienen, siguiendo a Kelsen, que el principio de supremacía descansa en la idea de que por representar la Constitución la unidad del sistema normativo y estar situada en el punto más elevado de éste, contiene las normas primarias que deben regir para todos dentro de un país.

los pueblos, la soberanía nacional, y la realidad de la existencia de dichos instrumentos. Sin embargo, tal vez con la finalidad de evitar mayores problemas o bien ante la falta de comprensión del fenómeno en estudio, Kelsen optó por no abundar al respecto, y en cambio se limitó a referir que los tratados internacionales debían formar parte de la jerarquía de normas de un Estado, siendo considerados como actos inmediatamente subordinados a la Constitución.

Esto implica que Kelsen concebía así, a los tratados internacionales, como algo más que las propias leyes. Por lo tanto, si la Constitución era el nivel supremo del orden jurídico, obvio sería deducir, que aún los tratados internacionales debían sumirse a lo establecido por ésta. Además, asumiendo la implementación y existencia de un sistema de control de la constitucionalidad de las leyes, tendría asimismo sentido, que éstas pudiesen ser igualmente anulables a través de la jurisdicción constitucional.

La aplicación de los tratados en México y en particular el Protocolo de Adhesión de China dentro del supuesto jurídico que forma parte del tratado de la OMC, siempre ha estado dentro de la polémica que ha suscitado la interpretación del artículo 133 constitucional en cuanto a que los tratados son Ley Suprema en todo el territorio nacional, ya que sólo se requiere la celebración de éstos por parte del Ejecutivo y la aprobación por el Senado.

De ahí la necesidad de estudiar la vinculación en espacio y tiempo entre el derecho interno y el derecho internacional. El Dr. Ruperto Patiño Manffer, líder de opinión en el tema y conocedor de las consecuencias jurídicas en su aplicación, aduce con tino que una cosa es la jerarquía de las leyes y otra es la armonía y compatibilidad que tienen los tratados con la Constitución, tomando como base el requisito que establece el artículo 133 que impide cualquier viso de contradicción en el sentido de que los tratados deben estar de acuerdo con la Constitución, conforme al término que se convierte en un requisito: “todos los tratados que estén de acuerdo con la misma”. En consecuencia, no sólo las leyes que emanen de la

Constitución deben guardar armonía y conformidad, sino también los tratados internacionales, ya que de otra forma no tendrían validez. Esto es una premisa fundamental para realizar el análisis de la incorporación de los tratados a nuestra legislación nacional y realmente delimitar cuál es el nivel de conformidad que deben tener los tratados con nuestra Constitución.<sup>98</sup>

Si el PACH, es considerado en esta tesis como un tratado independiente del Tratado de la OMC, o sea una herramienta jurídica distinta, obliga a interpretar que de acuerdo al artículo 133 constitucional, debió ser aprobado por el Senado. El hecho de que no exista esa aprobación, se convierte en un problema más grave para su legitimación, considerando que el Congreso es el legitimario primario para la aprobación de los tratados para evitar tantos conflictos a nivel interno e internacional.

De todos modos, el PACH provocó confusiones en cuanto a su naturaleza jurídica, porque han surgido serias interrogantes jurídicas respecto a su constitucionalidad o inconstitucionalidad, o si realmente debieron omitirse las formalidades del artículo 133 constitucional, o si evidentemente, ni siquiera había surgido en la vida jurídica nacional por su carácter nugatorio e inexistente.

Dentro del concepto de supremacía constitucional, se establece que tanto las leyes del Congreso como los tratados deben emanar de la Constitución y estar conforme a sus normas, pero nunca ir en contra del Código Supremo. Sin embargo el Dr. Ruperto Patiño explica que el artículo 133 califica a las leyes del Congreso de la Unión como supremas de toda la Unión, sin embargo recomienda que se debe hacer un distingo entre las leyes que emanan *prima facie* de la Constitución y las que derivan de ellas mismas para definir a cuáles se refiere este artículo y ubicarlas dentro de ese marco jurídico.<sup>99</sup> Al respecto se ha señalado por

---

<sup>98</sup> *Ibidem*, Pág. 1183 y 1184.

<sup>99</sup> *Ibidem*, pág. 1182.

parte de Jorge Carpizo<sup>100</sup> “que si bien todas las leyes emanadas del Congreso son formalmente idénticas, materialmente no lo son”, lo cual concuerda con lo afirmado por el Dr. Ruperto Patiño.<sup>101</sup>

De conformidad a lo analizado, es evidente que el Protocolo de Adhesión de China, es un tratado que según los postulados internacionales de la Convención de Viena reúne todos los requisitos y características para ser catalogado como tal, aunque gravita en un marco de competencia previamente definido con un contenido permeado de disposiciones por temas específicos, términos y condiciones, mecanismos y anexos, los cuales en su conjunto generan obligaciones nuevas para China y compromisos para México, además de establecer un marco jurídico diferente de aplicación por las implicaciones que tiene en el derecho nacional. Esto está en clara contradicción a una serie de artículos constitucionales que conceden facultades para legislar en materia de comercio exterior, específicamente al Congreso y no al Senado, lo que constituye una paradoja jurídica y una figura artificiosamente instrumentada para desplazar al Congreso en esta función estratégica del comercio exterior desde 1934, que hasta ahora sigue produciendo problemas y conflictos de aplicación.

No cabe duda, que de conformidad al Artículo 133 constitucional, el mencionado protocolo debió ser aprobado por el Senado de la República, acción que se omitió tajantemente, a pesar de que se generan derechos y obligaciones específicas que van en contra de la Constitución, las leyes constitucionales y ordinarias. En este orden de ideas, el PACH nunca se ha incorporado a nuestra legislación nacional, porque no siguió la ruta que describe el artículo 133 constitucional, ni se estableció un mecanismo de implementación para trasladar su normas y disposiciones a una ley nacional, tomando en cuenta que por el sólo hecho de su publicación afectaba intereses específicos e impactaba sectores

---

<sup>100</sup> Carpizo Jorge, “Estudios Constitucionales”, México, UNAM, en *La Gran Enciclopedia Mexicana*, III, México, 1983.

<sup>101</sup> Cfr. Gabuardi Arreola Carlos, *El Derecho Mercantil Internacional y los Tratados*, en *Jurídica*, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, número 21, México, 1992, Pág. 218. Este autor considera que sobre este particular hay tantos criterios como el mismo número de autores.

productivos en lo particular, lo que resulta inconsistente con toda una serie de leyes que integran el régimen jurídico de comercio exterior.

Es evidente que el Protocolo de Adhesión de la República Popular China a la Organización Mundial del Comercio no fue aprobado por el Congreso y que su publicación en el Diario Oficial de la Federación no es suficiente para su implementación o ejecución, es decir, no se cumplió con lo establecido en los artículos 76 fracción I<sup>102</sup> y 133 constitucionales para su debida aplicación en México

### **1.2.3.2 LOS EFECTOS DEROGATORIOS QUE PRODUCEN LOS TRATADOS POR NO ESTAR DE ACUERDO CON EL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.**

El Dr. Ruperto Patiño en franca oposición a que los tratados sean aprobados por el Senado establece: que éstos: *“no pueden tener efectos derogatorios sobre las leyes expedidas por el Congreso ya que para la modificación o derogación de una ley expedida por el Congreso, debe seguirse el mismo procedimiento que se siguió para su creación, tal como lo ordena el artículo 72, inciso f de la Constitución”*.<sup>103</sup>

Esto debido a que todos los tratados que únicamente son aprobados por la Cámara de Senadores pueden crear conflictos de aplicación de leyes y/o dejar sin efectos las leyes expedidas por el Congreso en la materia de que se trate, las cuales están de antemano en armonía, emanan y guardan conformidad y son ley suprema en toda la Unión. Acerca de los efectos derogatorios que pudiese producir la incorporación directa de los tratados,<sup>104</sup> podemos señalar que se da porque no se requiere un acto posterior para su entrada en vigor. Por tanto no se

---

<sup>102</sup> El artículo 76 fracción I consagra la facultad del Senado para analizar la política exterior del Ejecutivo, así como aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el mismo suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos.

<sup>103</sup> Cfr. Patiño Manffer, Ruperto *“Algunos problemas derivados de la incorporación del Derecho internacional al Derecho Nacional y la jerarquía de los Tratados”*, *Revista del Posgrado en Derecho de la UNAM*, Vol. 3, Número 5, julio-diciembre 2007. Pág. 12.

<sup>104</sup> *Ibidem*, pág. 7.

puede aplicar un tratado, en este caso el PACH, que entra en contradicción con una ley nacional, invocando solamente los principios de *lex posterior derogat priori* y a la *lex specialis*, como es considerada la OMC, sino implica la intervención inmediata del Congreso para que realice las adecuaciones legislativas correspondientes conforme al proceso preestablecido en la Carta Magna.

Bajo este supuesto, puede darse el caso de que cuando un tratado se incorpore a nuestra legislación nacional, algunas leyes nacionales nazcan abrogadas o derogadas, lo que representa otra problemática específica, ya que se impide de entrada la adecuación del marco jurídico nacional a los nuevos compromisos internacionales en apego a la nueva tesis jurisprudencial, cayendo en una omisión legislativa del Congreso *per se* que nulifica e impide la aplicación del tratado. Por el hecho de que la aprobación de tratados tenga un proceso distinto a la creación de leyes, siempre existirá una ausencia e insuficiencia jurídica de aplicación, que sólo será resuelta con la creación y/o modificación de una ley emitida por el Poder Legislativo.

El mecanismo de incorporación permite, avala y autoriza que los tratados tengan una aplicación preferente, tomando como base su aplicación *a priori* sobre las leyes nacionales, donde existen riesgos evidentes de un conflicto de leyes producido por este criterio hegemónico de preeminencia y prevalencia de los tratados.

### **1.2.3.3 LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL PROTOCOLO DE ADHESIÓN DE CHINA CONFORME AL ARTÍCULO 131 CONSTITUCIONAL.**

El Protocolo de Adhesión de China fue publicado por la Secretaría de Economía en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto del 2007, o sea cinco años 8 meses después de su formal adhesión del 11 de diciembre del 2001 dentro de la Conferencia Ministerial de Doha. Cabe señalar, que la publicación del Diario Oficial fue de manera incompleta del referido Protocolo y sin la aprobación

por parte del Senado de la República, lo cual se puede consultar directamente en la página oficial de la OMC.<sup>105</sup>

En este sentido, existe una laguna legal en la Ley sobre Celebración de Tratados para definir el nivel de obligatoriedad de los protocolos, siempre y cuando dicha ley no sea incompatible con las disposiciones internacionales; aunque resulta discutible que el PACH haya sido publicado casi seis años después de su aprobación en el seno de la OMC, lo que ha ocasionado una serie de trastornos a nuestra producción nacional, confundiendo cada día más a nuestras autoridades, que aún no han definido una estrategia comercial para defenderse del embate exportador chino.<sup>106</sup>

Esto trae como consecuencia otro problema de aplicación, desde una perspectiva jurídica, si bien el protocolo podría calificarse de inconstitucional por no ajustarse a los requisitos esenciales del artículo 133 constitucional, con su publicación en el Diario Oficial se gesta otra contradicción, ya que en este caso la Secretaría de Economía, si es que procede la delegación de facultades que concibe el artículo 131 constitucional segundo párrafo, no tiene las atribuciones constitucionales para hacerlo, puesto que escapa a su competencia, y resulta aún más grave haberlo realizado después de tanto tiempo, lo que produce más perjuicios y desequilibrios a la planta productiva. De ello se deduce que la autoridad, trató de enderezar una presunta irregularidad jurídica y preparar el escenario normativo para una negociación bilateral con China a través del Acuerdo de Remedio Comercial, que sustituyera las cuotas compensatorias que se habían impuestos a los productos chinos y que estaban a punto de cumplir su periodo de gracia, dentro de la cláusula de paz.

---

<sup>105</sup> Ver informe del grupo de trabajo: <http://docsonline.wto.org/DDFDocuments/v/WT/ACC/CHN49.doc>

<sup>106</sup> Es preciso señalar la similitud del enfoque constitucionalista interno, con el enfoque económico del compromiso internacional. Las dos escuelas de pensamiento sostienen que la concertación de acuerdos comerciales está motivada por un dilema interno, que se resuelve limitando la orientación proteccionista de los poderes decisorios mediante la asunción de compromisos internacionales. Pero mientras que la literatura económica parece suponer una posición liberal en los responsables de la formulación de políticas, los enfoques jurídicos ofrecen una explicación más profunda de la voluntad de limitar la capacidad de acción de los gobernantes: los ciudadanos les obligan (mediante un mecanismo que no se especifica) a establecer contratos con otros países, porque ello redundaría en beneficio de la mayoría.

La publicación en el Diario Oficial de la Federación del PACH, se basa en el artículo 131 párrafo segundo de la Constitución,<sup>107</sup> el cual claramente establece como una facultad privativa del Congreso de la Unión, quien puede facultar al Presidente de la República, de manera exclusiva y no delegable, para que realice una serie de atribuciones de comercio exterior, con fundamento en los artículos 49 y 131 párrafo segundo.

**ATRIBUCIONES DEL EJECUTIVO FEDERAL CONFORME EL ARTÍCULO 131 CONSTITUCIONAL**

CONDICIÓN <i>SINE QUA NON</i> : Cuando el Ejecutivo LO ESTIME URGENTE	
NIVEL UNO	AUMENTAR, DISMINUIR Y SUPRIMIR LAS TARIFAS DE EXPORTACIÓN E IMPORTACIÓN
NIVEL DOS	CREAR, RESTRINGIR Y PROHIBIR EXPORTACIONES E IMPORTACIONES
<b>OBJETIVOS:</b> REGULAR EL COMERCIO EXTERIOR, LA ECONOMÍA DEL PAÍS, LA ESTABILIDAD DE LA PRODUCCIÓN NACIONAL U OTRO QUE APORTE UN BENEFICIO AL PAÍS.	

Si bien el artículo puede facultar al Presidente para regular el comercio exterior, debe existir la premisa de que se trata de un asunto de urgencia, siendo evidente que tampoco se manifiesta en el Acuerdo que se trate de una situación con esta característica. De hecho, ni siquiera se justificaría toda vez que el protocolo fue hecho público casi seis años después, o sea casi al final de la cláusula de paz y después de que se había protegido a la industria contra las importaciones chinas por más de 15 años, a través de las cuotas compensatorias.

Bajo una presunción extrema pero posible, de que el Secretario de Economía hubiere sido facultado por el Congreso de la Unión a través del artículo

---

<sup>107</sup> ARTICULO 131. ... El ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime *urgente*, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito en beneficio del país. El propio ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.

34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF)<sup>108</sup>, el Acuerdo en comento sigue siendo inconstitucional, toda vez que no se emite bajo el argumento y justificación, indispensable en este caso, de que se trata de un caso de urgencia para proteger la estabilidad de la planta productiva nacional. En principio cabe observar que los artículos 89 y 90 de la Constitución se limitan, el primero a señalar las facultades del Presidente de la República y se reconoce, por omisión o letra expresa del artículo 89, que las facultades extraordinarias para legislar conferidas por el Congreso de la Unión no pueden ser delegadas a un Secretario, como en este caso al de Economía.<sup>109</sup>

*Por tanto, no hay otra forma de justificación dentro de nuestro régimen constitucional, de que las autoridades no tienen más facultades que las que expresamente les atribuye la ley. Sin embargo hay otras tesis y posturas que dicen lo contrario, en el sentido de que la Secretaría de Economía, por ejemplo, forma*

---

<sup>108</sup> El Artículo 34 de la LOAPF establece la competencia de la Secretaría de Economía en diversos asuntos, entre ellos algunos relativos al tema del comercio exterior, como son:

...I.- Formular y conducir las políticas generales de industria, comercio exterior, interior, abasto y precios del país; con excepción de los precios de bienes y servicios de la Administración Pública Federal;

...IV.- Fomentar, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, el comercio exterior del país;

V.- Estudiar, proyectar y determinar los aranceles y fijar los precios oficiales, escuchando la opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; estudiar y determinar las restricciones para los artículos de importación y exportación, y participar con la mencionada Secretaría en la fijación de los criterios generales para el establecimiento de los estímulos al comercio exterior;

VI.- Estudiar y determinar mediante reglas generales, conforme a los montos globales establecidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los estímulos fiscales necesarios para el fomento industrial, el comercio interior y exterior y el abasto, incluyendo los subsidios sobre impuestos de importación, y administrar su aplicación, así como vigilar y evaluar sus resultados;...

XXX.- Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

<sup>109</sup> Entre las facultades del Presidente consagradas en el Artículo 89 se encuentran:

**II.** Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;

**X.** Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;

**XX.** Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

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

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

parte del Poder Ejecutivo, y por ende, tiene atribuciones en materia de comercio exterior.

En consecuencia, las facultades de las Secretarías, órganos y entidades de la Administración Pública Federal deberán estar expresamente preestablecidas en ley. Bajo este escenario, el Secretario de Economía no puede realizar o emitir actos para los que no está expresamente facultado. Esto se reafirma y se sustenta con la tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en el sentido de que como la competencia de la autoridad es un requisito esencial para la validez jurídica del acto, si éste es emitido por una autoridad cuyas facultades no encuadran en las hipótesis previstas en las normas que fundaron su decisión, es claro que no puede producir ningún efecto jurídico respecto de aquellos individuos contra quienes se dicte, quedando en una situación como si el acto nunca hubiera existido.

#### **AUTORIDADES INCOMPETENTES. SUS ACTOS NO PRODUCEN EFECTO ALGUNO.**

*La garantía que establece el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, denota que la competencia de las autoridades es uno de los elementos esenciales del acto administrativo. Entre sus características destacan las siguientes: a) requiere siempre de un texto expreso para poder existir; b) su ejercicio es obligatorio para el órgano al cual se atribuye y c) participa de la misma naturaleza de los actos jurídicos y abstractos, en el sentido de que al ser creada la esfera de competencia, se refiere a un número indeterminado o indeterminable de casos y su ejercicio es permanente porque no se extingue en cada hipótesis. Ahora bien, estas características encuentran su fundamento en el principio de legalidad, según el cual, las autoridades del Estado sólo pueden actuar cuando la ley se los permite, en la forma y términos que la misma determina, de tal manera que esta garantía concierne a la competencia del órgano del Estado como la suma de facultades que la ley le da para ejercer ciertas atribuciones. Este principio se encuentra íntimamente adminiculado a la garantía de fundamentación y motivación, que reviste dos aspectos: el formal que exige a la autoridad la invocación de los preceptos en que funde su competencia al emitir el acto y el material que exige que los hechos encuadren en las hipótesis previstas en las normas. En este sentido, como la competencia de la autoridad es un requisito esencial para la validez jurídica del acto, si éste es emitido por una autoridad cuyas facultades no encuadran en las hipótesis previstas en las normas que fundaron su decisión, es claro*

*que no puede producir ningún efecto jurídico respecto de aquellos individuos contra quienes se dicte, quedando en situación como si el acto nunca hubiera existido.*

*Precedentes*

*Inconformidad 292/2001. Víctor Hugo Bravo Pérez. 5 de octubre de 2001. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Oliva Escudero Contreras<sup>110</sup>.*

El Dr. Ruperto Patiño, en línea paralela a la tesis de la SCJN, realiza un análisis de los artículos 4 y 5 de la Ley de Comercio Exterior, donde expone que el Secretario de Economía u otros Secretarios dependiendo el tema de comercio exterior de que se trate, se contraponen y violentan competencialmente el espíritu del Artículo 131 constitucional al omitir dos requisitos principales para su aplicación:

“a) no expresó que la autorización concedida al Ejecutivo Federal tiene carácter temporal y que en todo caso su renovación está sujeta a que anualmente el Congreso Federal revise y, en su caso apruebe, el uso que se hubiese hecho de la misma y b) tampoco sujetó el ejercicio de la facultad concedida a la existencia, a juicio del propio Ejecutivo, de condiciones o situaciones de urgencia, con lo que se provoca, en nuestra opinión, una incongruencia constitucional entre el texto fundamental y la Ley reglamentaria.”<sup>111</sup>

Además señala que en el Artículo 4 fracción I de la Ley de Comercio Exterior, el Ejecutivo Federal tiene facultades para crear, aumentar, disminuir o suprimir aranceles, mediante decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación, de conformidad con lo establecido en el artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual da manga ancha al

---

<sup>110</sup> AUTORIDADES INCOMPETENTES. SUS ACTOS NO PRODUCEN EFECTO ALGUNO. Novena Época Instancia: Segunda Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XIV, Octubre de 2001 Tesis: 2a. CXCVI/2001 Página: 429 Materia: Común Tesis aislada.

<sup>111</sup> Patiño Manffer, Ruperto, *Comentarios en torno al Artículo 131*, en <http://legal.terra.com.mx/enlinea/articulos/articulo/0042/default.asp>

Secretario para expedir decretos sin demostrar que se trata de una medida para paliar cuestiones de urgencia.

Dentro del mismo artículo en la fracción II que se refiere a “Regular, restringir o prohibir la exportación, importación, circulación o tránsito de mercancías, cuando lo estime urgente, mediante decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación, de conformidad con el artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, ya se condiciona su aplicación, lo cual es totalmente diferente a la fracción anterior, porque para llevar a cabo este tipo de medidas se tiene que demostrar que se trata de una situación urgente, tal como lo establece el Artículo 131 constitucional, además amplía las facultades del Ejecutivo al adicionar el término “REGULAR” lo cual implica mayores facultades. Esto refleja una auténtica contradicción entre una fracción y otra en relación directa con el artículo 131 constitucional, además el término “REGULAR” tiene una connotación más amplia, de tal forma que en el mismo artículo 131 constitucional dicho “término” está como un objetivo y en el artículo 4 se considera como una atribución que tiene un radio de acción mayor.

Este comentario se refuerza con la lectura de la fracción III del artículo 5º de la propia ley de Comercio Exterior, a través de la cual se faculta expresamente al Secretario de Economía para: “Estudiar, proyectar, establecer y modificar medidas de regulación y restricción no arancelarias a la exportación, importación, circulación y tránsito de mercancías”. Es decir, para el Secretario de Economía rebasa ipso facto las facultades que le corresponden inicialmente al Congreso de la Unión, sin limitación alguna, excediendo lo estipulado y previsto en la parte final del artículo 131 constitucional.

En el sentido de que no existe ningún límite posible para legislar básicamente sobre medidas no arancelarias dentro de la Ley de Comercio Exterior que contraría el artículo 131 constitucional y también específicamente al espíritu del Artículo 49 constitucional, bajo el requisito de que *“No podrán reunirse dos o*

*más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29". **En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.** Esta última parte es letra muerta en la Secretaría de Economía*

Lo anterior, sin duda se traduce en falta de validez y formalidad jurídica que impide la aplicación del PACH. Esto representa "una prohibición expresa contenida en algún precepto de nuestra Carta Magna".<sup>112</sup>

#### **1.2.3.4 LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS TRATADOS**

Si la Constitución tiene mayor jerarquía sobre los tratados, sus efectos jurídicos se dan únicamente en el ámbito interno, o sea que se trata de una cuestión de derecho constitucional y no de derecho internacional, a pesar de que podamos deducir que el protocolo se trata de un tratado anticonstitucional, cuya actuación deficiente de las autoridades competentes creó un problema dentro del orden jurídico nacional, no obstante que ese tratado se tiene que cumplir en el orden externo, o sea, el orden jurídico internacional.

A esta presunta incompatibilidad tiene que dársele solución desde el orden interno y estamos consientes que el tratado, tanto desde el punto de vista del orden interno como del externo, está sujeto a diversos tipos de control jurídico, y en el orden interno a través del juicio de amparo se sortea esta cuestión.<sup>113</sup>

El contenido de la supremacía constitucional se puede considerar primeramente como el Código Supremo, que establece jurídicamente una idea de

---

<sup>112</sup> Enríquez Jr. Ernesto, "Defensa del Tratado México-Norteamericano sobre Ríos Internacionales", en Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, T VIII, núm. 30, México, abril-junio de 1946 p, 240.

<sup>113</sup> Camargo, Pedro Pablo. *La Administración Pública Nacional como órgano de las relaciones internacionales*, ensayo inédito, pp. 28-33.

derecho, que se vuelve norma, se crea, se marca, se señala y se determina la existencia del estado dentro de una concepción precisa de derecho; y se organiza la competencia de los gobiernos y de los órganos y les otorga atribuciones precisas que por ningún motivo pueden traspasar.<sup>114</sup>

De este concepto de supremacía material se derivan dos consecuencias muy importantes: 1) el principio de legalidad; todo acto contra la Constitución carece de valor jurídico; y II) cada órgano tiene su competencia que no se puede delegar salvo los casos expresamente señalados en la misma Constitución.<sup>115</sup>

El principio de supremacía constitucional encierra dos nociones: la idea de legalidad y de estabilidad jurídica. La legalidad entendida a la manera kelseniana, que ningún acto es válido si no encuentra apoyo y sostén en el código supremo y la estabilidad jurídica estriba en que la norma de normas es la unidad del orden y absolutamente ningún acto puede ir contra ella, a menos que el pueblo decida cambiar el orden que caduca, la idea vieja del derecho -según expresión de Burdeau- por una nueva idea del mismo que satisfaga mejor sus aspiraciones y necesidades.

#### **TRATADOS INTERNACIONALES, INCORPORADOS AL DERECHO NACIONAL. SU ANÁLISIS DE INCONSTITUCIONALIDAD COMPRENDE EL DE LA NORMA INTERNA.**

*El Estado mexicano tiene un sistema jurídico propio y asimismo forma parte de la comunidad internacional. Ante esta dualidad, derivada de la coexistencia de los sistemas jurídicos locales y de normas de carácter internacional, se genera la distinción entre derecho nacional o interno y el derecho internacional o supranacional, atento a la fuente de la cual emanan y su ámbito espacial de aplicación. Ante ello, el órgano jurisdiccional debe atender en lo sustantivo, a la existencia de normas de carácter internacional que por virtud de mecanismo constitucional han quedado incorporadas al orden jurídico interno y a las normas locales que existan para establecer en un caso dado, cual es la norma aplicable para regir el acto jurídico materia de la controversia, de modo*

<sup>114</sup> Cfr. Carpizo Mc Gregor, Jorge, *Estudios Constitucionales*, Porrúa, octava edición, México, 2003. Pág. 8.

<sup>115</sup> Georges Burdeau, *Traité de Science Politique*, Paris, 1950, tomo III, pp. 181-184. Hay que señalar que para Burdeau, desde este punto de vista de la supremacía material, la Constitución es la norma fundamental del estado sin importar si está escrita o si es consuetudinaria.

que no puede decidirse en forma general y absoluta, que el derecho sustantivo extranjero no pueda aplicarse por el órgano jurisdiccional nacional, puesto que en México existen normas de carácter federal, como es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 14 y 133 y el artículo 12 del Código Civil Federal, que dan supuestos concretos de solución que deben ser atendidos para resolver en forma fundada y motivada una cuestión de esta naturaleza y por ende, si en el caso cabe o no la aplicación del derecho sustantivo extranjero. Así se tiene que del contenido del artículo 133 constitucional, se desprende que entre las fuentes internacionales del derecho, se encuentran los tratados o convenciones que constituyen acuerdos entre sujetos del orden jurídico internacional (Estados y organismos internacionales) que se han celebrado y toma en cuenta asuntos de derecho internacional por lo que con la interpretación gramatical de la primera parte del artículo 133, para considerar que un tratado sea, junto con las leyes emanadas de la Constitución y que sean aprobadas por el Congreso de la Unión “la Ley Suprema de toda la Unión” es menester que se satisfagan dos requisitos formales y uno de fondo, los primeros consisten en que el tratado sea celebrado por el presidente de la República y que sea aprobado por el Senado, mientras que el requisito de fondo, consiste en la conformidad de la convención internacional con el texto de la propia Ley Fundamental. En relación con los requisitos formales que hablan de la incorporación del derecho internacional al positivo de nuestro país, se describen dos procedimientos: 1. El ordinario, donde la adaptación se hace por medio de normas internas (constitucionales, legislativas, administrativas, etc.); y 2. El Especial también llamado de remisión, el cual implica que la regla de derecho internacional no se reformula, simplemente los órganos del Estado ordenan su cumplimiento, el cual tiene dos variantes: I. Requisito de orden de ejecución en el caso de tratados y II. El procedimiento automático en tratándose de costumbre internacional. Además de que en el caso del derecho internacional convencional, debe atenderse también a las disposiciones del propio tratado sobre el particular. Por tanto, en materia de adaptación del derecho internacional al interno, el procedimiento especial es el predominante; sin embargo, cuando se está ante el procedimiento ordinario en el que nuestro país advierte no sólo la necesidad de observar el contenido del tratado internacional sino que considera oportuno, dada la importancia de la materia que regula el tratado en cuestión, incorporar dicha norma internacional al derecho nacional a través del procedimiento de incorporación ordinario, esto es al reformar las leyes internas o, en su caso, emitir nuevas leyes que atiendan lo establecido en el tratado. Por eso cuando el acto de autoridad, reclamado vía amparo, se funde en el tratado internacional así como en la norma de derecho nacional y respecto de esta última ya existiere pronunciamiento de constitucionalidad por nuestro Máximo Tribunal, los argumentos tendentes a demostrar la inconstitucionalidad del tratado internacional que dio motivo a la expedición de la norma nacional, deberán desecharse atento a la causa de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción XVIII, en relación con el artículo 80 ambos de la Ley de Amparo porque el análisis de la fundamentación y motivación del acto

*de aplicación del tratado internacional a nada práctico conduciría dado que no se podrían actualizar los supuestos contenidos en el numeral 80 de la Ley de Amparo pues si el acto reclamado no se funda únicamente en el tratado internacional, sino en un ordenamiento jurídico cuya existencia derivó del pacto internacional y cuya constitucionalidad ya fue declarada por la Suprema corte de Justicia de la Nación, no podría reintegrarse al quejoso en el goce de las garantías individuales que se estimaran transgredidas, puesto que la constitucionalidad del acto de aplicación se sostendría por los restantes preceptos cuya constitucionalidad ya fue declarada. (Subrayado propio).<sup>116</sup>*

Todas las opiniones que existen sobre la inconstitucionalidad de los tratados convergen en el sentido de que los tratados son inconstitucionales si van en contra del artículo 133 constitucional. Si es inconstitucional no tiene validez ni formalidad alguna para su aplicación en el orden interno porque van en contra de la norma suprema.<sup>117</sup>

Por tanto, dentro de una interpretación estricta: un Estado sólo puede suscribir un tratado si se encuentra en armonía con su régimen interno, de lo contrario no debe ser firmado.<sup>118</sup> Aquí el problema es que el PACH fue aceptado por México y está obligado a cumplir con sus disposiciones aunque no tenga armonía con nuestra legislación interna, lo que lo hace totalmente inconstitucional.

---

<sup>116</sup> TRATADOS INTERNACIONALES, INCORPORADOS AL DERECHO NACIONAL. SU ANÁLISIS DE INCONSTITUCIONALIDAD COMPRENDE EL DE LA NORMA INTERNA. Tesis: 1.3º.C.79 K/2007 del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época. Tomo XXVI, Julio de 2007.

<sup>117</sup> De acuerdo con Miguel Carbonell, los textos constitucionales han adoptado diversas soluciones: algunas no tienen ninguna previsión al respecto, en otras se establece la obligación de cumplirlos, pero no se da a los tratados un rango superior a la legislación ordinaria nacional; algunas más prevén que los tratados prevalezcan sobre las leyes nacionales, y algunas otras otorgan a los tratados la posibilidad de modificar o revisar las propias normas constitucionales. *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México*, Ed. UNAM, México, 1998, Pág. 207 y 208. Apoya esta postura Daniel Montero Zendejas, (Derecho Constitucional Comparado, Editorial Porrúa, México, 2006, pág. 117), quien considera que si los tratados internacionales no están de acuerdo con la Constitución no serán la Ley suprema de toda la Unión.

<sup>118</sup> Cfr. Patiño Manffer, Ruperto, Comentarios al artículo 133, Op. Cit. Pág. 1184, así como Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona, op. Cit. Pág. 74. Estos últimos señalan que si un tratado internacional no está de acuerdo con la Constitución, tiene que declararse inaplicable porque atenta contra la norma suprema y además, se encuentra colocado en un escaño inferior a ella, por lo que su aplicación puede ser combatida mediante el juicio de amparo; además, se habla de que si los tratados internacionales no están de acuerdo con la Constitución no serán la Ley suprema de toda la Unión.

### **1.2.3.5 ÚLTIMA TESIS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (SCJN)**

Del artículo 133 constitucional se deriva el principio de supremacía constitucional, donde ninguna ley secundaria contraria a la norma de normas es aplicable y observable dentro del orden jurídico nacional. Según el régimen de competencias, sólo el Poder Judicial de la Federación a través de los Tribunales Federales de Amparo, tiene facultades para declarar alguna inconstitucionalidad de un tratado o de una ley en relación directa con la Carta Magna, aún cuando el Tribunal Fiscal tenga un carácter federal carece de atribuciones, porque se trata más bien de órgano de control de la legalidad.

Como punto de partida, debemos asentar como premisa fundamental que en el caso de México, cualquier tipo de tratado se incorpora de manera directa y automática, lo cual se refrenda aún más con la última tesis jurisprudencial de la SCJN de 2007, novena época.

***TRATADOS INTERNACIONALES. SON PARTE INTEGRANTE DE LA LEY SUPREMA DE LA UNIÓN Y SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES GENERALES, FEDERALES Y LOCALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.***

*La interpretación sistemática del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos permite identificar la existencia de un orden jurídico superior, de carácter nacional, integrado por la Constitución Federal, los tratados internacionales y las leyes generales. Asimismo, a partir de dicha interpretación, armonizada con los principios de derecho internacional, dispersos en el texto constitucional, así como con las normas y premisas fundamentales de esa rama del derecho, se concluye que los tratados internacionales se ubican jerárquicamente debajo de la Constitución Federal y por encima de las leyes generales, federales y locales, en la medida en que el Estado Mexicano al suscribirlos, de conformidad con lo dispuesto en la Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados entre los Estados y Organizaciones Internacionales, o entre Organizaciones Internacionales y, además atendiendo al principio fundamental de derecho internacional consuetudinario “pacta sunt servanda”, contrae libremente obligaciones frente a la comunidad internacional que no pueden ser desconocidas invocando normas de*

*derecho interno y cuyo incumplimiento supone, por lo demás una responsabilidad de carácter internacional.*<sup>119</sup>

El Dr. Ruperto Patiño Manffer señala acertadamente, que el Ejecutivo junto con el Senado se convierte en un legislador irregular, cuya influencia va más allá del Congreso de la Unión, lo que está en franca oposición a los principios constitucionales de división de poderes y distribución de competencias.<sup>120</sup>

En consecuencia, la tesis de la SCJN otorga una mayor jerarquía a los tratados de una manera contundente, sin cortapisas, con una redacción carente de fundamentación y motivación al señalar de una manera simplista que “*se concluye que los tratados internacionales se ubican jerárquicamente debajo de la Constitución Federal y por encima de las leyes generales, federales y locales*”. Además pone en jaque a todo el orden jurídico nacional de sufrir eventuales efectos derogatorios de las leyes, lo cual violenta lo estipulado en el artículo 72-F de la Constitución, argumentando débilmente los postulados de la Convención de Viena y el principio *pacta sunt servanda*, soslayando los efectos jurídicos que produzca su incorporación a la legislación nacional.

La tesis podría calificarse de ligera y superficial, si bien considera la incorporación de los tratados al derecho nacional, no razona sobre los perjuicios que puede generar en la aplicación de leyes nacionales. Asimismo no tiene una visión, ni siquiera a corto plazo para establecer criterios jurídicos para solventar problemáticas o conflictos entre leyes y tratados. En fin, establece valores y jerarquías pero no contiene un escenario de solución jurídica que prevenga y mantenga vivas las atribuciones del Congreso para corregir efectos derogatorios por la presunta aplicación de los tratados internacionales, incluyendo el PACH.

---

<sup>119</sup> TRATADOS INTERNACIONALES. SON PARTE INTEGRANTE DE LA LEY SUPREMA DE LA UNIÓN Y SE UBICA JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES GENERALES, FEDERALES Y LOCALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL. Tesis: P.IX2007 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época. Tomo XXV, ABRIL de 2007.

<sup>120</sup> Cfr. Patiño Manffer, Ruperto, Algunos problemas derivados de la incorporación del derecho Internacional, Op. Cit. Pág. 16

Este esquema de interpretación, que al parecer no tiene mayor dificultad, pone en aprietos a los estudiosos del Derecho para tener una posición definida de actuación ante la incorporación de los tratados internacionales, especialmente por parte de los responsables de la política de comercio exterior, nuestros legisladores y la misma SCJN. La omisión de que el protocolo de China no haya sido sometido a la aprobación por parte del Senado es una situación bastante grave, desde una perspectiva eminentemente jurídica.

### **1.2.3.6 LA INCORPORACIÓN DE LOS TRATADOS AL DERECHO NACIONAL**

Entre las teorías que explican la relación entre el derecho interno y el internacional destacan las teorías dualistas y las monistas. Conforme a las teorías primeras el derecho internacional y el derecho interno tienen fuentes distintas y regulan relaciones diversas. El derecho internacional público regula relaciones entre los Estados en tanto que el derecho interno rige relaciones entre individuos o entre éstos y el Estado.<sup>121</sup>

En el sistema dualista, el tratamiento que se le da tanto al derecho interno como al internacional es por separado; la recepción del derecho internacional al derecho interno se realiza a través de la incorporación del tratado a una ley nacional. Ejemplo de ello es el caso de Estados Unidos, en donde es claro que al adoptar un sistema dualista, un tratado debe sufrir una transformación para su incorporación a las leyes internas, y es por eso que éstas permanecen dinámicas en virtud de los proyectos de leyes en espera de resolución del Congreso estadounidense.

En otras palabras, el Ejecutivo estadounidense celebra Acuerdos Ejecutivos y todos los tratados se incorporan al sistema jurídico de una manera indirecta y para su aplicación se necesita de una ley expedida por el Congreso. Mientras esto

---

<sup>121</sup> Cfr. Saldaña Pérez, Juan Manuel, *Comercio Internacional, Régimen Jurídico Económico*. Porrúa, México, 2008 Pág. 79.

no suceda, una resolución internacional no tendrá forma y validez y por ende será inaplicable mediante la “Cláusula de anterioridad”. Esta situación nos lleva a lo que pasó con la aplicación del GATT, donde todas las resoluciones de los Grupos Especiales que condenaban en algunas cuestiones comerciales a EUA y le exigían un nivel de cumplimiento para poner de conformidad su legislación nacional, argumentaban que para ellos el GATT tenía un carácter jurídico provisional y de naturaleza ejecutiva hasta en tanto se estableciera un organismo internacional del comercio, aduciendo que para el cumplimiento de sus disposiciones se necesitaba la intervención esencial del Congreso. Independientemente de este mecanismo de defensa a su congreso nacional a la luz del Derecho Internacional Público, es un instrumento proteccionista parlamentario que le da ventajas ante sus interlocutores comerciales, dándole un margen de operación y aplicación.

Es un hecho que no existe una teoría generalmente aceptable sobre la incorporación de los tratados en la legislación interna. Sin embargo, sí existe la experiencia misma sobre este tópico en el caso de México, donde los tratados surten efectos inmediatamente, o se aplican por sí mismos, sin darle oportunidad al Congreso para realizar adecuaciones en el derecho interno para que el tratado cobre plena formalidad y validez jurídica.

Para las teorías monistas todas las normas jurídicas derivan su validez y fuerza en normas superiores hasta llegar a la norma fundamental, entendida como la Constitución para el caso de México. Lo que nos interesa retomar de esta teoría es el reconocimiento y validez de los tratados internacionales, por lo que éstos forman parte del orden jurídico interno o nacional sin que se requiera la existencia de una acción posterior del Estado. El monismo adopta la forma “directa” de incorporación o recepción del derecho internacional al derecho interno.<sup>122</sup>

---

<sup>122</sup> Ídem.

En el caso del Acuerdo de Marrakech, mediante el cual se estableció la OMC, previo cumplimiento los requisitos del artículo 133 constitucional, de manera automática se constituyó en ley suprema en toda la nación por encima de las leyes nacionales, en este caso sobre la Ley de Comercio Exterior y su Reglamento, Ley de Propiedad Intelectual, Ley de Metrología y Normalización y demás leyes análogas y correlativas a todos los temas que dicha organización regula, norma y opera a nivel multilateral.

Es evidente, que se han presentado casos donde existe contradicción con las leyes nacionales, sin embargo con la nueva tesis de la SCJN se ha dado aplicación preferente, por ejemplo al Acuerdo Antidumping, el Acuerdo de Subvenciones y Medidas Compensatorias, entre otros acuerdos conexos de la OMC, a pesar de que contravengan disposiciones legales sobre la materia. Esto nos lleva a pensar, que más bien sería más efectivo y conveniente aplicar las resoluciones de los acuerdos de la OMC en primera instancia como una fuente principal de consulta y parámetro de valoración, en lugar de considerar como base de análisis las leyes nacionales. La perspectiva de la preeminencia y aplicación de éstas no tendrían razón de ser, o lo que es peor serían letra muerta, ante el rezago o dinámica de cambio de las normas a nivel multilateral que podrían calificarlas de obsoletas o inaplicables a un caso concreto.

En este orden ideas, el Protocolo de Adhesión de China ni siquiera cumplió con los requisitos que estipula el artículo 133 constitucional, por lo que de entrada no puede dársele el reconocimiento de ley suprema de la nación, ni siquiera un rango de jerarquía para que tenga viabilidad de aplicación porque nunca se incorporó a nuestra ley nacional de manera directa o indirecta, o siguiendo algún método de incorporación que reglamente la Convención de Viena.

Dentro de la OMC, específicamente en el proceso de solución de diferencias, México ha argumentado que los acuerdos de la OMC son tratados "autoaplicativos", se aplican automáticamente en México y que las leyes internas

han de aplicarse de manera que sean compatibles con sus obligaciones internacionales<sup>123</sup>, reiterando que la incorporación de los tratados en nuestro país es monista, directa y automática.

Por consiguiente, los tratados se incorporan directamente y producen efectos directos en la legislación mexicana, aunque resulta improcedente que el Ejecutivo con la aprobación del Senado, comprometa mediante un tratado internacional al Congreso de la Unión para llevar a cabo reformas legislativas, en virtud de que se contraviene el principio de división de poderes y en un sistema de incorporación directa de la norma de derecho internacional al derecho interno como en el caso de México, basta con que en el tratado internacional se establezcan los compromisos para que sean obligatorios en territorio nacional.<sup>124</sup>

Por otro lado, en el Grupo Especial que analizó las importaciones de arroz procedentes de Estados Unidos se determinó que varios artículos de la Ley de Comercio Exterior eran incompatibles con el Acuerdo Antidumping (AA) y el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (ASMC), por lo que se urgió para lograr su armonización. Esto sentó precedente de que la legislación mexicana es susceptible de cualquier examen y modificable por la simple resolución de un Grupo Especial.<sup>125</sup>

La interpretación que realizó el Grupo Especial fue en el sentido de que “el hecho de que se prevea que los Acuerdos de la OMC tienen un efecto directo no garantiza automática e inevitablemente la interpretación correcta de dichos

---

<sup>123</sup> México -Medidas antidumping definitivas sobre la carne de bovino y el arroz- México afirma que esto se estipula en el artículo 2 de la Ley de Comercio Exterior, que establece lo siguiente: “las disposiciones de esta Ley son de orden público y de aplicación en toda la República, sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados o convenios internacionales de los que México sea parte”.

<sup>124</sup> Saldaña Pérez, Juan Manuel, *op. Cit* pág. 90.

<sup>125</sup> El OSD (y más concretamente, los Grupos Especiales de Solución de Diferencias y el Órgano de Apelación, que le presta asistencia en el cumplimiento de sus funciones) proporciona a los Miembros resoluciones sobre la cuestión de si determinadas medidas constituyen infracciones al Acuerdo sobre la OMC y, si es aplicable, recomienda que los Miembros en cuestión pongan esas medidas en conformidad; en última instancia, los árbitros deciden el alcance de las medidas correctivas en caso de incumplimiento. Sin embargo, no hay nada equivalente a un órgano ejecutivo nacional que pueda poner en vigor un veredicto. Por lo tanto, con la terminología que se utilizó antes, la institución no puede asegurar una aplicación judicial-policia; sólo puede mejorar la visibilidad, la verificabilidad y la cuantificabilidad.

Acuerdos, por lo menos en una situación en la que existe también una disposición legal interna determinada que está manifiestamente en conflicto con los términos de los Acuerdos.”<sup>126</sup>

La discrecionalidad que tiene el aplicador de la ley, en este caso la Secretaría de Economía, refuerza el criterio que adoptaron los integrantes del Grupo Especial para determinar que la ley estaba en constante conflicto con los compromisos internacionales que tenía México ante la OMC.

Por lo expuesto, se advierte que una recomendación o resolución de los Grupos Especiales de la OMC comprometen los actos del Congreso con una serie de efectos adversos en el contexto internacional.<sup>127</sup>

No cabe duda de que existe una laguna legal en cuanto a la incorporación de los tratados al orden jurídico nacional, entre ellos los protocolos de la OMC y particularmente el PACH, debido a que las leyes nacionales, particularmente la Ley sobre Celebración de Tratados, no regulan la problemática planteada respecto de su naturaleza jurídica, validez, implementación y obligatoriedad.<sup>128</sup>

Por tanto, el sistema multilateral de la OMC está contenido en varios instrumentos conexos, así como el PACH tiene y contiene varios instrumentos conexos dentro de la definición de Acuerdo Internacional de la Convención de Viena y por ende puede ser catalogado como un tratado aparte de la OMC. De ahí

---

<sup>126</sup> México -Medidas antidumping definitivas sobre la carne de bovino y el arroz- Reclamación con respecto al arroz, Ab-2005-6, Informe del Órgano de Apelación 29 de noviembre de 2005. Documento WT/DS295/AB/R.

<sup>127</sup> A diferencia de la OMC, que es un organismo intergubernamental, es posible que los particulares estén legitimados para recurrir a los tribunales internacionales y los mecanismos de solución de diferencias. Varios acuerdos de libre comercio, como el TLCAN o el ASEAN, incluyen disposiciones sobre arbitrajes entre inversionistas y Estados. Conforme a la mayoría de los acuerdos, los inversionistas extranjeros pueden presentar sus reclamaciones al Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI) o a tribunales arbitrales *ad hoc* establecidos de conformidad con el Reglamento de Arbitraje de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI). La ventaja de este enfoque es que los inversionistas no tienen que convencer a los Gobiernos de sus países para que impugnen las medidas infractoras en el país de establecimiento. Al mismo tiempo, los arbitrajes entre inversionistas y Estados ofrecen una solución bilateral entre el reclamante y el Gobierno del país de establecimiento sin que este último esté obligado a poner sus medidas en conformidad.

<sup>128</sup> Saldaña Pérez, Juan Manuel, Op. Cit. Pág. 93

la necesidad de haberlo sometido a la aprobación del Senado, ya que de otra forma es inconstitucional.

# CAPÍTULO DOS

## LAS CUOTAS COMPENSATORIAS ENTRE MÉXICO Y CHINA BAJO LAS NORMAS MULTILATERALES DE LA OMC

### 2.1 ANTECEDENTES DE LAS CUOTAS COMPENSATORIAS MÉXICO-CHINA. IMPUESTOS POR PARTIDA ARANCELARIA SOBRE IMPORTACIONES CHINAS.

En el sexenio de 1988-1994 se pensó en la verdadera profundización de la apertura comercial y económica en México. En este periodo, se llevaron a cabo eventos de capital importancia en el ámbito comercial internacional como lo fueron las negociaciones formales del Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN) con su conclusión en 1992. Por otro lado, entre 1993 y 1994 finalizaron las negociaciones de la Ronda Uruguay y se firmó el Acuerdo de Marrakech que crea y establece formalmente la OMC.

Estos instrumentos internacionales, contienen diversas disposiciones en materia de cuotas compensatorias que sirvieron de base para la aplicación de aquellas cuotas que derivaron de las investigaciones realizadas en los 90's o

“paquete China”, que correspondían a una política comercial de protección a la industria ante la apertura comercial, sin que se haya respetado el procedimiento antidumping de la OMC

Si bien, la mayoría de las investigaciones iniciaron entre 1992 y 1993, y se resolvieron e impusieron de manera unilateral por México conforme a la Ley de Comercio Exterior de 27 de julio de 1993, y fueron previas a la conclusión de la negociación de la Ronda Uruguay, es decir, antes del establecimiento de la OMC, y a todas las medidas que anteceden a la adhesión de China a la OMC. precisamente para no tenerlas de parámetro de referencia.

Con estas medidas el gobierno mexicano decidió aplicar cuotas compensatorias a diversos productos importados de China, entre los que se encuentran: bicicletas, juguetes, calzado, máquinas, aparatos y material eléctrico, herramientas, prendas de vestir, hilados y tejidos, y productos químicos orgánicos, principalmente. Dichas medidas abarcan sectores en lo general y forman parte de lo negociado en el Anexo 7 del PACH entre México y China en 2001.<sup>129</sup>

Para la imposición de las cuotas compensatorias se exige un análisis producto por producto de aquellos que compiten entre sí en el mercado. Sin embargo, en estos casos se adoptaron cuotas compensatorias sectoriales, es decir, sobre todas las clases de bienes de un mismo sector y por partida arancelaria; asimismo, se adoptaron cuotas compensatorias prohibitivas, de hasta 1,105% (para cierto tipo de calzado), que inhibieron por completo la importación. En ciertos sectores se han venido depurando las cuotas compensatorias –las que aún subsisten- y se han venido prorrogando esencialmente en los mismos montos y otras están en espera de nuevos acuerdos, mientras que otras más se han desmantelado progresivamente.<sup>130</sup>

---

<sup>129</sup> Vargas Menchaca, José Manuel, *Medidas de transición y cuotas compensatorias chinas*, en *Aduanas*, No. 6, noviembre-diciembre, 2008, pág. 5

<sup>130</sup> Existen cuotas compensatorias vigentes hasta el año 2011.

El establecimiento de esas cuotas fue una decisión completamente arbitraria por parte de México,<sup>131</sup> que tuvo la oportunidad de fijarlas de manera tan amplia y discrecional porque China no era miembro del GATT y se le aplicó el trato de “economía de no mercado”,<sup>132</sup> dando como resultado cuotas excesivas. El resultado evidente de la aplicación de cuotas elevadas fue la distorsión del comercio, ya que se fomentaron prácticas de elusión, triangulación y la obtención de amparos para evitar o evadir el pago de las mismas. Aunado a ello, el manejo aduanal y administrativo del comercio exterior de México se volvió sumamente complicado.<sup>133</sup>

Y no sólo eso, en los casos en que se presentaron amparos contra el pago de las cuotas o se solicitaron permisos para importar sin cuotas compensatorias, y cuotas específicas menores a las residuales, -propiciando el monopolio del mercado- se perjudicó tanto al productor nacional como al consumidor final.

Es necesario reconocer que el establecimiento de las cuotas no logró su propósito de protección a la industria nacional, en razón de que no se establecieron de manera simultánea, medidas para crear un entorno económico propicio para lograr una mejor competitividad en el mercado interno e internacional.<sup>134</sup>

Posteriormente, y en virtud del Protocolo de Adhesión de China a la OMC, México negoció el Anexo 7 en 2001, considerando el historial de la relación bilateral en materia de cuotas compensatorias. El resultado fue que China aceptó

---

<sup>131</sup> Con ello buscaba proteger a la industria nacional, sin embargo, las importaciones chinas no se frenaron, por el contrario, tuvieron un enorme crecimiento.

<sup>132</sup> Esta etiqueta significa que los países que acusan a China de hacer dumping con sus artículos (venderlos por debajo de su costo de producción) no tienen que usar los precios de mercado reales en China para apoyar su acusación; pueden utilizar los precios de cualquier economía de mercado fijada por la OMC, como India. Jisi, Wang. *China y su búsqueda de estabilidad con los Estados Unidos*. Foreign Affairs en Español. Volumen 6, No. 1, enero-marzo. 2006.

<sup>133</sup> Cfr. Vázquez Benítez, Adrián. *La Cláusula de Paz en la Adhesión de China a la OMC y las medidas de transición resultantes*, en Jorge Alberto Moreno Castellanos, Coordinador. *Nuevos Paradigmas del Comercio Internacional*. Tax editores, México, 2010, Pág. 93.

<sup>134</sup> En ese sentido, la industria nacional tuvo un comportamiento débil, además que se tuvo una pérdida en la capacidad manufacturera, y fueron realmente pocos los sectores en los que las cuotas compensatorias tuvieron el efecto esperado, como fue el caso de aquellos productos orientados a la exportación (industria automotriz y electrónica).

que las cuotas compensatorias no se someterían al cumplimiento de las disposiciones de la OMC, así como al Protocolo sobre Medidas Antidumping del PACH, por un término de 6 años que concluyó el 11 de diciembre de 2007.

En el otro escenario, se encuentran las cuotas compensatorias que resultaron de las investigaciones realizadas con posterioridad al 2001, las cuales obviamente no están incluidas en el Anexo 7 del PACH y permanecieron vigentes hasta 2007, cuando expiró el plazo establecido en dicho Anexo.<sup>135</sup>

Hasta 2007, las medidas compensatorias vigentes en México sobre importaciones Chinas eran las siguientes:

PRODUCTO	FRACCIÓN ARANCELARIA	CUOTA
Malla cincada (galvanizada) de alambre de acero en forma hexagonal	7314.19.99, 7314.31.01, 7314.41.01 y 7314.49.99	De 2.80 dólares por kilogramo
Carriolas	8715.99.01	De 21.27 a 105.84%
Calzado	6401, 6402, 6403, 6404 y 6405	De 165 a 1105%
Cadena de acero de eslabones soldados	7315.82.02	De 0.72 dólares por kilogramo
Velas de candelero y de figuras	3406.00.01	De 103%
Ferromanganeso alto carbón	7202.11.01	De 0.5434%
Productos químicos orgánicos	partidas 2915 a la 2941 y fracción 3808.50.01	De 208.81%
Herramientas	8201.10.99, 8201.20.99, 8201.30.99, 8201.60.01, 8203.10.01, 8203.10.99, 8203.20.99	De 312%
Encendedores de gas, no recargables, de bolsillo	9613.10.01	De 0.1232 dólares por

<sup>135</sup> Vargas Menchaca, José Manuel, op. Cit. p. 5

Candados de latón	8301.10.01	pieza De 181%
Hexametáfosfato de sodio	2835.39.02	De 1.0222%
Conexiones de acero al carbón para soldar	7307.93.01	De 2.07 dólares por kilogramo
Bicicletas	8712.00.01, 8712.00.02, 8712.00.03, 8712.00.04 8712.00.99	De 144 a 279%
Prendas de vestir	partidas 6101 a la 6117, 6201 a la 6217 y de la 6301 a la 6310	De 379 a 533%
Hilados y tejidos	partidas 3005, de la 5204 a la 5212, 5309, 5310, 5401, 5402, 5404, 5407, 5408, 5506, de la 5508 a la 5516, 5803 y 5911	De 331 a 501%
Lápices	9609.10.01	De 451%
Juguetes	9503.00.01, 9503.00.02, 9503.00.03, 9503.00.05, 9503.00.06, 9503.00.10, 9503.00.11, 9503.00.12, 9503.00.14, 9503.00.16, 9503.00.18, 9503.00.19, 9503.00.99, 9503.00.23, 9503.00.24, 9503.00.25, 9504.40.01, 9504.90.06, 9505.10.01, 9505.10.99	De 22.89 a 351%

	9505.90.99	
Clavos de acero para concreto	7317.00.99	De 0.50 dólares por kilogramo
Cerraduras de pomo o perilla	8301.40.01	De 236%
Gatos hidráulicos tipo botella	8425.42.02	De 18 dólares por pieza
Máquinas, aparatos, material eléctrico y sus partes	8501.52.04, 8501.53.04, 8504.10.01, 8504.10.99, 8504.33.01, 8508.11.01, 8508.19.99, 8509.40.01, 8509.40.02, 8515.90.01, 8516.31.01, 8516.60.01, 8516.72.01 8532.22.99	De 51.4 a 129%
Válvulas de hierro y acero	8481.20.01, 8481.20.04, 8481.20.99, 8481.30.01, 8481.30.99, 8481.80.04, 8481.80.18, 8481.80.20 8481.80.24	De 1.2596%
Hongos del género <i>agaricus</i>	2003.10.01	De 0.2476 a 0.4484 dólares por kilogramo
Sacapuntas de plástico	8214.10.01	De 145%

De cualquier forma, respecto al término del plazo de seis años para la eliminación de las cuotas compensatorias de los productos enlistados en el Anexo 7 del PACH, la autoridad mexicana inició los procedimientos de revisión de cuotas,<sup>136</sup> en los cuales las partes interesadas siguieron el procedimiento que establece la obligación de presentar la información que le permita a la Secretaría

---

<sup>136</sup> Como resultado de esa revisión, se concluyó que los exámenes que previamente se habían realizado entre 1994 y 2006 no habían logrado resolver la incompatibilidad de las medidas antidumping con la OMC. Cfr. Vázquez Benítez, Adrián, Op. Cit. Pág. 96.

de Economía determinar si existen prácticas desleales y en tal caso, establecer el monto apropiado de las cuotas compensatorias. Estos procedimientos normalmente duran 12 meses, pero la OMC permite que se extiendan hasta 18 meses.

El 14 de octubre de 2008, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación más de 12 resoluciones con relación a investigaciones en materia de dumping de importaciones Chinas, en donde se concluían las revisiones de las cuotas compensatorias y fueron eliminadas para los casos de: bicicletas, calzado, candados, carriolas y cerraduras. Con resolución final están los encendedores, herramientas, hilados y tejidos, juguetes, lápices, maquinas, aparatos y material eléctrico, así como prendas de vestir. Este último caso, reviste particular interés, debido a que se detonaron las instancias judiciales para su revisión y tiene efectos directos sobre el “Acuerdo por el que se implementa una medida de transición temporal sobre las importaciones de diversas mercancías originarias de la República Popular China”, publicado en el DOF el día 14 de octubre de 2008, mismo que estudiaremos más adelante.

## **2.2 ANÁLISIS JURÍDICO DEL ANEXO 7 DEL PACH**

Conforme al párrafo 17 del Informe del Grupo de Trabajo del Protocolo de Adhesión de China a la OMC, dicho país aceptó que temporalmente algunos miembros de la OMC pudieran mantener prohibiciones o restricciones a sus importaciones, de conformidad con las reservas establecidas en el Anexo 7 del mismo, donde se estipulan los términos y condiciones para la aplicación de las restricciones con relación al comercio con China, así como los compromisos de eliminación gradual, los cuales la mayoría de los países miembros los llevarían a cabo en el año 2003 y, algunas excepciones lo harían en el 2005.

En el caso de México, al igual que otros países, hizo reservas que causaron una profunda controversia sobre sus obligaciones al final del plazo, en diciembre

de 2007, dado que son medidas que nacieron incompatibles y estaban condenadas a morir tarde o temprano, de una u otra forma. En conclusión la República Popular de China, es miembro de la OMC a partir del 11 de diciembre de 2001, de conformidad con la Parte III sobre disposiciones finales, punto 2 del Protocolo de Adhesión.<sup>137</sup> Respecto a su entrada en vigor, se produjo a los 30 días después de la fecha de su aceptación, lo que representa el punto de partida para computar los tiempos concedidos en las reservas.

El Protocolo de adhesión de China a la OMC, forma parte de los Acuerdos de la Organización y por lo tanto es obligatoria su observancia para todos los miembros. En el PACH se acordó que dicho país no debía otorgársele el tratamiento o reconocimiento de una economía de mercado en 15 años, y después de ese plazo fatal, o sea el 11 de diciembre del 2016, todos los miembros de la OMC deben reconocerla como economía de mercado,<sup>138</sup> por lo que se le reconocerán todos los derechos y obligaciones vinculantes en el marco de la citada organización.

Las cuotas compensatorias impuestas a los productos chinos que se enlistaron en el Anexo 7 del Protocolo, podrían estar sujetas a revisión nacional y/o internacional (mediante mecanismos de la OMC).<sup>139</sup> Este hecho implicaría directamente su posible eliminación, dada su incompatibilidad con el Acuerdo Antidumping de la OMC, y en consecuencia, una afectación a los sectores productivos nacionales que son competidores en dichas ramas o sectores sensibles dentro de la economía nacional.

---

<sup>137</sup> Parte III Disposiciones finales. 2. El presente Protocolo entrará en vigor 30 días después de la fecha de su aceptación.

<sup>138</sup> Artículo 15, inciso d): Una vez que China haya establecido, de conformidad con la legislación nacional del miembro de la OMC importador, que tiene una economía de mercado, se dejarán sin efecto las disposiciones del apartado a) siempre que la legislación nacional del miembro importador contenga criterios de economía de mercado en la fecha de la adhesión. En cualquier caso, las disposiciones del apartado a) ii) expirarán una vez transcurridos 15 años desde la fecha de la adhesión.

<sup>139</sup> La revisión podría realizarse una vez concluido el periodo de seis años establecido por México durante las negociaciones bilaterales de acceso de China a la OMC, en el que las disposiciones establecidas en el Protocolo no se aplicarían respecto de ciertas medidas antidumping impuestas con antelación por México a importaciones procedentes de China. Ese periodo concluyó el 11 de diciembre de 2007.

De los países que negociaron con China para su ingreso a la OMC, México fue el último país en llegar a un acuerdo, mismo que se alcanzó cuando China, en las disposiciones derivadas de su Protocolo de Adhesión a la OMC, prometió rebajar sus aranceles gradualmente desde el año 2002 y hasta el 2006 para 266 productos mexicanos tales como: mariscos, frutas tropicales, verduras y legumbres, café, cerveza, cemento, productos químicos y farmacéuticos, algunos productos agrícolas, textiles, máquinas y equipamientos, piezas y accesorios de vehículos automóviles, entre otros.

En este contexto, México negoció con China para que no se eliminaran de forma tajante las cuotas compensatorias que se tenían en productos como bicicletas, calzado y sus partes, candados de latón, coches para el transporte de niños, cerraduras de pomo y perilla, conexiones de hierro maleable, encendedores de bolsillo no recargables, de gas, fluorita, furazolidona, herramientas, textiles (hilados y tejidos de fibras artificiales y sintéticas), juguetes, lápices, neumáticos y cámaras para bicicleta, máquinas, aparatos, material eléctrico y sus partes, paratión metílico, prendas de vestir, productos químicos orgánicos, vajillas y piezas sueltas de cerámica y porcelana, válvulas de hierro o acero y velas –un universo aproximado de 1300 fracciones arancelarias-.

Todas esas cuotas tuvieron una vigencia superior a cinco años en virtud de los procedimientos de “examen de vigencia” a que se sometieron quinquenalmente. Esta situación continuó incluso después del ingreso de China a la OMC en razón de la reserva establecida por México, que le permitió seguir actuando con amplia discrecionalidad extendiendo la vigencia de las cuotas sin cumplir plenamente con la normatividad internacional en la materia. Así, la “cláusula de paz”, como se le llamó a la reserva, permitió que México, de manera condensada se viera excluido de las obligaciones que tenía frente al Acuerdo sobre la OMC y de las disposiciones sobre medidas antidumping del Protocolo.

Todas esas cuotas pudieron estar sometidas a revisión al aplicárseles las disposiciones de los Acuerdos de la OMC, GATT, Acuerdo Antidumping y el PACH, con la posibilidad latente de su eliminación, por lo que haber negociado el periodo de seis años de no aplicación de dichas disposiciones a las medidas antidumping establecidas, fue una medida positiva para los sectores productivos nacionales de dichas mercancías.

Los productos chinos afectados por estos compromisos, claro en forma beneficiosa para México, son los que resultaron de investigaciones antidumping que pudieron ser objeto de imprecisiones procedimentales, ya que muchas de ellas iniciaron en 1992, momento en el cual México se encontraba en la parte final de las negociaciones del TLCAN y de los acuerdos multilaterales de la OMC. Incluso la Ley de Comercio Exterior en vigor se publicó hasta el 27 de julio de 1993, en la cual se establecen las disposiciones administrativas necesarias para realizar investigaciones sobre prácticas desleales de comercio de conformidad con nuestros compromisos internacionales –TLCAN y OMC-, por lo que asumimos que no hubo dolo por parte de la Secretaría de Economía y Fomento Industrial (actualmente Secretaría de Economía) al imponer las cuotas compensatorias, sino falta de práctica y conocimiento en la instrumentación de dichos procedimientos administrativos.

De lo anterior, en el Anexo 7 del PACH se encuentra una tabla con un concentrado de los productos chinos a los cuales se les aplicó lo negociado relativo al periodo de seis años o “cláusula de paz” y las cuotas compensatorias impuestas por la autoridad competente.<sup>140</sup>

Es necesario señalar que las cuotas compensatorias impuestas a las importaciones chinas correspondientes al periodo posterior al ingreso de ésta a la OMC, no están sujetas a dicho acuerdo, ya que al ser miembro de la OMC nuestro país debe cumplir con los principios de Trato de Nación más Favorecida, Trato

---

<sup>140</sup> Protocolo de Adhesión de China. Anexo 7. Tabla 1.

Nacional, No discriminación, así como con los principios que rigen las investigaciones antidumping de conformidad con el Acuerdo Antidumping y en lo señalado en el punto 15 del Informe sobre el Grupo de Trabajo sobre la metodología de comparabilidad de precios para el caso chino, por tratarse de una economía centralmente planificada.<sup>141</sup>

## 2.2.1 LA RESERVA SOBRE EL MANTENIMIENTO DE LAS CUOTAS COMPENSATORIAS DEL ANEXO 7

Partiremos de una interpretación de buena fe y de forma textual<sup>142</sup> de lo que se señaló en el Anexo 7 del PACH con relación a México, el cual indica lo siguiente la parte introductoria del mismo:

### **“ANEXO 7**

#### ***Reservas presentadas por los miembros de la OMC.***

*México: medidas antidumping mantenidas respecto de las importaciones procedentes de China.*

*No obstante toda otra disposición del presente Protocolo, durante los seis años siguientes a la adhesión de China las medidas actuales de México*

---

<sup>141</sup> “Se establece la presunción *iuris tantum* de que por economía centralmente planificada se entenderá aquella en que las empresas son, en su mayoría, total o parcialmente propiedad del Estado, y donde los criterios de operación de las mismas, en lo relativo a precios, producción, programas de inversión y niveles de empleo, entre otros, se encuentran bajo control directo del gobierno.” Quintana Adriano, Elvia Arcelia, *El Comercio Exterior de México, Marco jurídico, estructura y política*, Editorial Porrúa, segunda edición, México, 2003, Pág. 291.

<sup>142</sup> **“Convención de Viena sobre el Derechos de los Tratados**

*Interpretación de los tratados*.31. Regla general de interpretación.

1. Un tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de estos y teniendo en cuenta su objeto y fin.

2. Para los efectos de la interpretación de un tratado, el contexto comprenderá, además del texto, incluidos su preámbulo y anexos:

a) todo acuerdo que se refiera al tratado y haya sido concertado entre todas las partes con motivo de la celebración del tratado:

b) todo instrumento formulado por una o más partes con motivo de la celebración del tratado y aceptado por las demás como instrumento referente al tratado;

3. Juntamente con el contexto, habrá de tenerse en cuenta:

a) todo acuerdo ulterior entre las partes acerca de la interpretación del tratado o de la aplicación de sus disposiciones:

b) toda práctica ulteriormente seguida en la aplicación del tratado por la cual conste el acuerdo de las partes acerca de la interpretación del tratado:

c) toda forma pertinente de derecho internacional aplicable en las relaciones entre las partes.

4. Se dará a un término un sentido especial si consta que tal fue la intención de las partes.”

*citadas a continuación no se someterán a las disposiciones del Acuerdo de la OMC ni a las disposiciones sobre medidas antidumping de este Protocolo.”*

Esto fue conocido, manejado e interpretado por todos los agentes que intervienen como una “cláusula de paz”,<sup>143</sup> ya que en este texto China establece que no se aplicará lo establecido en el PACH ni ninguna otra disposición que resulte aplicable del marco normativo de la OMC, en materia de medidas antidumping.<sup>144</sup>

De conformidad con lo establecido en el artículo 133 de nuestra Constitución Política sabemos que “Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados<sup>145</sup> que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión”.

Sin embargo, estas formalidades no fueron cumplimentadas por nuestras propias autoridades nacionales. Con esta decisión no solamente incorporaron a nuestro Derecho Interno el PACH, sino también este anexo 7 como parte integrante o conexas del mismo y del Tratado de la OMC, en concordancia con los principios de igualdad soberana de los Estados, de cooperación internacional, de observancia del derecho internacional y excluyendo el marco normativo de derecho interno que se encarga de regular todas las relaciones económicas internacionales.<sup>146</sup>

---

<sup>143</sup> MORENO, Orozco Eduardo Israel, *Perspectiva Jurídico-económica del comercio exterior entre México y China*, Revista Académica de la Facultad de Derecho de la Universidad Lasalle, p. 179

<sup>144</sup> Cfr. Vázquez Benítez, Adrián, Op. Cit. Pág. 98

<sup>145</sup> Artículo 2 de la Ley sobre la celebración de los tratados que define como “Tratado”: el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de Derecho Internacional Público, ya sea que para su aplicación requiera o no la celebración de acuerdos en materias específicas, cualquiera que sea su denominación, mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos.

De conformidad con la fracción I del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados deberán ser aprobados por el Senado y serán Ley Suprema de toda la Unión cuando estén de acuerdo con la misma, en los términos del artículo 133 de la propia Constitución.”

<sup>146</sup> Aunque la gran mayoría de las transacciones económicas internacionales siempre se han regido por usos establecidos por los propios agentes, denominados *ius mercatorium*.

Si bien, China cumplió con lo señalado en el artículo XII del Acuerdo de Marrakech consistente en que: “Todo Estado o territorio aduanero distinto que disfrute de plena autonomía en la conducción de sus relaciones comerciales exteriores y en las demás cuestiones tratadas en el presente Acuerdo y en los Acuerdos Comerciales Multilaterales podrá adherirse al presente Acuerdo en condiciones que habrá de convenir con la OMC. Esa adhesión será adoptada por la Conferencia Ministerial, que aprobará el acuerdo sobre las condiciones de adhesión por mayoría de dos tercios de los Miembros de la OMC.”<sup>147</sup>

Asimismo, la figura de los protocolos de adhesión constituyen parte del marco normativo de la OMC, incluso los acuerdos anteriores a su establecimiento, como lo podemos constatar con lo establecido en el GATT de 1994, el cual incluye al GATT de 1947, junto con otros instrumentos jurídicos tales como: los protocolos de adhesión, decisiones de concesiones arancelarias y entendimientos, como lo indica su numeral 1 b) que establece que las disposiciones de los instrumentos jurídicos que hayan entrado en vigor en el marco del GATT de 1947 con anterioridad a la fecha de entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC forman parte del conglomerado de normas y disposiciones.

El proceso de reforma y modificación del sistema multilateral, encuentra su fundamento en el Artículo III.2 del Acuerdo de Marrakech, que establece lo siguiente:

*“La OMC será el foro para las negociaciones entre sus Miembros acerca de sus relaciones comerciales multilaterales en asuntos tratados en el marco de los acuerdos incluidos en los Anexos del presente Acuerdo. La OMC podrá también servir de foro para ulteriores negociaciones entre sus Miembros acerca de sus relaciones comerciales multilaterales, y de marco para la aplicación de los resultados de esas negociaciones, según decida la Conferencia Ministerial.”*

---

<sup>147</sup> Acuerdo sobre el establecimiento de la Organización Mundial del Comercio, artículo XII, puntos 1 y 2.

De hecho, las negociaciones previas a la firma del Protocolo entre México y China, siguieron las reglas y procedimientos establecidos por la OMC, por lo que los acuerdos asumidos por las partes se lograron bajo el principio de libre consentimiento de las partes contratantes o miembros de la OMC, lo que resulta determinante para la propia validez de dichos acuerdos, ante esa organización.

En el caso de México, tal como se concluyó en el primer capítulo, para que el PACH fuera ley de aplicación nacional con el más alto rango, debió haber cumplido con lo señalado en el derecho interno, en primer término con los artículos 76 fracción I<sup>148</sup> y 133 constitucionales y de forma reglamentaria, en la Ley sobre la Celebración de Tratados (DOF de 2 enero 1992), en su artículo 4, en donde se establece que: “Los tratados que se sometan al Senado para los efectos de la fracción I del artículo 76 de la Constitución, se turnarán a comisión en los términos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para la formulación del dictamen que corresponda. En su oportunidad, la resolución del Senado se comunicará al Presidente de la República.”

## **2.2.2 INTERPRETACIÓN QUE HIZO LA AUTORIDAD MEXICANA SOBRE LA RESERVA DEL ANEXO 7 DEL PACH**

En el Grupo de Trabajo de Adhesión de China, México empujó fuertemente en las negociaciones para obtener una reserva que le diera una flexibilidad y un margen de operación sobre las cuotas compensatorias que se estaban aplicando desde los años 90's a los productos chinos antes descritos, de tal forma que las autoridades mexicanas pudieran cumplir en tiempo y forma con ese compromiso y proteger a la producción nacional; en otras palabras aprovechar ese lapso de tiempo para introducir las medidas de reajuste estructural u otro tipo de políticas industriales que no dejaran en un estado de indefensión a ciertos sectores de la

---

<sup>148</sup> “Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado: I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso. Además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos; [...]

economía nacional por el simple transcurso del tiempo, o al momento de finalizar el periodo de gracia.

Retomando el párrafo 17 del Informe del Grupo de Trabajo relativo a las “Reservas de los Miembros de la OMC” se establece de manera contundente que: “Todas las prohibiciones, restricciones cuantitativas y demás medidas que mantengan los Miembros de la OMC contra las importaciones procedentes de China de manera incompatible con el Acuerdo sobre la OMC están enumeradas en el anexo 7. Todas estas prohibiciones, restricciones cuantitativas y demás medidas i) serán eliminadas gradualmente o ii) tratadas de conformidad con las condiciones y los plazos convenidos mutuamente que se detallan en dicho anexo”. En se orden de ideas, en el Anexo 7 México y China establecieron las condiciones y plazos bajo los cuales trataría dichas medidas.<sup>149</sup>

Sin embargo, las interpretaciones que surgieron en distintos ámbitos, generaron una profunda controversia sobre las obligaciones de México al final de la reserva en diciembre de 2007, de la cual se configuraron tres escenarios para la toma de decisiones respecto a las cuotas compensatorias contenidas en dicho anexo:

1. Eliminación de todas las cuotas compensatorias en diciembre de 2007.
2. Ponerlas de conformidad con la OMC en diciembre de 2007.
3. Determinar que en diciembre de 2007 NO existía obligación de eliminar las “medidas reservadas”.

Asimismo, está muy claro que la base de aplicación y remoción de las cuotas compensatorias, tomando como base sustancial la segunda oración del párrafo 17 del Informe del Grupo de Trabajo dispone disyuntivamente dos

---

<sup>149</sup> Las cuotas compensatorias que fueron objeto de la reserva de México se refirieron a 21 grupos de bienes, entre los que destacaba el paquete de nueve investigaciones de oficio promovidas en 1993 por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, actualmente Secretaría de Economía.

caminos sobre las medidas del Anexo 7 del Protocolo y no tres como interpretó de origen la autoridad mexicana.

En este orden de ideas, es incuestionable que en el Anexo 7, México y China acordaron el segundo camino. Por tanto, no se obliga a México a eliminar las medidas antidumping existentes, después de haber transcurrido los seis años a partir de la adhesión de China de conformidad con la OMC.

Realizando un estudio comparativo con los compromisos asumidos por otros países dentro del Anexo 7, se presume que se realizó una interpretación equivocada por parte de la autoridad mexicana, que redundó prácticamente en la aniquilación de varios sectores productivos. Por ejemplo, reservas de otros países confirman que México no tenía la obligación de eliminar dichas medidas con fecha determinada.

Como ejemplo tomemos el caso de Polonia, que en materia de salvaguardias determinó textualmente que: “La eliminación progresiva de estas medidas se dará por concluida a finales del 2004.”

Asimismo Polonia, dentro del Anexo 7 en materia antidumping, definió de antemano un plazo específico de eliminación, quedando de la siguiente forma: “Para finales del 2002 se habrán conformado efectivamente estas medidas con el Acuerdo sobre la OMC.”

En conclusión, podríamos afirmar que la interpretación de México era no observar las reglas de la OMC durante un periodo determinado, tomando en cuenta que tanto México como China tuvieron conocimiento de los términos de los textos de las reservas de los otros países.

Esto representa que las medidas reservadas de México deberán cumplir las disposiciones de la OMC en cualquier procedimiento de examen o revisión a partir

de diciembre de 2007, y no en los anteriores procedimientos que determinaron las medidas vigentes y que fueron realizados durante el periodo de seis años de la reserva. En consecuencia, lo expuesto ha propiciado una discusión dentro del escenario comercial entre el sector productivo nacional y los importadores de mercancías originarias de China.

### **2.2.3 COMPROMISOS ASUMIDOS POR CHINA Y MÉXICO**

Es importante destacar los compromisos México-China que derivan de la aplicación del PACH, y en específico de la reserva del gobierno mexicano contenida en el punto 17 del mismo.

China aceptó no someter al cumplimiento de las disposiciones de los Acuerdos de la OMC, ni a las disposiciones establecidas en su propio Protocolo de Adhesión cualquier cuestión que derive de las medidas antidumping impuestas por el gobierno mexicano con relación a las fracciones arancelarias sobre productos chinos importados que ya fueron precisados anteriormente.

La interpretación que se le ha dado a esta reserva, es que China se comprometía a no recurrir los mecanismos internacionales de solución de diferencias de la OMC por violaciones al Acuerdo Antidumping, por la imposición de cuotas compensatorias sobre las importaciones chinas antes de su ingreso a la organización.

Lo anterior también implica que China acepta que dichas cuotas compensatorias se mantengan hasta el vencimiento del periodo de prórroga para dar cumplimiento cabal a lo establecido en el PACH. Sin embargo, cada compromiso adquirido podría obligar a la contraparte a ceder respecto de ciertas demandas en beneficio de quien las exige.

### 2.2.3.1 METODOLOGÍAS PARA DETERMINAR EL VALOR NORMAL DE LOS PRODUCTOS CHINOS SEGÚN EL PACH

El texto del punto 15 del PACH establece que en los procedimientos relacionados con importaciones chinas se aplicará lo establecido en el Artículo VI del GATT de 1994 y el Acuerdo Antidumping observando lo siguiente:

“...a) Para determinar la comparabilidad de los precios, de conformidad con el artículo VI del GATT de 1994 y el Acuerdo Antidumping, el Miembro de la OMC importador utilizará o bien (1) los precios o los costos en China de la rama de producción objeto de la investigación<sup>150</sup>, o (2) una metodología que no se base en una comparación estricta con los precios internos o los costos en China, sobre la base de las siguientes normas:

- i) si los productores sometidos a investigación pueden demostrar claramente que en la rama de producción que produce el producto similar prevalecen las condiciones de una economía de mercado en lo que respecta a la manufactura, la producción y la venta de tal producto, el Miembro de la OMC utilizará los precios o costos en China de la rama de producción sometida a investigación para determinar la comparabilidad de los precios;
- ii) el Miembro de la OMC importador podrá utilizar una metodología que no se base en una comparación estricta con los precios internos o los costos en China **si los productores sometidos a investigación no pueden demostrar** claramente que prevalecen en la rama de producción que produce el producto similar las condiciones

---

<sup>150</sup> Disposición que concuerda con lo establecido en el Artículo VI del GATT de 1994 y con el Artículo 2 del Acuerdo Antidumping.

de una economía de mercado en lo que respecta a la manufactura, la producción y la venta de tal producto.”

Siendo el punto medular de esta investigación el profundizar en el tema de las cuotas compensatorias impuestas a productos importados de China, es necesario hacer un estudio detallado de lo establecido en el punto 15 del Protocolo (PACH), así como de lo señalado al respecto por el Grupo de Trabajo en su reporte, que en general tratan sobre las metodologías de comparación de precios para determinar el dumping y sobre los mecanismos que permitan a un miembro importador utilizar los precios internos o costos en China para demostrar que en un determinada industria existen condiciones de una economía de mercado, de forma que se pueda determinar los casos en que se deba recurrirse a los precios y costos en un país sustituto y en qué casos no es necesario.

En las reuniones del grupo de trabajo de negociación, varios miembros de la OMC manifestaron que a pesar de que China continúa su proceso de transición a una economía de mercado, las importaciones de productos chinos no están exentas de ciertas dificultades, con relación a la determinación de los precios y costos de producción de las mismas, en específico en el proceso de comparabilidad en los casos de investigaciones sobre dumping y subsidios, ya que se debe reconocer que los miembros importadores de dichos productos que lleven a cabo un proceso de comparabilidad basándose en los precios y costos de producción en China, a partir de una metodología estricta, puede estar aplicando un método no apropiado, para la determinación del margen de dumping o de subsidios.

A esto, el representante de China expresó que algunas de las medidas de remedio que se aplicaron en investigaciones sobre prácticas desleales en el caso de importaciones chinas, le han causado preocupación de que algunos miembros de la OMC han tratado a China como una economía de no mercado, sin identificar o hacer públicos los criterios en los que se basaron sus autoridades para la

imposición de dichas cuotas compensatorias, lo cual dejó en estado de indefensión a las empresas chinas, al no dárseles oportunidad de presentar evidencia y pruebas en contrario para defender sus intereses de forma justa y equitativa; dichas omisiones incluyeron el no explicar la metodología con relación a la comparabilidad de precios. Ni duda cabe, que este comentario iba dirigido a México.

En este contexto, el Grupo de Trabajo acordó que el punto 15 del PACH definiría los pasos a seguir en relación con el tema de la metodología de comparabilidad de precios.<sup>151</sup>

1. Cuando se determine el precio a partir de una metodología de comparabilidad de precios no basado en una metodología estricta de precios y costos en China, el miembro importador deberá asegurarse de que los criterios, que utilice para dicha determinación sean establecidos y publicados previamente.
2. En el proceso de determinación con una metodología de comparabilidad de precios, deberán en la medida de lo posible utilizarse los precios y costos de una o más economías de mercado que sean productores significativos de la mercancía en cuestión e incluso con un nivel de desarrollo económico comparable, o con fuentes apropiadas sobre precios y costos de las industrias comparables que estén bajo investigación.
3. El miembro importador debe asegurarse de que ha notificado al Comité sobre prácticas antidumping sus criterios sobre economía de mercado y la metodología de comparabilidad de precios antes de aplicarlo a sus investigaciones.

---

<sup>151</sup>Protocolo de Adhesión de China. Punto 15.

4. El proceso de investigación deberá ser transparente y debe otorgar suficientes oportunidades a los productores y exportadores chinos de hacer comentarios, en específico sobre la metodología de comparabilidad de precios.
5. El miembro importador debe dar aviso de la información que requiere y proveer a los productores y exportadores chinos amplia oportunidad para presentar pruebas y para defender sus intereses, por escrito en el caso en particular.
6. El miembro importador debe proporcionar la justificación suficiente y detallada de sus resoluciones preliminares y finales en cada caso en particular.

Si los importadores optan por aplicar una metodología distinta para la determinación de los precios y costos, y con eso fijar un margen de dumping si lo hay, realmente la carga de la prueba sigue siendo para China y sus productores y exportadores, ya que estos tendrán que probar que la manufactura, producción y venta del producto fueron realizados bajo un esquema de economía de mercado, criterio que no queda exento de una evaluación discrecional por parte de las autoridades competentes para la realización de las investigaciones sobre prácticas desleales de comercio internacional.

En resumen, el primer párrafo de la sección 15 del PACH se establece que para determinar el valor normal se tomarán en cuenta los costos o precios internos en China; siempre y cuando los productores puedan demostrar que existen condiciones de mercado en la manufactura, producción y venta del producto sujeto a investigación. Si esto no procede, en una segunda alternativa se podrá aplicar otra metodología que no se base en esos criterios, lo que posibilita la utilización de otros métodos para determinar el valor normal, conforme al criterio de la autoridad investigadora nacional, siempre que se cumpla con los términos del Grupo de

Trabajo.<sup>152</sup> Esto posibilita la aplicación Ley de Comercio Exterior y su reglamento correspondiente, siempre y cuando se notifique la metodología que se aplicará en cada investigación que se inicie.

Dentro de estas perspectivas, se está dando primero la oportunidad o el derecho inicial a los chinos de demostrar que existen características de mercado desde la perspectiva de la producción, manufactura y venta del producto investigado, lo cual les otorga un margen de operación significativa y la creación de entornos ficticios de mercado que en algunos casos pudieran darse para evitar la aplicación de otras metodologías. En el primer párrafo de la sección 15 del PACH, China resultó un excelente negociador, forzando a los importadores a recurrir al segundo y último recurso, después de haberlo intentado primeramente ellos para demostrar y/o inventar las condiciones de mercado, o sea trasladar la carga de la prueba.

### **2.2.3.2 LA DETERMINACIÓN DEL VALOR NORMAL DE LOS PRODUCTOS CHINOS CONFORME A LA LEY NACIONAL**

Aunque existieron diversas incompatibilidades en nuestra Ley de Comercio Exterior con lo establecido en el Acuerdo Antidumping, de acuerdo con lo que se ha resuelto en algunos casos ante el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC (como el caso del arroz y de la carne de bovino), nos queda claro que dicho Acuerdo está concebido de manera tal, que permite a los países miembros hacer una implementación interna de dichos compromisos internacionales bastante laxa, es decir, se parte de la premisa que las relaciones comerciales que se desarrollan bajo la cobertura del marco jurídico de dicha organización internacional, son siempre de buena fe y en observancia de los principios y costumbres de derecho internacional.

---

<sup>152</sup> Como ya se mencionó, la principal preocupación del gobierno chino era que se habían establecido derechos antidumping a sus productos en base a una consideración de economía de no mercado, sin identificar o publicar los criterios utilizados, sin ofrecer a las empresas chinas oportunidad suficiente de presentar pruebas y defender sus intereses de manera justa y sin explicar los motivos de sus determinaciones. Por esas razones, el contenido de la sección 151 del informe de trabajo fue plasmado en el artículo 15 del PACH. Cfr. Documento WT/MIN(01)/3 de la OMC, 10 de noviembre de 2001. Sección 151.

En este contexto, sobre las cuotas compensatorias que se han impuesto en las diversas investigaciones sobre prácticas desleales -dumping<sup>153</sup>- de importaciones provenientes de China, vemos que las disposiciones tanto de la Ley de Comercio Exterior -art. 33- como de su Reglamento -art. 48-, con relación a las economías centralmente planificadas, resultan exhaustivas y estrictas, ampliando la discrecionalidad de la autoridad y evitando su aplicación en beneficio de los productores nacionales, quienes en ciertos momentos del procedimiento pueden hacer las propuestas sobre los países sustitutos para la comparación de precios. Respecto al proceso de cálculo de margen de dumping, vemos que en la mayoría de los casos estudiados, la Secretaría de Economía no da una justificación suficiente sobre la selección de dicho país sustituto, lo que termina siendo un acto discrecional que altera la certeza y seguridad jurídica que debe cumplir todo procedimiento administrativo, por lo que esto puede ser llevado hasta los tribunales ante una clara violación del principio de legalidad consagrado en el artículo 16 de nuestra Constitución Política.

Lo anterior, para obviar las observaciones y argumentos que al respecto puede llegar a presentar China en un caso de controversia internacional que se solvante ante el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC, con todas las ventajas comerciales para ganar los casos, exigir compensación y en un caso extremo el retiro de concesiones equivalentes.

En ese sentido, la legislación mexicana estipula de manera precisa que respecto a los productos provenientes de economía centralmente planificada se tomará como referente principal el precio en un tercer país de libre mercado sustituto de China (A. 33 LCE), en el caso de que lo anterior no sea posible, se

---

<sup>153</sup> Autores como Luz Elena Reyes de la Torre explican que las autoridades nacionales han trabajado en el desarrollo de una metodología que permita, siempre que se justifique, la aplicación de cuotas compensatorias inferiores a los márgenes de dumping calculados pero suficientes para eliminar las distorsiones de los precios de exportación a México y, con ello, suficientes para eliminar el daño causado a la industria nacional directamente por los precios de dumping. Cfr. *Prácticas desleales del Comercio Internacional (Antidumping)*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, serie I, Estudios de Derecho Económicos, número 26, México, 1995, Pág. 388.

utilizará el precio de exportación del país de libre mercado a otro país (A. 31 LCE), o bien el Valor Reconstruido en el tercer país de libre mercado.

En un caso extremo, y como último recurso si **no existe un país sustituto** de libre mercado que produzca mercancías idénticas o similares a las chinas, se podrá calcular el valor normal con el **precio de venta en México** (Art. 48 Reglamento de la Ley de Comercio Exterior –RLCE-), lo cual dificulta excesivamente la investigación la demostración de la no existencia. Hasta ahora sólo se ha dado el caso de la investigación de Furazolidona donde convergen las figuras de importador y país sustituto.<sup>154</sup>

Por ejemplo, para determinar el valor normal de los productos chinos en la Comunidad Europea, se establece un mayor margen de operación e incrementa las probabilidades de aplicar cuotas compensatorias:

#### **ARTÍCULO 2.7**

- Precio o valor calculado en un país tercero de economía de mercado,  
**o**
- **Precio de exportación del tercer país a otros, incluida la Comunidad, o si no fuera posible**
- **Sobre cualquier otra base razonable, incluido el precio en la Comunidad, ajustado.**<sup>155</sup>

La comparación de costos en el país sustituto de libre mercado y China resulta inútil, aún más cuando nuestra legislación establece considerar criterios económicos tales como el costo de los factores que se utilizan intensivamente en la producción del bien. Aquí, en su lugar, deberían considerarse criterios

---

<sup>154</sup>Resolución final de la investigación antidumping sobre las importaciones de furazolidona, mercancía clasificada en la fracción arancelaria 2934.90.01 de la Tarifa de la Ley del Impuesto General de Importación, originarias de la República Popular China, independientemente del país de procedencia, Diario Oficial de la Federación, 23 de octubre de 1997, primera sección, págs. 7-19.

<sup>155</sup> De acuerdo a las modificaciones realizadas al Reglamento (CE) No. 384/96 relativo a la defensa contra las importaciones que sean objeto de dumping por parte de países no miembros de la CE, con fechas 27 de abril de 1998 y 09 de octubre de 2000.

económicos tales como: similitud de los procesos de producción, disponibilidad de insumos y factores que se utilicen intensivamente, en China y el país sustituto.

#### **2.2.3.2.1 CRITERIOS DE LA AUTORIDAD NACIONAL PARA DETERMINAR SI LOS PRODUCTOS PROVIENEN DE UNA ECONOMÍA DE NO MERCADO**

De hecho, tratándose de investigaciones antidumping sobre importaciones originarias de un país con este status, la Secretaría de Economía puede determinar, para cada sector o industria bajo investigación, si ésta opera bajo principios de mercado o no, lo anterior de conformidad con los criterios establecidos en el Reglamento de la LCE, tales como:

- que la moneda del país extranjero bajo investigación sea convertible de manera generalizada en los mercados internacionales de divisas;
- que los salarios de ese país extranjero se establezcan mediante libre negociación entre trabajadores y patrones;
- que las decisiones del sector o industria bajo investigación sobre precios, costos y abastecimiento de insumos, incluidas las materias primas, tecnología, producción, ventas e inversión, se adopten en respuesta a las señales de mercado y sin interferencias significativas del Estado;
- que la industria bajo investigación posea exclusivamente un juego de libros de registro contable que se utilizan para todos los efectos y que son auditados conforme a criterios de contabilidad generalmente aceptados;
- que los costos de producción y situación financiera del sector o industria bajo investigación no sufran distorsiones en relación con la depreciación de activos, deudas incobrables, comercio de trueque y pagos de compensación de deudas, u otros factores que se consideren pertinentes.

Asimismo, el Reglamento de la LCE define lo que se entiende por “**país sustituto**”: es un tercer país con economía de mercado similar al país exportador con economía centralmente planificada.<sup>156</sup> La similitud entre el país sustituto y el país exportador se definirá de manera razonable, de tal modo que el valor normal en el país exportador, en ausencia de una economía planificada, pueda aproximarse sobre la base del precio interno en el país sustituto. En particular, para efectos de seleccionar al país sustituto, deberán considerarse *criterios económicos tales como*:

- el costo de los factores que se utilizan intensivamente en la producción del bien sujeto a investigación
- la mercancía sobre la cual se determine el valor normal deberá ser originaria del país sustituto.

Cuando el valor normal se determine según el precio de exportación en un país sustituto, dicho precio deberá referirse a un mercado distinto a México. De no existir ningún país sustituto<sup>157</sup> con economía de mercado, en el cual se produzcan mercancías idénticas o similares a las exportadas por el país con economía centralmente planificada, podrá considerarse como país sustituto el propio mercado mexicano.

Una vez calculado el margen de dumping y en el caso de que se compruebe la existencia de dumping, se impondrán cuotas compensatorias a las personas que realicen importaciones de mercancías en esas condiciones, mismas que tendrán el carácter de aprovechamientos, en términos de los artículos 63 de la LCE y 3 del Código Fiscal de la Federación (CFF). En virtud de lo anterior, será la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) la autoridad responsable del

---

<sup>156</sup> Artículo 48 del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior.

<sup>157</sup> Como se ha hecho mención, el demostrar que no existe un país sustituto es una condicionante por más complicada, que tiene como resultado que sólo se haya podido comprobar en el caso de la Furazolidona.

cobro de las cuotas compensatorias, tal y como lo dispone el artículo 65 de la LCE.<sup>158</sup>

De conformidad con artículo 62 de la LCE, la Secretaría de Economía es la autoridad competente para determinar las cuotas compensatorias, las cuales serán equivalentes a la diferencia entre el valor normal y el precio de exportación (en el caso de dumping), o al monto del beneficio obtenido por las subvenciones. No obstante lo anterior, pueden establecerse cuotas menores. Estas podrán ser en cantidad específica por unidad de medida, o ad-valorem, en términos porcentuales sobre el valor en aduana de la mercancía.

Las cuotas compensatorias podrán ser provisionales o definitivas, y en todo caso, se aplicarán a partir del día siguiente de su publicación en el DOF, en arreglo a lo dispuesto por el artículo 89 de la LCE, que señala, además, que será obligación de los importadores o sus consignatarios, el calcular en el pedimento de importación el monto de dichas cuotas (así como de las medidas de salvaguarda, en su caso), y realizar el correspondiente pago, junto con los impuestos al comercio exterior aplicables.

Las cuotas compensatorias definitivas estarán vigentes durante el tiempo y en la medida necesaria para contrarrestar el daño a la rama de producción nacional, y deberán revisarse anualmente a petición de parte, o en cualquier tiempo de oficio por la Secretaría de Economía.

---

<sup>158</sup> Existe un debate sobre la naturaleza de las cuotas compensatorias, pues aún cuando el artículo 63 de la Ley de Comercio Exterior las ubica dentro de los aprovechamientos, el artículo 3º del Código Fiscal define a estos últimos como los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal. Lo cuestionable en ese sentido es si las cuotas compensatorias se ubican dentro de esos apartados.

Una postura diferente los ubica dentro de los impuestos, señalando que contienen los elementos necesarios, a saber: un sujeto (las personas físicas o morales que importen en determinadas condiciones), hecho imponible: (la introducción al país de mercancías en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional), base gravable (las diferencias de precios o de los beneficios obtenidos).

Cfr. Fernández Sagardi, Augusto. Diversos efectos de los precios de transferencia y cuotas compensatorias en relación con los impuestos sobre la Renta y al comercio exterior. Revista de la Academia Mexicana de Derecho Fiscal, Año I, Número 1, México, Junio de 1996. Págs. 26-30.

### **2.2.3.2.2 LA DESIGNACIÓN DE PAÍS SUSTITUTO EN UNA INVESTIGACIÓN ANTIDUMPING CONFORME A LA LEY NACIONAL**

En el caso particular de México, como país Miembro de la OMC, se han llevado a cabo diversas investigaciones antidumping por la Autoridad Investigadora (Secretaría de Economía y particularmente la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales, UPCI) respecto de importaciones de productos originarios de China.

De conformidad por lo dispuesto por el PACH a la OMC, México no le reconoce a este país una economía de mercado. Esta condición debe ser demostrada por los productores de mercancías chinas que se encuentren sometidas a una investigación antidumping. Si se da el caso, el Miembro de la OMC está obligado a utilizar los precios o costos en China de dichas mercancías para así determinar la comparabilidad de los precios.

En el caso contrario, si los productores de mercancías que se importen a México originarias de esta nación asiática no logran demostrar la condición de economía de mercado en lo que respecta a la manufactura, producción y la venta de tales productos, el país que someta las mercancías a una investigación por cuestiones de dumping podrá utilizar ciertas metodologías que no se basen en una comparación estricta con los precios internos o los costos de China,<sup>159</sup> mismas que deberá notificar al Comité de Prácticas Antidumping antes de que las aplique.

Estas disposiciones otorgan mayor certeza jurídica, debido a que se dotará a China con un mecanismo de defensa, el cual es regla general para todos los Miembros de la OMC.

---

<sup>159</sup> Protocolo de Adhesión de China a la OMC. Parte 1 Disposiciones generales, apartado 15, inciso a), numeral ii).

Estas medidas fueron adoptadas por motivos históricos y así convenir a sus intereses comerciales (puesto que China no pertenecía a la OMC), ya que diversos países llevaron a cabo metodologías sin consultar previamente al país exportador, dejándolo en estado de indefensión respecto de la determinación de los márgenes de dumping durante una investigación. Es por ello que los países miembros del Grupo de Trabajo en el proceso de adhesión de China a la OMC, al tratar de determinar disposiciones de conformidad con esta organización y tomando en consideración dichos intereses, plasmaron varias obligaciones derivadas de estos instrumentos jurídicos que los países importadores de productos chinos pertenecientes a la OMC deben cumplir, incluyendo por supuesto a México.

Con base a estos compromisos derivados de la OMC, México estableció en la legislación nacional disposiciones compatibles con los compromisos adoptados por China en su protocolo de adhesión.

En este sentido, respecto del caso particular que nos ocupa, las disposiciones relativas a la posibilidad de asignar un país sustituto en una investigación antidumping llevada a cabo por la autoridad investigadora, es decir, la Secretaría de Economía, encuentran su sustento jurídico tanto en la Ley de Comercio Exterior como en el Reglamento de la misma y para entender la figura de *país sustituto* deberemos adentrarnos en el estudio de dichos ordenamientos.

El artículo 33 de la Ley de Comercio Exterior define a una economía centralmente planificada como aquella que no refleja principios de mercado. Posteriormente se hace mención de la facultad que tiene la Secretaría de Economía para determinar si una industria o sector operan bajo dichos principios, mediante una investigación, los cuales desde una primera impresión, resultan muy vagos y subjetivos.

Por otro lado, la lectura del artículo 33 de la Ley de Comercio Exterior en su segundo párrafo resulta de capital importancia, haciendo hincapié en la especificación relativa a que una economía es centralmente planificada salvo prueba en contrario, lo que viene a confirmar que nuestra legislación es deficiente en este tema.

Las repercusiones de esta circunstancia para el caso de investigaciones antidumping, es que los interesados deberán demostrar en el momento procesal oportuno que esa industria o sector opera bajo principios de economía de mercado. Otra consecuencia es que, dada su condición preponderante, respecto de las mercancías sujetas a una investigación antidumping consideradas bajo principios de economía de no mercado, la parte solicitante y en sí cualquier parte que participe en un procedimiento administrativo de este tipo, deberá proponer al denominado *país sustituto*.

En la legislación mexicana, el Reglamento de la Ley de Comercio Exterior define al país sustituto como “un tercer país con economía de mercado similar al país exportador con economía centralmente planificada”<sup>160</sup>. Dentro de las resoluciones definitivas de las investigaciones antidumping la Secretaría aporta la siguiente información que es indispensable citar:

*“El objeto de establecer un país sustituto con economía de mercado razonablemente similar al país exportador con economía centralmente planificada es obtener una aproximación adecuada que permita calcular el valor normal del país exportador, sin las distorsiones propias de una economía centralmente planificada. La aproximación se realiza utilizando el valor normal del país sustituto en vez del valor normal del país de exportación. Por la utilización directa del valor normal del país sustituto, resulta fundamental que la selección de éste sea apropiada de modo que permita una comparación adecuada con el país en cuestión con economía centralmente planificada. Si no se tiene un país sustituto*

---

<sup>160</sup> Reglamento de la Ley de Comercio Exterior. Art. 48.

adecuado, no se podría obtener un valor normal<sup>161</sup> que nos permita hacer una comparación apropiada contra el precio de exportación de la mercancía sujeta a investigación.”<sup>162</sup>

Las investigaciones antidumping que se han realizado por la Autoridad Investigadora necesariamente, han contado con la propuesta de un país sustituto, acto necesario para efectos del cálculo del valor normal de las mercancías originarias de China sujetas a investigación.

Al estudiar diferentes investigaciones antidumping podíamos destacar peculiaridades respecto de nuestro tema en comento, que es precisamente la designación de un *país sustituto*; de tal forma que, a continuación ejemplificaremos dos diferentes investigaciones relativas a importaciones de mercancías originarias de China.

En la resolución final de la investigación antidumping sobre las importaciones de tubería de acero sin costura, originarias de la República Popular de China y Ucrania,<sup>163</sup> la solicitante, desde la resolución de inicio hizo la propuesta de país sustituto designando a Italia para tal efecto. A lo largo del procedimiento o investigación, quienes comparecieron tuvieron la oportunidad procesal de allegar a la autoridad investigadora de sus argumentos y medios de prueba. Cada una de las partes interesadas hizo mención de su conformidad o inconformidad respecto de la propuesta de *país sustituto*, y en algunos casos presentaron propuestas diferentes. Aunado a ello, otorgaron a la Autoridad sus argumentos y pruebas respecto de este punto. Cabe hacer mención que cada tema debe estar

---

<sup>161</sup> De acuerdo con Luis Malpica de Lamadrid, el valor normal puede determinarse en dos casos distintos: cuando se realicen ventas en el país de origen y éstas permitan una comparación válida y cuando no se realicen ventas en el país de origen y por lo mismo, éstas no permitan una comparación válida. Cfr. *El Sistema Mexicano contra prácticas desleales de comercio internacional*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1996, Pág. 39.

<sup>162</sup> Diario Oficial de la Federación. 29 de abril de 2008. Secretaría de Economía. RESOLUCIÓN final de la investigación antidumping sobre las importaciones de tubería de acero sin costura, mercancía clasificada en las fracciones arancelarias 7304.39.05, 7304.39.06 y 7304.39.99 de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, originarias de la República Popular China y de Ucrania, independientemente del país de procedencia. Pág. 26.

<sup>163</sup> Diario Oficial de la Federación. 29 de abril de 2008. Secretaría de Economía. Op.cit.

perfectamente delimitado para efectos de argumentos y pruebas, ya que, como veremos más adelante, la autoridad está obligada a resolver punto por punto.

El Reglamento de la ley en comento, en su artículo 48, segundo párrafo establece que “para efectos de seleccionar al país sustituto deberán considerarse criterios económicos tales como el costo de los factores que se utilizan intensivamente en la producción del bien sujeto a investigación”. Lamentablemente, este criterio resulta contradictorio, pues los costos de los factores utilizados intensivamente en la producción de un bien, siempre serán muy diferentes en un país de economía de mercado respecto de un país de economía centralmente planificada, por la sencilla razón de que teóricamente en el primero no existe distorsión de precios y en el segundo sí, debido a la intervención del Estado en la economía.<sup>164</sup>

Sin embargo en la práctica, dados los argumentos de las partes interesadas en la investigación, éste no es el único criterio económico aplicable para la selección de un *país sustituto*. En la investigación citada, las partes hicieron mención de diversos criterios para que la autoridad los tomara en consideración en dicha selección.

Particularmente, la solicitante, propuso de primera instancia a Italia como país sustituto, alegando que debía confirmarse la selección con base en los siguientes criterios económicos:

- La autosuficiencia del sector industrial en ambas naciones, es decir, que ambas son autosuficientes respecto de la disponibilidad del principal insumo, que en este caso fue el acero crudo;
- La similitud de insumos y materias primas utilizadas en el proceso de producción de la tubería,
- La similitud en los procesos de producción y tecnología empleada por ambas naciones, argumento que sustentó presentando

---

<sup>164</sup> SALDAÑA, Juan, *Comercio Internacional, Régimen Jurídico Económico*, segunda edición, Porrúa, México, 2008, p. 139.

diagramas de los procesos de producción de empresas productoras de ambos países,

- El lugar que considera a Italia como creador del proceso tecnológico que se utiliza actualmente en el mundo para la producción de tubería sin costura, y donde ocupa el primer lugar como proveedor de la maquinaria destinada para dicho proceso, entre otros.

Por su parte, las partes interesadas proporcionaron criterios para reafirmar su apego a la propuesta de *país sustituto* o proponer uno diferente. Algunos de esos criterios fueron la diferencia del Producto Interno Bruto entre ambos países, tanto el exportador y el país propuesto para ser sustituto, en este caso China e Italia respectivamente. También se hizo mención a la diferencia de lugares que ocupaban ambos países como importadores y exportadores de mercancías, ubicando a China en tercera posición mundial e Italia en cuarta.

Las importadoras, por su parte alegaron que había similitud entre Estados Unidos y China respecto de la intensidad de la mano de obra utilizada en los procesos productivos de la mercancía investigada, en este caso la tubería de acero sin costura. En estos supuestos, todos los argumentos presentados deben ser valorados por la autoridad investigadora.

No obstante, todos los participantes pueden argumentar cualquier situación aunque no sea la más sensata. En el caso de la solicitante, un argumento de ese tipo señaló que Italia ya había sido seleccionada como país sustituto con respecto a China en otras investigaciones. Ante esta aseveración, está por demás hacer mención de ella, ya que cada investigación se diferencia de las demás en cuanto a las mercancías, por lo que no se puede argumentar la similitud de procedimientos, ya que cada uno de ellos es particularmente diferente.

Con posterioridad a los alegatos y argumentos, la autoridad decidió, con base en la información presentada como medio de prueba, seleccionar a Italia como país sustituto, tomando en cuenta que cumplía con los requisitos estipulados.

Es importante señalar que se debe sustentar y documentar la información que analizará la autoridad, para tomar una decisión. En este caso en particular, uno de los argumentos y pruebas presentadas fueron basados en estadísticas que abarcaban a todo tipo de tuberías, lo cual dio como resultado que la autoridad desestimara dicha información porque se debió distinguir con mayor claridad y precisión la mercancía objeto de la investigación.

En la investigación relativa a la tubería, el sentido de la resolución emitida por la Secretaría fue la siguiente:

En primera instancia, respecto del argumento que se ofreció de que ambos países eran autosuficientes en relación con la disponibilidad de acero crudo, la autoridad respondió que la solicitante no hizo mención ni explicó detalladamente cuál es la relación entre la autosuficiencia y las características que son necesarias para que un país se considere como sustituto.

Aunado a este primer contraargumento, la Secretaría valoró la información otorgada por la solicitante y realizó un análisis de ella, dando como resultado que la misma llegara a la conclusión de que la información no provenía de una fuente confiable y que proporcionaron datos con un análisis que les favorecía, sin tomar en cuenta de manera integral todos ellos. En consecuencia, la Secretaría analizó el hecho de que el insumo utilizado (acero crudo), es un commodity<sup>165</sup> y por esta razón no es relevante que Italia disponga de dicho insumo, puesto que cualquier

---

<sup>165</sup> Debe entenderse el término “commodity” como las materias primas brutas que han sufrido procesos de transformación muy pequeños o insignificantes. Existe una clasificación de los commoditys en los mercados financieros internacionales, de acuerdo a los siguientes grupos básicos: metales (oro, plata, cobre), energía (petróleo, gas natural), alimentos e insumos (azúcar, algodón, cocoa, café), granos (maíz, trigo) y ganado (cerdo, vacuno). Una particularidad de estos bienes es su homogeneidad, es decir, son muy similares entre sí.

país, tiene disponibilidad o acceso a esta materia prima. En este sentido, la Secretaría percibió que muchos otros países tienen esa disponibilidad, además de que la solicitante no explicó por qué otros no podrían fungir como países sustitutos.

El siguiente análisis, se refiere al argumento hecho por la solicitante donde destacó la similitud de materias primas y de tecnología empleadas, el cual fue desechado por la Autoridad bajo el argumento que la similitud en estos rubros no es relevante, puesto que todos los países tienen acceso a ellos. La resolución fue tajante respecto de estos tópicos:

*“122. Por consiguiente, la Secretaría determina que la solicitante no demostró que Italia sea un país sustituto apropiado por razón de que los procesos productivos, materias primas y otros insumos, y la tecnología empleados en China, Ucrania e Italia sean similares o porque esa tecnología sea de origen italiano”.*<sup>166</sup>

Por último, la Autoridad hizo mención de que la Solicitante no tomó en cuenta el factor mano de obra, sin aportar pruebas al respecto, por lo que la decisión quedó de la siguiente manera:

***“131. Por las razones expresadas en los párrafos anteriores, derivado del análisis referido en los puntos 73 al 130, la Secretaría determina que, para los propósitos de esta investigación, Italia no es un país sustituto adecuado de China y Ucrania, en los términos del artículo 33 de la LCE y del artículo 48 del RLCE. Por lo anterior la Secretaría no cuenta un valor normal para comparar con el precio de exportación de la mercancía sujeta a investigación y, en***

---

<sup>166</sup> Diario Oficial de la Federación. 29 de abril de 2008. Secretaría de Economía. Pág. 27.

*consecuencia, carece de los elementos necesarios para analizar si existe una conducta de discriminación de precios.*<sup>167</sup>

La falta de fundamento y sustento en los argumentos, así como en las pruebas otorgadas por el solicitante resultó en la no imposición de cuotas compensatorias a las importaciones de tubería de acero sin costura originarias de China y Ucrania. Este análisis nos lleva a la conclusión que de no entender y aplicar adecuadamente las disposiciones relativas al concepto de *país sustituto*, se puede perder un caso relevante por no aportar elementos suficientes para determinar el valor normal, que impide realizar el análisis de discriminación de precios ni se puede demostrar el daño o amenaza de daño a la rama de producción nacional ni la relación causal, en detrimento de nuestro desarrollo industrial.

Otro ejemplo interesante en la designación de país sustituto para iniciar una investigación de productos proveniente de una economía centralmente planificada, es la correspondiente a las importaciones de válvulas sin casquillo y atomizadores de plástico originarias de China,<sup>168</sup> cuyo procedimiento respecto de la selección de *país sustituto* se dio bajo diferentes criterios.

En esta investigación, la solicitante propuso a Argentina como país sustituto, considerando los criterios establecidos por la Secretaría y aportando pruebas para demostrar su dicho. En este sentido sus argumentos fueron los siguientes:

- La similitud en los procesos productivos de ambas mercancías tanto en Argentina como en China.
- La tecnología de manufactura es semi-automatizada; aunado a ello existe gran intervención de mano de obra física. Ambos

---

<sup>167</sup> Diario Oficial de la Federación. 29 de abril de 2008. Pág. 30.

<sup>168</sup> Resolución final de la investigación antidumping sobre las importaciones de válvulas sin casquillo y atomizadores de plástico originarias de la República Popular China, independientemente del país de procedencia. Esta mercancía se clasifica en la fracción arancelaria 9616.10.01 de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación.

países tienen disponibilidad de estos recursos y además están capacitados técnicamente para la industria. En el caso de Argentina, el costo de este rubro es menor comparado con otros países productores de las mercancías sujetas a investigación.

- La vecindad razonable de Argentina en cuanto al desarrollo económico con China con base en una comparativa de información relacionada con el Ingreso Nacional Bruto per cápita de los países productores, lista en donde se incluye a Estados Unidos, Italia y España.
- La disponibilidad de las materias primas en el país sustituto propuesto.

De todos estos argumentos la solicitante aportó pruebas, no obstante que las exportadoras propusieron a Brasil como país sustituto y que la Secretaría determinó que también podía serlo. Sin embargo, éstas no aportaron los elementos respectivos, por lo que perdieron el derecho de selección.

La selección del país sustituto cobra relevancia, porque sólo así la investigación podrá seguir su curso. En este caso se hizo del conocimiento de la autoridad de las aportaciones de quienes se encuentran jurídicamente interesados, lo cual en una instancia posterior y con base en los alegatos y pruebas, tuvo como consecuencia la imposición de cuotas compensatorias, aunque solo a una de las mercancías objetos de la investigación: los atomizadores de plástico.

En este contexto, el reconocimiento que cada miembro de la OMC decida darle a China de que es una economía de mercado, repercutirá probablemente en el nivel de los márgenes de dumping que resulten de las investigaciones en estas materias, ya que la determinación de los precios y costos eliminará el esquema del

país sustituto y deberán tomarse los datos sobre los precios y costos de producción de las mercancías en China, lo que posiblemente refleja una disminución en la cuantía de las cuotas compensatorias que se les llegasen a imponer por la realización de dumping.

Asimismo, tenemos que reconocer que en el establecimiento del margen de dumping, los precios y costos de producción en China sean tan bajos que habría que preguntarse si no va esto acabar en investigaciones simultáneas sobre dumping y subsidios.

### **2.2.3.3 PASIVIDAD DE LA AUTORIDAD NACIONAL PARA INICIAR INVESTIGACIONES ANTIDUMPING A LOS PRODUCTOS CHINOS**

Repasando lo que hemos dicho en lo que correspondiente a la reserva contenida en el PACH, o sea en el mantenimiento de las cuotas compensatorias, las cuales nacieron ilegales, en virtud de que fueron hechas al vapor bajo un procedimiento y enfoque express, sin fundamento ni contenido jurídico, donde las circunstancias imponían condiciones para aplicar una salvaguardia, en vez de iniciar investigaciones antidumping, las que fueron mal concebidas y altamente viciadas de origen (nulidad relativa), causa fundamental para que las autoridades mexicanas se espantaran desmesuradamente y removieran las cuotas compensatorias, haciendo una interpretación errónea de la reserva, que dejó a México en total imposibilidad para nivelar el terreno de la negociación.

Independientemente de que las cuotas compensatorias impuestas por México fueran catalogadas como proteccionistas, bajo el argumento de que China era una economía centralmente planificada que no operaba con precios de mercado, que discriminaba precios de sus productos de exportación por medio de subsidios ilegales, que pretendía la depredación de los mercados mexicanos, entre muchos argumentos más; se obligaba a México a revisar el procedimiento legal que había seguido, dejando al libre arbitrio de las autoridades chinas de

demandar ante la OMC, lo cual alargaría los periodos de defensa, además de aplicar las medidas estratégicas para defender nuestra planta productiva.

Ante la ausencia de una estrategia, la autoridad entre los meses de agosto a diciembre de 2007, impuso condiciones más rigurosas para denunciar una práctica comercial internacional para detonar un procedimiento de investigación. En el caso de las economías centralmente planificadas solicitaban la aplicación de un cuestionario de información, lo que dificultaba imponer cuotas compensatorias a China, en comparación a los grandes usuarios como Estados Unidos y Canadá que incrementaron sus investigaciones sobre este tema contra ese país. Mientras que otros países las aumentaban sustancialmente; México prácticamente detuvo cualquier investigación contra productos chinos, aún más con la firma del acuerdo bilateral sobre medidas de transición, las cuales fueron diseñadas sin fundamento ni motivación alguna, dentro de un marco jurídico ilegal, arbitrario con la complicidad de las autoridades y otros agentes que participan en el escenario comercial. No cabe duda que se traduce también en un abuso de autoridad.

Esto significa, que México cedió prácticamente todos los productos chinos sin cuota compensatoria y aquellos por los cuales “logró” una tasa impositiva que protegiera a los productores mexicanos de productos chinos con valor inferior al normal, terminarán sin ejecución porque se espera que gran parte de los importadores consigan el Amparo y la protección de la Justicia Federal, gracias a la falta de técnica jurídica –y fiscal– de los negociadores del Acuerdo de Remedio Comercial.

Por otro lado, desde una perspectiva eminentemente jurídica, los productores nacionales parece que están condenados a sufrir las consecuencias de las importaciones chinas, ya que se existe una tesis aislada, que si bien tiene lógica jurídica de aplicación, refleja una línea de acción por parte de las autoridades para mantenerlos desprotegidos, ya que existe una tesis aislada que

les quita la oportunidad de ampararse, so pretexto del presunto goce de una medida de transición que a todas luces es inconstitucional.

**CUOTAS COMPENSATORIAS DEFINITIVAS, ES IMPROCEDENTE EL AMPARO PROMOVIDO POR QUIENES SE OSTENTAN COMO PRODUCTORES NACIONALES, CONTRA LA RESOLUCIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE REVISIÓN RELATIVO QUE LAS REVOCÓ.**

*“Es un principio del juicio de amparo que los efectos de una sentencia no son erga omnes, pues lo resuelto en ésta sólo beneficia o perjudica a las partes, de ahí que el amparo promovido por quienes se ostentan como productores nacionales es improcedente contra la resolución del procedimiento de revisión de cuotas compensatorias definitivas que las revocó, pues de concederse la protección constitucional, cuyo objeto primordial es que aquéllas que subsistan, sus efectos serían generales, ya que dejarían sin efectos el acto reclamado y las cuotas compensatorias readquirirían vigencia como disposiciones de carácter general, lo que resultaría apartado del principio de relatividad de las sentencias previsto en los artículos 107, fracción II, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 76 de la Ley de Amparo”.*<sup>169</sup>

Aunque es válido tomar como referencia el principio de relatividad de las sentencias, esto no impide a cancelar a priori el derecho de solicitar el amparo y sujetarse a sus beneficios, además de que no se considera la naturaleza jurídica de las cuotas compensatorias que de entrada no son erga omnes, porque al revocar una cuota compensatoria, los efectos jurídicos son para un sector de la producción nacional, por lo que no tomarían en cuenta la naturaleza específica del acto reclamado. Si bien el Congreso establece medidas arancelarias a través de la Ley General del Impuesto de Importación y Exportación, es el Secretario de Economía mediante decretos que los aumenta, disminuye o suprime a través de decretos, mientras que las medidas no arancelarias todas son publicados por los Secretarios de Estado, en contravención al artículo 131 constitucional, por lo que en este sentido la tesis carece de certeza jurídica.

---

<sup>169</sup>Tesis Aislada en materia administrativa. No de Registro 166,459. Novena Época. Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación. Tomo XXX.. Septiembre del 2009. Tesis II.T. Aux 10 A. Página 3114

## 2.3 EL ACUERDO DE REMEDIO COMERCIAL: MÉXICO-CHINA

Al acercarse el plazo de vencimiento de la reserva impuesta por México en el Anexo 7 del PACH, se tuvieron que iniciar de nuevo negociaciones en las que participarían diversos sectores industriales como el de textiles, confección, calzado, juguetes, bicicletas, carriolas, herramientas, electrodomésticos, maquinas y aparatos eléctricos, productos químicos, encendedores, lápices, válvulas, balastos, cerraduras y velas. En conjunto estos sectores representan alrededor del 9.5% del Producto Interno Bruto manufacturero y generan cerca de un millón de empleos en todo el país.

Ante la divergencia de interpretación respecto a las formas jurídicas de cómo resolver, de conformidad con las reglas de la OMC, el vencimiento de las reservas contenidas en el Protocolo de Adhesión de China y por virtud de la incertidumbre que ello generaría a los operadores económicos, ambos países comenzaron a explorar alternativas legales para dar tratamiento a sus diferencias en torno al cumplimiento de los compromisos internacionales.

Después de varios experimentos, se diseñó un mecanismo sui generis contenido en un acuerdo bilateral -que de entrada generó contradicción con la OMC-, para extender la duración de la reserva aunque en un sentido limitado pero prohibitivo por socavar la cláusula de nación más favorecida de la OMC.

El resultado de estas negociaciones<sup>170</sup> fue que el 1º de junio de 2008 se firmó en la Ciudad de Arequipa, Perú, durante la reunión ministerial del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), el *“Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y de la República Popular China en Materia de Medidas de Remedio Comercial”*, mismo que fue publicado en el DOF el 13 de octubre de 2008 y entró en vigor el 15 de octubre de 2008.

---

<sup>170</sup> Estas negociaciones se llevaron a cabo de forma paralela a las investigaciones que realizaba la UPCI a las importaciones chinas. La propia industria nacional determinó las fracciones de mayor sensibilidad. La selección cualitativa de fracciones permitió identificar 204 fracciones a negociar que cubrían casi el 50% de las importaciones promedio de todos los sectores en 2005-2007.

La finalidad de firmar este acuerdo era resolver el problema derivado de la culminación de la “cláusula de Paz”, según la cual, a partir del 11 de diciembre del 2007, donde México debía eliminar todas las medidas antidumping mantenidas sobre importaciones de productos originarios de China clasificados en las fracciones arancelarias listadas en el Anexo 7 del Protocolo de Adhesión de China a la OMC, y no debía invocar las disposiciones del Anexo 7 en el futuro para imponer medidas antidumping sobre bienes originarios de China (interpretación oficial).

En el acuerdo, México reconoció la culminación de la reserva y se comprometió a eliminar y revocar las medidas antidumping mantenidas sobre bienes originarios de China clasificados en las fracciones arancelarias listadas en los Anexos 1<sup>171</sup> y 2<sup>172</sup> del “Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Popular China en Materia de Medidas de Remedio Comercial”.<sup>173</sup>

En el informe que para la aprobación del Senado en esta materia, presentó el Ejecutivo Federal se indicaron las siguientes consideraciones para la aprobación del Acuerdo de medidas de transición:

- a. Para el sector productivo nacional, la certidumbre de protección real para las áreas más sensibles durante cuatro años y al final del período de transición los productos establecidos en el Anexo 1 podrán mantener un arancel de "nación más favorecida".
- b. Para el consumidor mexicano la posibilidad de acceder a productos a un mejor precio en las 749 fracciones arancelarias en las que ya no se aplicaría una cuota compensatoria.

---

<sup>171</sup> En el Anexo 1 se enlistadas 204 fracciones arancelarias sujetas a una medida de remedio comercial, que se irá desgravando a lo largo de cuatro años, para culminar el 11 de diciembre del 2011.

<sup>172</sup> En Anexo 2, contiene una lista de 749 fracciones arancelarias que no estarán sujetas a ninguna medida de remedio comercial, por lo que únicamente se pagará el arancel general contemplado en la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación.

<sup>173</sup> Diario Oficial de la Federación, 13 de octubre de 2008.

- c. Certidumbre legal para los operadores económicos, los productores y los propios consumidores, en el sentido de que en los sectores acordados no se registrarán conflictos ni controversias comerciales en el marco de la OMC entre China y México, durante el período de vigencia de este Acuerdo.
- d. El reforzamiento de la relación bilateral con China, tanto en el orden económico, como en el político.<sup>174</sup>

### **2.3.1 ANÁLISIS JURÍDICO DEL ACUERDO DE REMEDIO COMERCIAL MÉXICO-CHINA.**

El *Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Popular de China en Materia de Medidas de Remedio Comercial*, resulta ilegal porque está apoyado en un compromiso inexistente, es decir, en ninguna parte del PACH se habla de la posibilidad de una prórroga, o que al término de la reserva se canjeen las medidas por otras. Sin embargo el verdadero problema es que las medidas de transición son derivadas de un instrumento inexistente desde la perspectiva jurídica, porque el PACH nunca fue sometido a la aprobación del Senado de la República. Además prevalece una contradicción jurídica, donde el PACH no fue sometido a la aprobación del Senado, mientras que este acuerdo de tipo bilateral que podría atentar contra los principios de la OMC sí fue aprobado por el Senado, por lo que se puede afirmar que las medidas de transición no tienen una base jurídica, aún más, su aplicación es contraria al marco jurídico nacional.

Por otro lado, la naturaleza jurídica de las medidas de remedio comercial tienen un carácter indefinido y más bien se asemejan a medidas de zona gris,<sup>175</sup>

---

<sup>174</sup> El 20 de junio de 2008 fue publicado en la Gaceta del Senado, el dictamen de las Comisiones Unidas de Relaciones Exteriores, Asia-Pacífico y de Comercio y Fomento Industrial al acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Popular China en materia de medidas de remedio comercial. Senado de la República, <http://www.senado.gob.mx/gace61.php?ver=gaceta&sm=1001&id=9018&lg=60>

<sup>175</sup> Lo que significa que los Miembros no tratarán de adoptar, adoptarán ni mantendrán limitaciones voluntarias de las exportaciones, acuerdos de comercialización ordenada u otras medidas similares por el lado de las exportaciones ni por el de las importaciones.

que se encuentran prohibidas por la OMC y están reguladas dentro del Acuerdo de Salvaguardias. Esta interpretación podría complicarse, si se concluyera que se trata de una medida de salvaguardia, porque se estaría violentando los procedimientos, y los términos y condiciones de aplicación que regula el Acuerdo sobre Salvaguardias. A resumidas cuentas, de cualquier forma o como quiera identificarse, contraviene el marco multilateral de comercio.

El Acuerdo de Remedio Comercial es como el marco que legitima un acuerdo bilateral, describiendo únicamente los objetivos de la creación, y aplicación de las medias de protección, mientras el Acuerdo que implementa las Medidas de Transición es un acuerdo meramente administrativo legal operativo sobre las fórmulas de aplicación de dichas medidas de transición. Por tanto, ambos acuerdos son resultado del cumplimiento de un compromiso internacional inexistente, en razón de que en ninguna parte se indica que las cuotas compensatorias deberían eliminarse o que tendrían un carácter supletorio, aún más que se haya establecido que serían sustituidas por una medida de transición temporal que afecta y trae perjuicios específicos, imponiendo una carga económica extra, la cual no se tendría por qué pagar en las importaciones de mercancías chinas. En síntesis, ambos Acuerdos son inconstitucionales y por ende violatorios del artículo 16 de la Constitución Política Mexicana.<sup>176</sup>

Es un hecho que la aprobación por parte del Senado de la República del Acuerdo de Medidas de Remedio Comercial no puede de ningún modo corregir o convalidar la ilegalidad incurrida por el Ejecutivo Federal de suscribir dicho Acuerdo a partir de un compromiso internacional inexistente, es decir, al amparo del PACH que si bien se incorporó a nuestra legislación nacional, resulta incompatible con las obligaciones internacionales porque nunca fue ratificado por el Senado de la República.

---

<sup>176</sup> Fundamentalmente porque el artículo 16 dispone que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad *competente*, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

### 2.3.2 ACUERDO POR EL QUE SE IMPLEMENTA UNA MEDIDA DE TRANSICIÓN TEMPORAL SOBRE LAS IMPORTACIONES DE DIVERSAS MERCANCÍAS ORIGINARIAS DE LA REPÚBLICA POPULAR DE CHINA

La Secretaría de Economía publicó en el Diario Oficial de la Federación el 14 de octubre de 2008 el “Acuerdo por el que se implementa una Medida de Transición temporal sobre las importaciones de diversas mercancías originarias de la República Popular de China”,<sup>177</sup> que tuvo como finalidad la adopción de dicha medida de transición temporal.<sup>178</sup>

En el acuerdo se definen los siguientes conceptos básicos:

- **Medida de transición:** tasa ad valorem prevista en el Acuerdo entre México-China y establecida en el Anexo 1, es un aprovechamiento en términos de lo dispuesto por el artículo 3 del Código Fiscal de la Federación. (Fracción V).
- **Mercancía originaria de China:** aquélla que cumpla con las reglas de país de origen contenidas en el Acuerdo por el que se establecen las normas para la determinación del país de origen de mercancías importadas y las disposiciones para su certificación, en materia de cuotas compensatorias, publicado en el DOF el 30 de agosto de 1994. (Fracción VI).
- **Valor mínimo (VM):** el valor mínimo establecido en el artículo 3 para las mercancías correspondientes (calzado). (Fracción IX).<sup>179</sup>

La medida de transición se pagará sobre el Valor en Aduana, cuando se importe bajo el régimen definitivo de mercancías originarias de China,

---

<sup>177</sup> Este acuerdo fue implementado por el Secretario de Economía, sin embargo resulta cuestionable el tratamiento jurídico que el Secretario dio a la medida, puesto que se le denominó Medida de Transición y se le considero un “aprovechamiento”, según la definición que da el artículo 3º del Código Fiscal de la Federación, ya que resulta relevante la cuestión de si el Secretario tiene capacidad legal para dotar la naturaleza jurídica de una carga económica y cuasi fiscal para un importador, además de que la Ley Aduanera no reconoce o contempla dicha figura.

<sup>178</sup> Diario oficial de la Federación, 25 de agosto de 2009, primera sección, pág. 49.

<sup>179</sup> Artículo 1 del Acuerdo de medidas de transición.

independientemente del país de procedencia, clasificadas en las fracciones arancelarias listadas en el Anexo 1 del Acuerdo, lo anterior de conformidad con el artículo 2 del Acuerdo.

En el artículo 3 se establece que la importación definitiva de las mercancías originarias de China, clasificadas en las fracciones arancelarias del capítulo 64 de la Tarifa de la LIGIE, incluidas en el Anexo 1, estará sujeta al pago de la medida de transición de la siguiente forma:

- Cuando el Valor en Aduana de la Mercancía (VAM) sea inferior al Valor Mínimo (VM) que se enlista en citado artículo, se aplicará la medida sobre la diferencia entre ambos valores.

En el artículo 4 se precisa que la medida de transición se desgravará progresivamente en cuatro periodos sucesivos, según se indica en el Anexo 1:

- El primer periodo correrá a partir del 15 de Octubre de 2008 hasta el 11 de diciembre de 2008.
- El segundo periodo correrá del 12 de diciembre del 2008 al 11 de diciembre del 2009.
- El tercer periodo correrá del 12 de diciembre del 2009 al 11 de diciembre del 2010.
- El cuarto periodo correrá del 12 de diciembre del 2010 al 11 de diciembre del 2011.

En tanto en el Artículo 6 se establece si es o no aplicable la medida de transición a determinados productos, según la fracción arancelaria y dependiendo de las características de los mismos.

Por su parte, China aceptó que una vez revocadas dichas medidas antidumping, para las fracciones arancelarias listadas en el Anexo 1 (204

fracciones arancelarias), México tuviera la posibilidad de adoptar una Medida de Transición, siempre que fuera posible su eliminación progresiva, tal como se indica en el mismo Anexo, de modo que quedarán completamente removidas a más tardar el 11 de diciembre del 2011, sin que pueda ser prorrogada por ninguna circunstancia.<sup>180</sup>

El objetivo de firmar un acuerdo con China fue mantener la protección a productos sensibles a través de medidas de remedio comercial que estarán vigentes hasta diciembre del 2011 y una nueva “cláusula de paz” bajo la cual México no impondrá cuotas compensatorias a los productos sujetos a las Medidas de Remedio Comercial, las cuales van a estar sujetas al pago del monto que resulte de aplicar la medida de transición que se indica sobre el valor en aduana de las mercancías señaladas en el anexo 1 de dicho Acuerdo, mismas que corresponden a los 16 sectores productivos mexicanos sensibles a diversas importaciones chinas. Por otro lado en el anexo 2, se incluye un listado de las fracciones arancelarias que deberán ser desgravadas de forma inmediata.

Cabe aclarar que este acuerdo contiene disposiciones sumamente generales en las que, tanto México como China, se reconocieron mutuamente sus posibilidades de acción, pero sin establecer acciones concretas en medidas de remedio comercial. Sin embargo, constituyó un acuerdo político que otorgó a México la facultad establecer una medida de transición temporal que no se trata de una cuota compensatoria, salvaguardia u otro tipo de medida no arancelaria. Su naturaleza jurídica es indefinida a nivel nacional e internacional, por lo que deja lugar a dudas de su legalidad de aplicación.<sup>181</sup>

---

<sup>180</sup> DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE RELACIONES EXTERIORES, ASÍA-PACÍFICO Y DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL AL ACUERDO ENTRE EL GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA POPULAR CHINA EN MATERIA DE MEDIDAS DE REMEDIO COMERCIAL, en Gaceta del Senado no. 241, año 2008, viernes 20 junio 2008.

<sup>181</sup> Sin embargo, siguiendo el análisis de Augusto Fernández Sagardi, referente a las cuotas compensatorias y aplicándolo de manera análoga, podemos concluir que tienen fines extrafiscales, porque buscan restablecer el equilibrio en las condiciones de competencia comercial. Apoyado lo anterior, en el hecho de que se ha señalado en la Ley de Ingresos de la Federación que las contribuciones o aprovechamientos a los que las leyes de carácter no fiscal otorguen una naturaleza distinta a la establecida en las leyes fiscales, tendrán la naturaleza establecida en las *leyes fiscales*, Por lo que es posible afirmar que el Acuerdo no es una ley fiscal. Cfr. Fernández Sagardi, Augusto, Op. Cit, Pág. 30.

Según el Acuerdo, la aplicación de la medida de transición, no impide que se abran nuevas investigaciones con relación a importaciones que afecten a las ramas de la industria nacional que son competidoras directas de los productores chinos y que no están dentro del Acuerdo, no obstante que en la práctica ha resultado lo contrario.

Los efectos en la economía nacional los estamos viviendo, aunque no todo es resultado de las importaciones de productos chinos sin cuotas compensatorias. De acuerdo a la información revisada de comercio exterior, en julio de 2009 el saldo de la balanza comercial mostró un déficit de (-) 1,297 millones de dólares. Las exportaciones totales en el mes fueron por 17,958 mdd, mientras que las importaciones fueron de 19,254 mdd.<sup>182</sup>

Las exportaciones en el séptimo mes de 2009 disminuyeron (-) 34.8% respecto a igual mes del año previo. Las exportaciones petroleras fueron de 2,894 mdd, tuvieron una caída anual de (-) 51.2% y representaron el 16.1% del total. Por otro lado las exportaciones no petroleras fueron de 15,064 mdd, cayeron (-) 30.3% anual y representaron el 83.9 % del total.<sup>183</sup>

Las importaciones totales decrecieron (-) 33.1% en julio de 2009 de manera anual. De acuerdo al tipo de bienes, en aquellos de consumo se introdujeron 2,878 mdd en estas mercancías y tuvieron un decrecimiento anual de (-) 30.8%. Por otra parte las importaciones de bienes intermedios, destinados a la producción, fueron de 13,829 mdd y cayeron (-) 33.8%. Finalmente las importaciones de bienes de capital fueron 2,548 mdd y su baja fue de (-) 31.3% respecto a julio de 2008,<sup>184</sup> esto por la evidente baja en el consumo interno ante la crisis de empleo y desarrollo por la cual atravesó el país durante ese año.

---

<sup>182</sup> [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx)

<sup>183</sup> *Ibidem*

<sup>184</sup> *Ibidem*

Ahora bien, con la eliminación de cuotas compensatorias a 749 productos, China se consolidó como el proveedor más dinámico en el mercado mexicano, con ventas en México por un valor de 31,304 millones de dólares durante el periodo comprendido de noviembre del 2008 a octubre del 2009; y con toda seguridad, podemos afirmar que esa tendencia continuará, sobre todo si consideramos que de acuerdo a los términos señalados en el Anexo I, a partir del 15 de octubre del 2009, México redujo las cuotas de los 204 productos a un intervalo de entre 50 y 275%.

### **2.3.2.1 COBERTURA Y ALCANCE DEL ACUERDO**

En síntesis fueron casi 20 sectores de la industria nacional los que se vieron beneficiados con las medidas de transición. La consecuencia inmediata es que esos sectores tiene la obligación de llevar a cabo acciones previas o la instrumentación de programas de reajuste estructural al término del Acuerdo para poder hacer frente al embate de las mercancías chinas en el 2011.

En ese sentido, los sectores a los que se les favorecieron con esas medidas de transición son claves en la economía nacional y por tanto, era de capital importancia que el Estado adoptara estas medidas, o de otra forma las repercusiones serían lamentables para la economía nacional. Esto desde una perspectiva, porque desde el punto de vista de los importadores era devastador.

Debido a la publicación del Acuerdo sobre Medidas de Transición, el Estado Mexicano tuvo la obligación de hacer los ajustes necesarios en su legislación, relativos a la aplicación de las citadas medidas, por lo que se tuvieron que modificar las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, para establecer la correcta aplicación de las medidas de transición que emita la Secretaría de Economía,<sup>185</sup> lo cual no fue suficiente, sino al contrario produjo una

---

<sup>185</sup> Por consiguiente se adicionó en el Apéndice 12 "Contribuciones, Cuotas Compensatorias, Gravámenes y Derechos" del Anexo 22 de las Reglas ya citadas, una clave específica para la cuota correspondiente a la medida de transición (clave 20), misma que es considerada como un indicador a nivel partida arancelaria.

serie de confusiones en su interpretación y aplicación, violentando el marco jurídico nacional e internacional.

Como ya se ha explicado con antelación, a partir del 15 de octubre de 2008, se cerraron las vigencias de las cuotas compensatorias, respecto de las fracciones arancelarias listadas en los Anexos 1 y 2 del Acuerdo entre el Gobierno de la República Popular China y los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Medidas de Remedio Comercial. Se indicaron en el Sistema Autorizado Aduanero Integral (SAAI), los casos de excepción a la medida de transición que estableció la Secretaría de Economía, a través de los identificadores que se publicaron a través de dichas reglas.

En los casos de las facultades derivadas de comprobación de la autoridad aduanera, que se determine que la mercancía se clasifica en una fracción arancelaria distinta a la declarada en el documento aduanero correspondiente, el origen de la mercancía continuará considerándose del país declarado (China), por lo que en su caso, dicha mercancía estará sujeta a la medida de transición.

Específicamente, en los casos de operaciones de importación definitiva, de operaciones de introducción al régimen de depósito fiscal y en los casos de operaciones de cambio de régimen de conformidad con los artículos 93 y 109 de la Ley Aduanera, serán aplicables las disposiciones vigentes a la fecha de entrada de la mercancía a territorio nacional, de conformidad con el artículo 56 de la Ley Aduanera.<sup>186</sup>

---

Por su parte, también se adicionó en el Apéndice 8 "Identificadores" del Anexo 22 de las Reglas, los casos de excepción de la cuota correspondiente a la medida de transición que establezca la Secretaría de Economía, con clave SC a nivel partida arancelaria.

<sup>186</sup> **ARTICULO 56.** Las cuotas, bases gravables, tipos de cambio de moneda, cuotas compensatorias, demás regulaciones y restricciones no arancelarias, precios estimados y prohibiciones aplicables, serán los que rijan en las siguientes fechas:

**I.** En importación temporal o definitiva; depósito fiscal; y elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado:

- a)** La de fondeo, y cuando éste no se realice, la de amarre o atraque de la embarcación que transporte las mercancías al puerto al que vengán destinadas.
- b)** En la que las mercancías crucen la línea divisoria internacional.
- c)** La de arribo de la aeronave que las transporte, al primer aeropuerto nacional.

Finalmente, para determinar si una mercancía que se importa a México es originaria de China, los controles aduaneros o las verificaciones conducentes se establecerán conforme a las disposiciones aduaneras vigentes. El país de origen declarado en el pedimento, será el considerado por la autoridad aduanera.

Haciendo un resumen por industrias se tiene el siguiente resultado:

Para la industria de: **PRENDAS DE VESTIR**

- Las fracciones sujetas a cuota compensatoria fueron: 415
- Cuota inicial: 533 – 379 %
- Las fracciones cubiertas en el Acuerdo fueron: 121, las cuales representan más del 70% de las importaciones.

El nivel de desgravación es:

<b>Medida ad valorem de transición para fracciones cubiertas</b>				
<b>Nivel de cuota inicial</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
533-379 %	140%	130%	120%	80%

**d)** En vía postal, en las señaladas en los incisos anteriores, según que las mercancías hayan entrado al país por los litorales, fronteras o por aire.

**e)** En la que las mercancías pasen a ser propiedad del Fisco Federal, en los casos de abandono.

Quando el Servicio de Administración Tributaria autorice instalaciones especiales para llevar a cabo operaciones adicionales al manejo, almacenaje y custodia de mercancías de comercio exterior en recintos fiscalizados, la fecha a que se refiere esta fracción será en la que las mercancías se presenten ante las autoridades aduaneras para su despacho, excepto tratándose de las regulaciones y restricciones no arancelarias expedidas en materia de sanidad animal y vegetal, salud pública, medio ambiente y seguridad nacional, en cuyo caso serán aplicables las que rijan en la fecha que corresponda conforme a los incisos anteriores.

**II.** En exportación, la de presentación de las mercancías ante las autoridades aduaneras.

**III.** En la que las mercancías entren o salgan del país por medio de tuberías o cables, o en la que se practique la lectura de los medidores si éstos no cuentan con indicador de fecha.

**IV.** En los casos de infracción:

**a)** En la de comisión de la infracción.

**b)** En la del embargo precautorio de las mercancías, cuando no pueda determinarse la de comisión.

**c)** En la que sea descubierta, cuando las mercancías no sean embargadas precautoriamente ni se pueda determinar la de comisión.

Para la industria de: **HILADOS Y TEJIDOS**

- Las fracciones sujetas a cuota compensatoria fueron: 391
- Cuota inicial: 501 %
- Las fracciones cubiertas en el Acuerdo fueron: 5 fracciones, las cuales representan el 5% de las importaciones.

El nivel de desgravación es:

<b>Medida ad valorem de transición para fracciones cubiertas</b>				
<b>Nivel de cuota inicial</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
501 %	110%	100%	90%	80%

Para la industria de: **CALZADO**

Las fracciones sujetas a cuota compensatoria fueron: 57

- Cuota inicial: 1105 – 232 %
- Las fracciones cubiertas en el Acuerdo fueron: 26, las cuales representan más del 85% de las importaciones

<b>Medida ad valorem de transición para fracciones cubiertas</b>				
<b>Nivel de cuota inicial</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
1105-232	100%	95%	90%	70%

Para la industria de: **JUGUETES**

- Las fracciones sujetas a cuota compensatoria fueron: 21
- Cuota inicial: 351 %
- Las fracciones cubiertas en el Acuerdo fueron: 13 fracciones, las cuales representan el 65% de las importaciones.

<b>Medida ad valorem de transición para fracciones cubiertas</b>				
<b>Nivel de cuota inicial</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
351 %	100%	87.5%	75%	50%

Para la industria de: **PRODUCTOS QUÍMICOS**

Las fracciones sujetas a cuota compensatoria fueron: 11

- Cuota inicial: 208.81 %
- Las fracciones cubiertas en el Acuerdo fueron: 5 fracciones, las cuales representan el 59% de las importaciones

<b>Medida ad valorem de transición para fracciones cubiertas</b>				
<b>Nivel de cuota inicial</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
208.81%	90%	85%	80%	75%

Para la industria de: **BICICLETAS**

- Las fracciones sujetas a cuota compensatoria fueron: 5
- Cuota inicial: 144 %
- Las fracciones cubiertas en el Acuerdo fueron: 2 fracciones, las cuales representan más del 84% de las importaciones

<b>Medida ad valorem de transición para fracciones cubiertas</b>				
<b>Nivel de cuota inicial</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
144%	80%	75%	70%	65%

Para la industria de: **VÁLVULAS**

- Las fracciones sujetas a cuota compensatoria fueron: 9
- Cuota inicial: 125.96 %
- Las fracciones cubiertas en el Acuerdo fueron: 8 fracciones, las cuales representan el 90% de las importaciones

<b>Medida ad valorem de transición para fracciones cubiertas</b>				
<b>Nivel de cuota inicial</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
125.96%	118%	113%	108%	80%

Para la industria de: **ELECTRODOMÉSTICOS**

- Las fracciones sujetas a cuota compensatoria fueron: 8
- Cuota inicial: 129 %

Las fracciones cubiertas en el Acuerdo fueron: 6 fracciones, las cuales representan el 50% de las importaciones

<b>Medida ad valorem de transición para fracciones cubiertas</b>				
<b>Nivel de cuota inicial</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
129%	80%	75%	70%	65%

Para la industria de: **CERRADURAS Y CANDADOS**

- Las fracciones sujetas a cuota compensatoria fueron: 2
- Cuota inicial: 236 %
- Las fracciones cubiertas en el Acuerdo fueron: 1 fracción, la cual representa el 47% de las importaciones

<b>Medida ad valorem de transición para fracciones cubiertas</b>				
<b>Nivel de cuota inicial</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
236%	100%	90%	80%	70%

Para la industria de: **HERRAMIENTAS ESPECIALES**

Las fracciones sujetas a cuota compensatoria fueron: 9

- Cuota inicial: 312 %
- Las fracciones cubiertas en el Acuerdo fueron: 5 fracciones, las cuales representan el 36% de las importaciones

<b>Medida ad valorem de transición para fracciones cubiertas</b>				
<b>Nivel de cuota inicial</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
312%	120%	100%	80%	60%

Para la industria de: **HERRAMIENTAS**

- Las fracciones sujetas a cuota compensatoria fueron: 15
- Cuota inicial: 312 %
- Las fracciones cubiertas en el Acuerdo fueron: 2 fracciones, las cuales representan el 2% de las importaciones

<b>Medida ad valorem de transición para fracciones cubiertas</b>				
<b>Nivel de cuota inicial</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
312%	100%	80%	60%	50%

Para la industria de: **CARRIOLAS**

- Las fracciones sujetas a cuota compensatoria fueron: 1
- Cuota inicial: 105.84 %
- Las fracciones cubiertas en el Acuerdo fueron: 1 fracción con especificaciones, aproximadamente el 80% de las importaciones se libera.

<b>Medida ad valorem de transición para fracciones cubiertas</b>				
<b>Nivel de cuota inicial</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
105.84	60%	55%	50%	45%

Para la industria de: **TRANSFORMADORES**

- Las fracciones sujetas a cuota compensatoria fueron: 1
- Cuota inicial: 129%
- Las fracciones cubiertas en el Acuerdo fueron: 1 fracción con especificaciones, aproximadamente el 90% de las importaciones se libera.

<b>Medida ad valorem de transición para fracciones cubiertas</b>				
<b>Nivel de cuota inicial</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
129%	100%	80%	60%	50%

Para la industria de: **BALASTROS**

- Las fracciones sujetas a cuota compensatoria fueron: 5
- Cuota inicial: 129 %
- Las fracciones cubiertas en el Acuerdo fueron: 5 fracciones el 100% de las importaciones

Medida ad valorem de transición para fracciones cubiertas				
Nivel de cuota inicial	2008	2009	2010	2011
129%	129%	129%	129%	129%

Para la industria de: **VELAS**

- Las fracciones sujetas a cuota compensatoria fueron: 1
- Cuota inicial: 103 %
- Las fracciones cubiertas en el Acuerdo fueron: 1 fracción el 100% de las importaciones

Medida ad valorem de transición para fracciones cubiertas				
Nivel de cuota inicial	2008	2009	2010	2011
103%	103%	103%	103%	103%

Para la industria de: **LÁPICES**

- Las fracciones sujetas a cuota compensatoria fueron: 1
- Cuota inicial: 451 %
- Las fracciones cubiertas en el Acuerdo fueron: 1 fracción el 100% de las importaciones

Medida ad valorem de transición para fracciones cubiertas				
Nivel de cuota inicial	2008	2009	2010	2011
451%	350%	300%	275%	250%

Para la industria de: **ENCENDEDORES**

- Las fracciones sujetas a cuota compensatoria fueron: 1
- Cuota inicial: 0.1232 dólares
- Las fracciones cubiertas en el Acuerdo fueron: 1 fracción el 100% de las importaciones

<b>Medida ad valorem de transición para fracciones cubiertas por unidad</b>				
<b>Nivel de cuota inicial</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
0.1232 dólares	0.1232 dólares	0.1200 dólares	0.1150 dólares	0.1100 dólares

El propósito del Acuerdo fue eliminar una serie de cuotas compensatorias y sustituirlas, sólo para un grupo de productos, por una medida transitoria que se eliminará gradualmente y que tiene una naturaleza jurídica provisional e incierta.

En dicho acuerdo no se establecieron nuevas restricciones para productos que no las tenían, además de que brindó cierta seguridad para todos los actores comerciales. ¿Qué haremos en el 2011 cuando se extinga jurídicamente este Acuerdo?

### **2.3.2.2 ANÁLISIS JURÍDICO DEL ACUERDO DE MEDIDAS DE TRANSICIÓN**

Derivado del análisis, se puede afirmar que las medidas de transición instrumentadas en el citado Acuerdo no emanan de una determinación judicial, ni mucho menos de una resolución gubernamental conforme a los términos que marca una ley, ya que se trata de un Acuerdo de naturaleza administrativa o decreto. Hasta el momento, no existe una ley emitida por el Congreso de la Unión que dicte los términos o bases para la implantación de las referidas medidas de transición, aún más cuando se derivan de un Tratado que tiene carácter de inconstitucional.

Cabe señalar también que el “Acuerdo sobre Remedio Comercial” excluyó algunos productos químicos sin causa justificada, con una falta total de contundencia legal, colmada de imprecisiones que son materia de amparo por la violación sistemática de diversos principios y disposiciones constitucionales.<sup>187</sup> En consecuencia el Acuerdo emitido por la Secretaría de Economía no tiene la naturaleza de un tratado internacional en los términos del artículo 133 constitucional y que indebidamente implementa un tratamiento preferencial a las mercancías originarias de China importadas a México, sino por el contrario, establece el aumento excesivo de una tasa *ad valorem* mediante la creación de una medida de transición temporal, incluso mayor a las establecidas en la propia Tarifa de Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, para las mercancías relacionadas en el Anexo 1 del Acuerdo.

### **2.3.2.3 LA MEDIDA DE TRANSICIÓN JURÍDICAMENTE NO ES UN APROVECHAMIENTO**

Las medidas de transición temporal le otorgaron un carácter y/o naturaleza de aprovechamientos,<sup>188</sup> no obstante que dichas medidas como tales NO se encuentran previstas como ingresos en la Ley de Ingresos de la Federación para

---

<sup>187</sup> En el caso de los farmoquímicos, el gobierno mexicano no tenía el deber de eliminar las cuotas compensatorias a esos productos, ya que no se incluyeron las 18 fracciones arancelarias en que se agrupan tales productos en la cláusula de paz, por lo que se pudo conservar la protección; sin embargo, el Ejecutivo decidió quitar las cuotas a los productos farmoquímicos. Esta acción afectó principalmente a las empresas mexicanas Fersinsa e Interquim, y a otras 11 compañías del ramo que suman mil 500 empleos, ya que los chinos ofrecen esos farmoquímicos a precios más competitivos, porque incurrir en prácticas desleales. Razón por la cual, Fersinsa interpuso juicio de amparo el 26 de noviembre de 2008, obteniendo sentencia favorable contra la expedición de la resolución que concluye el procedimiento de revisión de las cuotas compensatorias impuestas a las importaciones de productos químicos orgánicos de la República Popular China, independientemente del país de procedencia, publicada en el Diario Oficial de la Federación el catorce de octubre de dos mil ocho.

<sup>188</sup> Si los aprovechamientos son ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal. De lo anteriormente expuesto puede observarse que los aprovechamientos se cobran en razón del ejercicio de *funciones de derecho público* y éstas son identificadas con la prestación de servicios por parte de una dependencia o entidad perteneciente a la administración pública; o bien, por el aprovechamiento de bienes, en cuyo caso nos remitimos a la clasificación que establece la Ley General de Bienes Nacionales, en bienes del dominio público y del dominio privado de una dependencia o entidad del gobierno, siempre que dicha imposición y cobro sea distinto de las contribuciones, es decir, de los derechos; la pregunta obligada entonces, es ¿cuál es la función de derecho público que se realiza para percibir esos ingresos? Ver. Vargas Menchaca, José Manuel, *Naturaleza jurídica de las cuotas compensatorias*, disponible en <http://legal.terra.com.mx/enlinea/articulos/articulo/0032/default.asp>

el Ejercicio Fiscal 2008, 2009 y 2010, por lo que dichas medidas de transición desde una perspectiva elemental jurídica no pueden y no podrán ser cobrados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o la dependencia subsidiaria. Esta omisión en la ley, le quita atribuciones a los recaudadores para cobrar los aprovechamientos correspondientes y todos los agentes operadores de importación de productos chinos no tienen la obligación de pagar. De esta manera, se demuestra que no existe relación jurídica entre el Acuerdo citado y la Tarifa de la Ley Impuesto General de Importación y Exportación (LIGIE), debido a que la autoridad responsable no fundamenta ni motiva el vínculo que le pretende dar al Acuerdo y su aplicación con la Tarifa de la LIGIE.

Esto evidencia que la imposición y cobro de la medida de transición temporal resulta arbitraria, ilegal e improcedente, toda vez que, por una parte se trata de un impuesto disfrazado<sup>189</sup> que recae a la importación de mercancías chinas y, por otra, deriva en un ingreso del Estado sin que éste realice funciones de Derecho Público, por lo que contraviene así la naturaleza jurídica del aprovechamiento, señalada en el artículo 3 del CFF. Parafraseando al maestro Augusto Fernández Sagardi, referente a las cuotas compensatorias y aplicándolo de manera análoga a este tipo de medidas, se puede afirmar que las medidas de transición tienen fines extrafiscales, porque buscan restablecer el equilibrio en las condiciones de competencia comercial. En otras palabras, la carga fiscal establecida a las importaciones chinas no es un ingreso del Estado por funciones de Derecho Público, distinto de las contribuciones<sup>190</sup> y de los ingresos que

---

<sup>189</sup> Hablamos de impuesto disfrazado ya que cumple con los requisitos de un impuesto: sujeto, hecho imponible, base gravable y tasa o cuota. Para una mayor amplitud del tema, consultar Ríos Gabriela y Tonatiuh García, *Diferencias entre impuestos aduaneros de importación y cuotas compensatorias del comercio exterior mexicano, en el ámbito del derecho tributario. Reflexiones sobre la constitucionalidad de las últimas*. Boletín mexicano de Derecho Comparado, Nueva serie, año XXXI, número 91, enero-abril, año. 1998.

<sup>190</sup> **“Artículo 2o.- Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, las que se definen de la siguiente manera:**

**Artículo 3o.- Son aprovechamientos los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.**

Los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el séptimo párrafo del Artículo 21 de este Código, que se apliquen en relación con aprovechamientos, son accesorios de éstos y participan de su naturaleza.

Los aprovechamientos por concepto de multas impuestas por infracciones a las disposiciones legales o reglamentarias que no sean de carácter fiscal, podrán ser destinados a cubrir los gastos de operación e

obtengan organismos descentralizados, como en este caso el Sistema de Administración Tributaria (SAT).<sup>191</sup>

Lo anterior se confirma con lo expuesto por Juventino V. Castro, quien señala lo siguiente:

“Tercera limitación. El artículo 5º autoriza igualmente la limitación de la libertad ocupacional por resolución gubernativa, cuando la autoridad administrativa aplique una ley que así lo disponga.

**Es bien claro –y así lo resuelve la doctrina y la jurisprudencia–, que una resolución gubernativa de esta naturaleza sólo puede fundamentarse en una ley en sentido material y formal, y no en un reglamento, a menos que éste se haya expedido regulando precisamente lo dispuesto en un ley del Congreso, a la cual reglamenta”.** (Énfasis añadido)

El Acuerdo califica a la medida de transición temporal como un aprovechamiento, consistente en la aplicación de una tasa *ad valorem* prevista en el Anexo, conforme al artículo 3 del Código Fiscal de la Federación (CFF). Al respecto, existe una inconsistencia jurídica, porque los aprovechamientos se traducen en una carga fiscal distinta de las contribuciones, es decir, diferente de impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y aportaciones de seguridad social; incluso los aprovechamientos son distintos de los productos (ingresos del Estado por funciones de derecho privado). De este modo, se estaría contraviniendo el artículo 3 del CFF<sup>192</sup> que dispone que los aprovechamientos son

---

inversión de las dependencias encargadas de aplicar o vigilar el cumplimiento de las disposiciones cuya infracción dio lugar a la imposición de la multa, cuando dicho destino específico así lo establezcan las disposiciones jurídicas aplicables.

Son productos las contraprestaciones por los servicios que preste el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado”. (Énfasis añadido).

<sup>191</sup> Para una mayor explicación de las contribuciones ver, Quintana Adriano, Elvia Arcelia, Op. Cit, Pág. 394 y ss.

<sup>192</sup> “Artículo 3. Son aprovechamientos los **ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.**

los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público, distintos de los ingresos percibidos por concepto de financiamientos y diferentes también de los ingresos que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.<sup>193</sup>

### 2.3.2.3.1 EL CONGRESO DE LA UNIÓN ES EL ÚNICO FACULTADO PARA IMPONER CONTRIBUCIONES

El artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece las facultades del Presidente de la República y en ninguna de ellas, se dispone que el Presidente cuente con facultades para imponer aprovechamientos. En este caso, sólo el Congreso tiene atribuciones específicas en la materia, el cual sólo puede imponer contribuciones mediante la expedición de la ley correspondiente según lo determina el artículo 31 fracción IV de la Constitución; bajo estricto derecho en el artículo 73 fracciones VII y XXIX la facultad para imponer contribuciones y cargas fiscales, incluso las contribuciones especiales que se señalan en el numeral quinto de la fracción XXIX corresponden al Congreso.<sup>194</sup>

---

*Los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el séptimo párrafo del Artículo 21 de este Código, que se apliquen en relación con aprovechamientos, son accesorios de éstos y participan de su naturaleza.*

*Los aprovechamientos por concepto de multas impuestas por infracciones a las disposiciones legales o reglamentarias que no sean de carácter fiscal, podrán ser destinados a cubrir los gastos de operación e inversión de las dependencias encargadas de aplicar o vigilar el cumplimiento de las disposiciones cuya infracción dio lugar a la imposición de la multa, cuando dicho destino específico así lo establezcan las disposiciones jurídicas aplicables.*

El artículo 131 constitucional, y dada su naturaleza materialmente legislativa, no se puede violentar el Estado de derecho si una excepción al principio de división de poderes, que expresamente confiere facultades al Ejecutivo, se delega sin estar así previsto en la propia Constitución. No basta señalar que las cuotas son aprovechamientos y no aranceles, pues conservan su característica de actos materialmente legislativos, cuya fundamentación descansa en el artículo 131 de la Constitución, y al ser expedidas se violenta el principio, sustento de nuestro Estado constitucional, de la división de poderes, que sólo acepta las excepciones señaladas en la Constitución, las cuales, por ser excepción a un garante del Estado de derecho, son indelegables.

<sup>193</sup> No basta señalar que las medidas de transición son aprovechamientos y no impuestos, pues conservan su característica de actos materialmente legislativos, cuya fundamentación descansa en el artículo 131 de la Constitución, y al ser expedidas por el Secretario de Economía se violenta el principio, sustento del Estado constitucional, de la división de poderes, que sólo acepta las excepciones señaladas en la Constitución, las cuales, por ser excepción a un garante del Estado de derecho, son indelegables.

<sup>194</sup> Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

...VII. **Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto;**

...XXIX. **Para establecer contribuciones:**

1o. **Sobre el comercio exterior;**

...

Según el artículo 31 fracción IV de la Constitución, es obligación de los mexicanos contribuir a los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de manera proporcional y equitativa. De esta obligación se desprenden los denominados principios de justicia fiscal o tributaria a los cuales se deben ceñirse todas las contribuciones, tales como los de generalidad, obligatoriedad, destino al gasto público, proporcionalidad, equidad y legalidad tributaria.<sup>195</sup>

Con relación a principio de proporcionalidad tributaria, existe el concepto de gasto público, desde una perspectiva doctrinaria y constitucionalmente, donde adquiere una connotación social y un alcance de interés colectivo, el cual está integrado por el importe recaudado por la federación a través de los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, siempre y cuando se destine a satisfacer las necesidades colectivas y sociales y se cubra el requisito de estar reglamentadas. En consecuencia, las medidas de transición no pueden existir a través de un acuerdo meramente administrativo, sino que sólo podrán imponerse mediante la expedición de una disposición con carácter de ley, respetando los criterios de proporcionalidad y equidad.

---

**XXIX. Para establecer contribuciones:**

**1o. Sobre el comercio exterior;**

..., y

**5o. Especiales sobre:**

- a) Energía eléctrica;
- b) Producción y consumo de tabacos labrados;
- c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo;
- d) Cerillos y fósforos;
- e) Aguamiel y productos de su fermentación, y (sic)
- f) Explotación forestal, y
- g) Producción y consumo de cerveza.

...

La peculiaridad de las contribuciones especiales es que han sido reservadas para ser gravadas exclusivamente por el Gobierno Federal, con la característica de que las Entidades Federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales en la proporción que la ley secundaria federal determine.

<sup>195</sup> Ver estudio realizado por Jorge Luis Revilla de la Torre, *La necesidad de implementar el concepto del derecho al mínimo vital en la legislación tributaria mexicana*. Disponible en <http://www.scjn.gob.mx/SiteCollectionDocuments/PortalSCJN/RecJur/Becarios/pdf/EL%20M%C3%8DNIMO%20VITAL.pdf>

Algunos autores como Manuel Hallivis Pelayo, han sostenido que el principio de proporcionalidad tributaria implica que las contribuciones deben impactar a cada sujeto pasivo en función de su respectiva capacidad económica, debiendo aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos, de tal manera que los contribuyentes que obtengan ingresos elevados tributen en forma cualitativamente superior a los de medianos y reducidos recursos.<sup>196</sup> Sin embargo, este principio no se refleja en los aprovechamientos, y menos aún con las medidas de transición.

### **2.3.2.3.2 FALTA DE COMPETENCIA DEL SECRETARIO DE ECONOMÍA**

De conformidad con el artículo 34 fracción V de la LOAPF,<sup>197</sup> al Secretario de Economía se le otorgan facultades en cuanto a la determinación de los aranceles a que se refiere dicha fracción,<sup>198</sup> pero en los términos del Código Fiscal de la Federación y de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación (LIGIE), que establece los impuestos de importación y exportación, - cuyos montos se especifican en la Tarifa de la Ley mencionada-, las facultades otorgadas al Secretario de Economía no incluyen la posibilidad de determinar los aprovechamientos, porque no se tratan de restricciones a la importación de mercancías, toda vez que no se prohíbe o se restringen el ingreso de las mercancías chinas.

En este caso los aprovechamientos establecidos por el Secretario de Economía son una carga fiscal extra, consistente en una tasa *ad valorem*,<sup>199</sup> tal y

---

<sup>196</sup> Citado por Colín Zepeda, Lorena Ivette y Reyes Corona, Oswaldo G., *Principios de justicia fiscal y legalidad tributaria*, Tax Editores, México, p. 17.

<sup>197</sup> Artículo 34.- A la Secretaría de Economía corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

...

V.- Estudiar, proyectar y determinar los aranceles y fijar los precios oficiales, escuchando la opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; estudiar y determinar las restricciones para los artículos de importación y exportación, y participar con la mencionada Secretaría en la fijación de los criterios generales para el establecimiento de los estímulos al comercio exterior;

<sup>198</sup> PATIÑO MANFFER, Ruperto, Régimen de Comercio Exterior, Temas de actualidad, Porrúa, México 2009, pág. 191.

<sup>199</sup> Sin embargo, la tasa es considerada por la doctrina como un elemento esencial del impuesto, definiéndola como la cantidad en dinero o en especie que se percibe por unidad tributaria, llamándose tipo de gravamen

como se indica en el artículo 1 del *Acuerdo sobre medidas de transición temporal*.<sup>200</sup>

Ahora bien, dentro de un escenario ficticio, si se parte de la premisa de que las medidas de transición se consideran restricciones al comercio, desde una óptica elemental, sería necesario que el Secretario contara con facultades expresas, claramente escritas en el artículo 34 de la LOAPF para imponer los aprovechamientos, en este caso las medidas de transición.

En este contexto, es claro que el *Acuerdo referido* fue emitido por una autoridad incompetente, con lo cual resulta violatorio del principio de legalidad establecido en el artículo 16 de la Constitución Política mexicana, que a la letra señala en su primer párrafo *“Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento”*.

Por otro lado, el Acuerdo en comento establece, en su artículo 2, que se impondrá una medida de transición temporal a la importación definitiva de mercancías originarias de China, o sea que las importaciones están sujetas al pago del monto para las mercancías indicadas en el Anexo 1, aplicable para cada uno de los años que se mencionan en el mismo, sobre el valor en aduana de las mercancías. Esto representa una cantidad adicional que debe pagarse, además del Impuesto al Valor Agregado, por la importación de mercancías chinas.<sup>201</sup>

---

cuando se expresa en forma de porcentaje. Cfr. Quintana Valtierra, Jesús, *Derecho Tributario*, Quinta edición, editorial Trillas, México, 2008. Pág. 77.

<sup>200</sup> “ARTICULO 1. Para los efectos de este Acuerdo se entiende por:

...  
V. Medida de transición: la **tasa ad valorem prevista en el Acuerdo entre México y China y establecida en el Anexo 1 del presente Acuerdo, que es un aprovechamiento** en términos de lo dispuesto por el artículo 3 del Código Fiscal de la Federación”. (Énfasis añadido)

<sup>201</sup> ARTICULO 2. Sin perjuicio de lo previsto en las demás disposiciones del presente Acuerdo, la importación definitiva de las mercancías originarias de China, independientemente del país de procedencia, que se clasifiquen en las fracciones arancelarias comprendidas en el Anexo 1 del presente Acuerdo, estará sujeta al pago del monto que resulte de aplicar la medida de transición que se indica en dicho Anexo para cada una de ellas en el periodo correspondiente, sobre el valor en aduana de las mercancías en cuestión”.

Son productos las contraprestaciones por los servicios que preste el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado”. (Énfasis añadido)

La aplicación de la medida de transición temporal deriva de la importación de mercancías chinas, sin que se usen o aprovechen bienes del dominio público de la Nación y tampoco se presente el caso de que el Estado ejerza funciones de Derecho Público toda vez que la actividad del Estado, a través del Sistema de Administración Tributaria, se limita a cobrar el monto establecido en el Anexo 1 del Acuerdo en comento. Es evidente que la que la importación de productos chinos no se traduce en la percepción de un servicio público o una contraprestación por el pago que realiza con motivo de la importación de mercancías chinas. Bajo esta interpretación el Estado no ejecuta o realiza actividad o servicio público alguno que beneficie los intereses del particular, porque simplemente se limita a cobrar la tasa *ad valorem* fijada en el referido Anexo.

#### **2.3.2.3.3 FALTA DE COMPETENCIA DEL JEFE DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA (EL SAT)**

El Jefe del Servicio de Administración Tributaria no tiene facultades para establecer contribuciones y a su vez cobrar las mismas, ya que resulta violatorio de los artículos 16, 31 fracción IV, 49 y 73 fracciones VII y XXIX y 131 de la Constitución Política Federal, en virtud de que las facultades para establecer contribuciones o cargas fiscales a los particulares corresponde al Congreso de la Unión. Para enfatizar nuestra tesis de falta de competencia, basta identificar que el Jefe del Servicio de Administración Tributaria o el Servicio de Administración Tributaria (SAT) carece de facultades para imponer “contribuciones” a las importaciones de mercancías chinas tal y como lo está haciendo con la citada publicación que causa inseguridad jurídica.

De este modo, es ilegal e improcedente que a través de unas Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior emitidas por el Jefe del Servicio de Administración Tributaria se impongan a las importaciones de mercancías

chinas “contribuciones” bajo la denominación de “MT” o “MEDIDA DE TRANSICIÓN”.

El SAT es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuya función según el artículo 2 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria tiene la responsabilidad de aplicar la legislación fiscal y aduanera con el fin de que las personas físicas y morales contribuyan al gasto público, de manera proporcional y equitativa, más no para crear gravámenes o contribuciones mediante actos administrativos, y los más grave que no están en el marco de una ley.

Con lo anteriormente expuesto, es claro que el Apéndice 12 del Anexo 22 de la “Segunda Resolución de Modificaciones a las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2008”,<sup>202</sup> rubricado por el Jefe del Servicio de Administración Tributaria, establece de manera ilegal una “MT” o “MEDIDA DE TRANSICIÓN” con el carácter de “contribución”. Se confirma de manera contundente que fue emitido por una autoridad incompetente, con lo cual resulta violatorio del principio de legalidad establecido en el artículo 16 de la Constitución Política mexicana.

#### **2.3.2.4 INCOMPATIBILIDAD JURÍDICA ENTRE LA MEDIDA DE TRANSICIÓN Y LA TARIFA DEL IMPUESTO GENERAL DE IMPORTACIÓN Y EXPORTACIÓN (LIGIE).**

En el Anexo 1 a que hace referencia el citado artículo 2, se define cada una de las mercancías importadas, las cuales pagarán una tasa *ad valorem*,<sup>203</sup> cuando exista discrepancia entre la descripción de la mercancía referenciada en el Anexo 1 y la Tarifa

---

<sup>202</sup> En efecto, el 6 de enero de 2009 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación los “ANEXOS 1, 10, 13, 19, 21, 22 y 27 de la Segunda Resolución de Modificaciones a las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2008” rubricados por el Jefe del Servicio de Administración Tributaria, mediante el cual en el Apéndice 12 del Anexo 22 de la referida Resolución General se crea y se establece de manera ilegal en el pedimento aduanero una “MT” o “MEDIDA DE TRANSICIÓN” con el carácter de “contribución”.

<sup>203</sup> De acuerdo con Francisco Ponce Gómez, los impuestos “*ad valorem*” atienden exclusivamente al valor o precio del propio objeto gravado. Esta clase de impuestos solo se encuentra en la legislación aduanera respecto de operaciones de importación y exportación. *Derecho Fiscal*, Editorial LIMUSA, 12ª edición, México, 2009. Pág. 129.

de la LIGIE, haciendo hincapié que tendrá preeminencia de aplicación la nomenclatura que aparecen en dicho Anexo del Acuerdo.

En este sentido, esta obligación es injusta, inequitativa y arbitraria, toda vez que se contrapone abiertamente con lo que se establece en la Ley Aduanera, al señalar que la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, regulan la entrada al territorio nacional de mercancías, el despacho aduanero y los hechos o actos que deriven de éste. Se entiende que para el pago de los impuestos generales de importación o de exportación, se debe atender a lo estipulado en los artículos 1o. y 2o. de la LIGIE, los cuales establecen que tales impuestos generales de importación y de exportación se causan de conformidad con la tarifa que ahí se contiene. Entonces, desde una interpretación lógica, una medida de transición temporal nada tiene que ver con la tarifa de la LIGIE, la cual fue aprobada por el Congreso de la Unión, ni existe formalmente una relación jurídica, porque ésta clasifica únicamente mercancías para efectos del pago de los impuestos generales de importación y de exportación, y el referido Acuerdo regula solamente el pago de una medida de transición bajo el concepto de aprovechamientos.

Asimismo, en el Acuerdo se señalan, se invocan y toman como referencia los conceptos de tarifa, fracciones arancelarias y mercancías, pero desde una perspectiva distinta de las preceptuadas en la Ley Aduanera y en la LIGIE. Por consiguiente, el Acuerdo no cumple con los requisitos a que se refieren los artículos 1o. de la Ley Aduanera, así como 1o. y 2o. de la LIGIE,<sup>204</sup> para que las

---

<sup>204</sup> Ley Aduanera: "**ARTICULO 1o.-** Esta Ley, las de los Impuestos Generales de Importación y Exportación y las demás leyes y ordenamientos aplicables, regulan la entrada al territorio nacional y la salida del mismo de mercancías y de los medios en que se transportan o conducen, el despacho aduanero y los hechos o actos que deriven de éste o de dicha entrada o salida de mercancías. El Código Fiscal de la Federación se aplicará supletoriamente a lo dispuesto en esta Ley.

Están obligados al cumplimiento de las citadas disposiciones quienes introducen mercancías al territorio nacional o las extraen del mismo, ya sean sus propietarios, poseedores, destinatarios, remitentes, apoderados, agentes aduanales o cualesquiera personas que tengan intervención en la introducción, extracción, custodia, almacenaje, manejo y tenencia de las mercancías o en los hechos o actos mencionados en el párrafo anterior.

**Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación.** "Artículo 1o.- Los impuestos generales de Importación y de Exportación se causarán, según corresponda, de conformidad con la siguiente: TARIFA

mercancías afectadas por la medida de transición se identifiquen y clasifiquen en la referida Tarifa de la LIGIE. Esto con el propósito fundamental de ubicar plenamente a nivel de fracción arancelaria de dicha Tarifa, las mercancías sujetas al monto que resulte de aplicar la medida de transición.

Si lo anterior no fuera suficiente, se observa que en dicho Acuerdo tampoco se cumple con lo exigido por la citada Regla Complementaria 7ª contenida en la fracción II del artículo 2o. de la LIGIE, para que a dichas medidas de transición les sea aplicable la Tarifa de la LIGIE, y de esta manera resulten obligatorias, debido a que dichas medidas no cumplen los requisitos estipulados para ello, según se desprende de la referida Regla Complementaria.

De esta manera, se demuestra que no existe relación jurídica entre el Acuerdo citado y la Tarifa de la LIGIE, y por tanto NO existe obligación expresa para el pago de la referida medida de transición temporal, pues la autoridad responsable no fundamenta ni motiva el vínculo que le pretende dar al Acuerdo y su aplicación con la Tarifa de la LIGIE, causando simple y sencillamente perjuicios y sembrando una total inseguridad jurídica.

---

...  
"Artículo 2o.- Las Reglas Generales y las Complementarias para la aplicación de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, son las siguientes:

**I.- Reglas Generales.**

...  
**II.- Reglas Complementarias.**

...  
**7ª. Para dar cumplimiento a las negociaciones que los Estados Unidos Mexicanos realiza con otros países, por medio de las cuales se concede tratamientos preferenciales a la importación de mercancías, estos se incluirán en las fracciones arancelarias correspondientes de la Tarifa del artículo 1 de esta Ley o en un Apéndice adicionado a la misma; en donde se indicará la fracción arancelaria de la mercancía negociada, el tratamiento preferencial pactado para cada una de ellas y el país o países a los que se otorgó dicho tratamiento.**

Para la clasificación de las mercancías en dichos Apéndices también serán aplicables las **Reglas Generales, las Complementarias**, las Notas de la Tarifa citada y las Notas Explicativas de la Tarifa arancelaria.

...". (Énfasis añadido)

### **2.3.2.5 FALTA DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN PARA LA APLICACIÓN DE LAS MEDIDAS DE TRANSICIÓN**

Se advierte claramente, que no se justifica el cobro de las referidas medidas de transición, porque existen una serie de inconsistencias en materia de competencia de las autoridades respectivas, y porque además, no existen las hipótesis normativas exactas en las que se encuadren jurídicamente de manera expresa las medidas de transición temporal. Por tanto, partiendo de las garantías de legalidad y de seguridad jurídica consagradas en nuestra Carta Magna, se puede afirmar que la ausencia de hipótesis legales y reglamentarias, al no existir en una ley y reglamentos las facultades y competencias expresas de las autoridades para ejecutar, comprobar o verificar el cobro o cumplimiento de las medidas de transición en el punto de entrada al territorio nacional de los productos chinos, así como la ejecución de cualquier acto relacionado, se convierte en un acto eminentemente **inconstitucional**.

Adicionalmente, el requisito de autoridad competente está vinculado con los de fundamentación y motivación, ya que para cumplir debidamente con el primero, la autoridad debe señalar aquellos preceptos en que funde y motive su competencia para el ejercicio de su actuación y la ejecución o emisión de sus actos, lo cual prácticamente no se lleva a cabo en la aplicación de las medidas de transición.

En efecto, el acto de autoridad, debe ser emitido por autoridad competente y estar debidamente fundado y motivado, ambos requisitos son indispensables para la existencia y validez de los actos de autoridad. Esto significa que la fundamentación de un acto implica la obligación a cargo de la autoridad que lo emite, de señalar los preceptos en que basa su actuación. Desde luego, dichos preceptos deben encontrarse vigentes al momento en que el acto se actualiza, y la conducta del gobernado debe adecuarse íntegramente a dichos supuestos o hipótesis normativas previstas en una ley.

Por su parte, la motivación de un acto implica la obligación a cargo de la autoridad de señalar los motivos o razones por los que considera que las disposiciones legales que constituyen los fundamentos del acto, resultan aplicables al caso concreto. Esto significa que debe existir una perfecta adecuación entre los motivos aducidos y las normas invocadas que se apliquen dentro de un verdadero esquema de argumentación jurídica.

### **FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.**

*De acuerdo con el artículo 16 constitucional, todo acto de autoridad debe estar suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y por lo segundo, que también deben señalarse con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, siendo necesario además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configure la hipótesis normativa. Esto es, que cuando el precepto en comento previene que nadie puede ser molestado en su persona, propiedades o derechos sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, está exigiendo a todas las autoridades que apeguen sus actos a la ley, expresando de que ley se trata y los preceptos de ella que sirvan de apoyo al mandamiento relativo. En materia administrativa, específicamente, para poder considerar un acto autoritario como correctamente fundado, es necesario que en él se citen: a).- Los cuerpos legales y preceptos que se estén aplicando al caso concreto, es decir, los supuestos normativos en que se encuadra la conducta del gobernado para que esté obligado al pago, que serán señalados con toda exactitud, precisándose los incisos, subincisos, fracciones y preceptos aplicables, y b).- Los cuerpos legales, y preceptos que otorgan competencia o facultades a las autoridades para emitir el acto en agravio del gobernado.<sup>205</sup>*

---

<sup>205</sup> **FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.** SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO. Amparo directo 194/88. Bufete Industrial Construcciones, S.A. 28 de junio de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: Jorge Alberto González Álvarez.

Amparo directo 367/90. Fomento y Representación Ultramar, S.A. de C.V. 29 de enero de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: José Mario Machorro Castillo.

Revisión fiscal 20/91. Robles y Compañía, S.A. 13 de agosto de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: Jorge Alberto González Álvarez.

Amparo en revisión 67/92. José Manuel Méndez Jiménez. 25 de febrero de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: José Galván Rojas. Secretario: Waldo Guerrero Lázcares.

Amparo en revisión 3/93. Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. 4 de febrero de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: José Galván Rojas. Secretario: Vicente Martínez Sánchez."

## **GARANTÍA DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN**

*De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 16 de nuestra Ley Fundamental, todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse, con precisión, el precepto aplicable al caso y, por lo segundo, que también deben señalarse, concretamente, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables al caso de que se trate.<sup>206</sup>*

De la interpretación de esta tesis, se concluye que cualquier acto de autoridad, sin excepción, debe estar debidamente fundado y motivado, lo cual significa que se deben expresar con toda precisión, los preceptos legales aplicables al caso, así como las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión o ejecución del acto para el cobro de la medida de transición. Además se ha demostrado que el Acuerdo fue emitido por autoridad que no tiene competencia, en un marco totalmente ilegal e improcedente, porque no justifica la sustitución de las medidas, ni los motivos que originaron estos cambios y las normas aplicables a este nuevo escenario aparentemente de protección permeado de un alto grado de incertidumbre jurídica.

### **2.3.2.6 LAS MEDIDAS DE TRANSICIÓN NO TIENEN LEGALIDAD TRIBUTARIA**

Al respecto, se observa que dicho Acuerdo no motiva ni fundamenta, así como tampoco establece expresamente la facultad y competencia de alguna autoridad para ejecutar, comprobar o verificar el cobro o cumplimiento de las medidas de transición en el punto de entrada al territorio nacional de los productos chinos. Asimismo, se carece de una ley y reglamento que establezca expresamente tal competencia de las autoridades, en el que se señale expresamente a las medidas de transición temporal en cuestión, en detrimento del principio de legalidad y de reserva de ley, establecidos en el numeral 31, fracción IV de nuestra Carta Magna.

---

<sup>206</sup> GARANTÍA DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. Amparo directo 4471/78. Primitivo Montiel Gutiérrez. 14 de octubre de 1981. Cinco votos. Ponente: Francisco H. Pavón Vasconcelos.”

## **LEGALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DEL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY.**

*Este alto tribunal ha sustentado el criterio de que el principio de legalidad se encuentra claramente establecido en el artículo 31 constitucional, al expresar en su fracción IV, que los mexicanos deben contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. Conforme con dicho principio, es necesaria una ley formal para el establecimiento de los tributos, lo que satisface la exigencia de que sean los propios gobernados, a través de sus representantes, los que determinen las cargas fiscales que deben soportar, así como que el contribuyente pueda conocer con suficiente precisión el alcance de sus obligaciones fiscales, de manera que no quede margen a la arbitrariedad. Para determinar el alcance o profundidad del principio de legalidad, es útil acudir al de la reserva de ley, que guarda estrecha semejanza y mantiene una estrecha vinculación con aquél. Pues bien, la doctrina clasifica la reserva de ley en absoluta y relativa. La primera aparece cuando la regulación de una determinada materia queda acotada en forma exclusiva a la ley formal; en nuestro caso, a la ley emitida por el Congreso, ya federal, ya local. En este supuesto, la materia reservada a la ley no puede ser regulada por otras fuentes. La reserva relativa, en cambio, permite que otras fuentes de la ley vengan a regular parte de la disciplina normativa de determinada materia, pero a condición de que la ley sea la que determine expresa y limitativamente las directrices a las que dichas fuentes deberán ajustarse; esto es, la regulación de las fuentes secundarias debe quedar subordinada a las líneas esenciales que la ley haya establecido para la materia normativa. En este supuesto, la ley puede limitarse a establecer los principios y criterios dentro de los cuales la concreta disciplina de la materia reservada podrá posteriormente ser establecida por una fuente secundaria. Así, no se excluye la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley, lo que supondría una degradación de la reserva formulada por la Constitución en favor del legislador. En suma, la clasificación de la reserva de ley en absoluta y relativa se formula con base en el alcance o extensión que sobre cada materia se atribuye a cada especie de reserva. Si en la reserva absoluta la regulación no puede hacerse a través de normas secundarias, sino sólo mediante las que tengan rango de ley, la relativa no precisa siempre de normas primarias. Basta un acto normativo primario que contenga la disciplina general o de principio, para que puedan regularse los aspectos esenciales de la materia respectiva. Precitado lo anterior, este alto tribunal considera que en materia tributaria la reserva es de carácter relativa, toda vez que, por una parte, dicha materia no debe ser regulada en su totalidad por una ley formal, sino que es suficiente sólo un acto normativo primario que contenga la normativa esencial de la referida materia, puesto que de ese modo la presencia del acto normativo primario marca un límite de contenido para las normas secundarias posteriores, las cuales no podrán nunca contravenir lo dispuesto en la norma primaria; y, por otro lado, en casos excepcionales, y que lo justifiquen, pueden existir remisiones a normas secundarias, siempre y cuando tales remisiones hagan una regulación subordinada y dependiente de la ley, y además constituyan un complemento de la regulación legal que sea*

*indispensable por motivos técnicos o para el debido cumplimiento de la finalidad recaudatoria.*<sup>207</sup>

Al respecto, resultan aplicables las siguientes tesis de jurisprudencia:

### **FUNDAMENTACIÓN DE LA COMPETENCIA.**

*Haciendo una interpretación conjunta y armónica de las garantías individuales de legalidad y seguridad jurídica que consagran los artículos 14 y 16 constitucionales, se advierte que los actos de molestia y privación requieren, para ser legales, entre otros requisitos, e imprescindiblemente, que sean emitidos por autoridad competente y cumpliéndose las formalidades esenciales que les den eficacia jurídica; lo que significa que todo acto de autoridad necesariamente debe emitirse por quien para ello está legitimado, expresándose como parte de las formalidades esenciales, el carácter con que la autoridad respectiva lo suscribe y el dispositivo, acuerdo o decreto que le otorgue tal legitimación, pues de lo contrario de dejaría al afectado en estado de indefensión, ya que al no conocer el apoyo que faculta a la autoridad para emitir el acto, ni el carácter con que lo emita, es evidente que no se le otorga la oportunidad de examinar si la actuación de ésta se encuentra o no dentro del ámbito competencial respectivo, y si éste es o no conforme a la ley, para que, en su caso, esté en aptitud de alegar, además de la ilegalidad del acto, la del apoyo en que se funde la autoridad para emitirlo en el carácter con que lo haga, pues bien puede acontecer que su actuación no se adecua exactamente a la norma, acuerdo o decreto que invoque, o que éstos se hallen en contradicción con la ley secundaria o con la Ley Fundamental.*<sup>208</sup>

Esto significa, que México cedió prácticamente todos los productos chinos sin cuota compensatoria y aquellos por los cuales “logró” una tasa impositiva que

---

<sup>207</sup> LEGALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DEL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: VI, Noviembre de 1997. Tesis: P. CXLVIII/97. Página: 78. Amparo en revisión 2402/96. Arrendadora e Inmobiliaria Dolores, S.A. de C.V. 14 de agosto de 1997. Mayoría de siete votos. Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Genaro David Góngora Pimentel y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ausente: Juan N. Silva Meza. Ponente: Olga M. Sánchez Cordero. Secretario: Marco Antonio Rodríguez Barajas.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el treinta de octubre en curso, aprobó, con el número CXLVIII/1997, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación no es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a treinta de octubre de mil novecientos noventa y siete.

<sup>208</sup> FUNDAMENTACIÓN DE LA COMPETENCIA. Novena Época. Instancia: Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: II, Noviembre de 1995 Tesis: I.2º.A. J/6 Página: 338. SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 1932/89. Sistemas Hidráulicos Almont, S.A. 29 de noviembre de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Ma. Antonieta Azuela de Ramírez. Secretario: Marcos García José.

Amparo directo 842/90. Autoseat, S.A. de C.V. 7 de agosto de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Ma. Antonieta Azuela de Ramírez. Secretario: Gamaliel Olivares Juárez.

protegiere a los productores mexicanos de productos chinos con valor inferior al normal, terminarán sin ejecución porque se espera que gran parte de los importadores consigan el Amparo y la protección de la Justicia Federal.

### **2.3.2.7 LOS RECURSOS LEGALES ANTE EL ACUERDO DE MEDIDAS DE TRANSICIÓN. EJEMPLO DE UN AMPARO POR APLICACIÓN INMINENTE**

El Acuerdo entre México y China sobre medidas de remedio comercial, permitió, de entrada, establecer un periodo de transición para los sectores industriales de México que pudieran verse afectados por la eliminación de las cuotas compensatorias impuestas a diversas importaciones chinas, comprendidas en 953 fracciones arancelarias. Como resultado de esta negociación, se eliminaron todas las cuotas compensatorias existentes, se liberaron definitivamente 749 fracciones arancelarias, quedando sujetas al arancel general de la Tarifa de Importación y Exportación y se comenzó a aplicar una “medida de transición” a las 204 fracciones arancelarias restantes.<sup>209</sup>

Las denominadas “medidas de transición”, cuya naturaleza jurídica en términos de la Ley de Comercio Exterior todavía no está plenamente identificada, están materializadas a través de una tasa “ad-valorem” establecida por fracción arancelaria, que deberá eliminarse progresivamente hasta desaparecer por completo el 11 de diciembre de 2011.

Desde luego, este Acuerdo denota que por un lado el Gobierno Mexicano pretende aparentar una protección a la producción nacional, que no se puede fundamentar dentro del marco legal mexicano, no obstante que la mayor parte de las cuotas tienen ya 15 años de vigencia y la situación de algunos sectores industriales no ha variado sustancialmente para enfrentar a la competencia internacional, porque están acostumbrados a no hacerlo a menos que tengan el apoyo gubernamental.

---

<sup>209</sup> Cfr. Vázquez Benítez, Adrián, Op. Cit. Págs. 101-102.

Las acciones gubernamentales han tratado sólo de paliar los efectos, sin resolver de fondo la falta de competitividad de los sectores nacionales que compiten con los productores chinos; y se ha buscado dar el mayor tiempo posible para que nuestros productores nacionales tomen las medidas necesarias para su sobrevivencia, aunque dista mucho de que la autoridad nacional adopte una posición congruente y consistente con los intereses nacionales.

La producción nacional puede defenderse e interponer los recursos de revocación contra las resoluciones en materia de certificación de origen y los actos que apliquen cuotas compensatorias definitivas, las cuales se deberán interponer ante la SHCP. Asimismo, se puede interponer este recurso ante la SHCP, en contra de los actos de aplicación de cuotas compensatorias.<sup>210</sup>

Las resoluciones que se dicten al resolver el recurso de revocación, o aquellas que lo tengan por no interpuesto, podrán ser impugnadas mediante el Juicio de Nulidad interpuesto ante la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA), de conformidad con las disposiciones del CFF y la Ley Orgánica de dicho Tribunal.

Ahora bien, el ejercicio del recurso de revocación es requisito sine qua non para la procedencia del Juicio de Nulidad ante el TFJFA, lo cual constituye una excepción al principio de optatividad aplicable a la generalidad de los casos en que procede este recurso.<sup>211</sup>

La constitucionalidad de las sentencias dictadas por la Sala Superior del TFJFA, así como toda resolución final, podrán ser impugnadas mediante una

---

<sup>210</sup> Los medios de impugnación señalados permiten ir en contra de prácticamente cualquier tipo de resolución en materia de prácticas desleales por la vía interna. En contraste, la vía externa permitirá impugnar sólo resoluciones particulares, relativas al tratado comercial suscrito con el país o países de origen de la mercancía, lo que se hace exclusivamente bajo las condiciones que el mismo tratado señale.

<sup>211</sup> De acuerdo con los artículos 121 del CFF y 95 de la Ley de Comercio Exterior, el plazo señalado para interponer el recurso de revocación es de 45 días hábiles siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación.

segunda vía, que es el Juicio de Amparo por inconstitucionalidad observando las reglas contempladas en la Ley de Amparo.

La Ley de Comercio Exterior también acepta la posibilidad de acudir a los mecanismos de solución de controversias en materia de prácticas desleales, contenidos en tratados comerciales internacionales de los que México sea parte,<sup>212</sup> cuando se trate de resoluciones que declaren concluida la investigación sin imponer cuotas compensatorias, las resoluciones que determinen cuotas compensatorias definitivas o los actos que las apliquen, las resoluciones que den respuesta sobre si una mercancía está o no sujeta a una cuota compensatoria y aquéllas que desechen o concluyan la solicitud de revisión de cuotas compensatorias, así como las que confirmen, modifiquen o revoquen cuotas compensatorias definitivas.<sup>213</sup>

Sin embargo, de optarse por los mecanismos de solución de controversias en materia de prácticas desleales se elimina la posibilidad de utilizar el recurso de revocación o el juicio ante el TFJFA. De igual manera, contra las resoluciones resultantes de dichos mecanismos alternativos<sup>214</sup> tampoco procederá directamente

---

<sup>212</sup> De acuerdo a la interpretación de Fernández Sagardi del Artículo 73, fracción VII constitucional -relativa a la facultad del Congreso de establecer contribuciones para cubrir el presupuesto-, existe una excepción a la potestad del Congreso, que consiste en la facultad que concede el artículo 131 al Ejecutivo para establecer contribuciones en materia de comercio exterior. Esta facultad es limitativa y, por tanto, el Poder Ejecutivo carece de facultades sobre tratados en que se establezcan tratos preferenciales a través de beneficios. Resulta entonces una contradicción al momento en que el Congreso tiene facultades para cubrir el presupuesto y el Ejecutivo, al momento de celebrar un tratado, tiene facultades para modificar o dejar de aplicar las determinaciones del Congreso. Fernández Sagardi, Augusto, citado por Gómez Coteró, José de Jesús, *Tratados Internacionales versus Derecho Interno*. Revista de la Academia Mexicana de Derecho Fiscal. Año V, Número 13, México. Pág. 138.

<sup>213</sup> La posibilidad de acudir a los mecanismos alternativos de solución de controversias puede llegar a ser utilizada para bloquear el inicio de los procedimientos de revisión judicial interna, esto en razón de que en las investigaciones sobre prácticas desleales de Comercio Internacional además de los importadores y productores nacionales, intervienen intereses extranjeros como son los exportadores o los gobiernos, quienes pueden solicitar la integración del panel binacional y con ello acudir directamente a esos medios evitando los procedimientos internos. Cfr. Ibarra Gil Rafael, *Solución de Controversias en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte*. Juicio crítico (Especial referencia a cuotas compensatorias) Revista de la Academia Mexicana de Derecho Fiscal. Año I, Número 1, México, Junio de 1996, Pág. 87.

<sup>214</sup> El paradigma negociado en materia de revisión de resoluciones definitivas sobre cuotas antidumping y compensatorias es el artículo 1904 del TLCAN, que en su punto 7 señala: "La autoridad investigadora competente que haya dictado la resolución definitiva en cuestión tendrá el derecho de comparecer y ser representada por abogados ante el panel. Cada una de las Partes dispondrá que las personas que por otro lado, de conformidad con el derecho de la Parte importadora, estarían legitimadas para comparecer y ser representadas en un procedimiento interno de revisión judicial de la resolución de la autoridad investigadora competente, tengan el derecho de comparecer y ser representadas por abogados ante el panel."

el Juicio de Amparo, toda vez que los paneles internacionales no son reconocidos como autoridad para efecto de este medio de control de la constitucionalidad.<sup>215</sup>

Es importante reconocer que se han interpuesto múltiples recursos de revocación y juicios de nulidad en contra de las resoluciones emitidas por la Secretaría de Economía, relacionadas con las investigaciones antidumping de importaciones chinas, pero uno de los más relevantes fue un juicio de amparo que se presentó ante Juzgado Octavo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, alegando como actos reclamados:

*-De la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, las Comisiones Unidas de Relaciones Exteriores, Asia-Pacífico y de Comercio y Fomento Industrial de la Cámara de Senadores: la Discusión y aprobación, en sesión de 20 de junio de 2008, del Decreto por el que se aprueba el “Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y de la República Popular China en Materia de Medidas de Remedio Comercial”.*

*-Del Secretario de Economía la firma del “Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y de la República Popular China en Materia de Medidas de Remedio Comercial”, en Arequipa, Perú el 1 de junio de 2008.*

*-Del Presidente de la República, la inminente eliminación mediante Decreto Presidencial de las cuotas compensatorias a las 4 fracciones arancelarias.*

*-Del Director del DOF, la inminente publicación del Acuerdo.*

El juzgado resolvió sobreseer el Juicio de Garantías, de conformidad con las fracciones V y VI del artículo 73 de la Ley de amparo, pues a su consideración,

---

<sup>215</sup> El plazo para presentar el recurso de revocación es diferente en el caso de resoluciones definitivas y otras recurribles ante mecanismos alternativos de solución de controversias pactados por México en tratados internacionales, puesto que se contabilizará una vez que haya transcurrido el plazo para solicitar el mecanismo alternativo de solución de controversias (en caso de que la vía externa sea excluyente de la vía interna).

el acuerdo combatido no afecta el interés jurídico de la quejosa, ni le causa perjuicio alguno, ya que “es menester que tenga una tutela jurídica que se regule bajo determinados preceptos legales”.

Parte de la argumentación fue en el sentido de que si esto se trata de un juicio de Amparo contra Leyes, lo puede solicitar en dos momentos: a) por la vigencia de la Ley, o b) por el primer acto de aplicación, cuando la inconstitucionalidad depende del acto en concreto y no del ordenamiento jurídico y en este caso, la firma y ratificación del Acuerdo no le causa perjuicio alguno por:

- No haber sido publicado y no tener vigencia
- No existir obligados<sup>216</sup>

En amparo en revisión ante el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, éste resolvió que:

- El *a quo* no observó los principios de exhaustividad y congruencia que rigen en el dictado de las sentencias de amparo.
- Lo anterior por el hecho de que, a la fecha en que se interpuso el Juicio de Garantías, el acto reclamado no había sido promulgado, siendo un requisito *sine qua non* para su obligatoriedad.
- Tuvo como cierto tal acto inminente, derivado de la condición dispuesta en el propio Acuerdo, en el sentido de que las cuotas compensatorias se eliminarían a más tardar el quince de octubre de dos mil ocho.

---

<sup>216</sup> Siendo aplicable la siguiente jurisprudencia: Jurisprudencia 3a./J. 9/94, de la Tercera Sala de la anterior integración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, consultable en la página 17, del Tomo 76, Abril de 1994, que a la letra dice: --- “LEYES, AMPARO CONTRA. EL INTERÉS JURÍDICO PARA INTERPONERLO NO SE ACREDITA CON AFIRMAR QUE SE ESTARÁ BAJO SUS SUPUESTOS.”

- Además, el 13 de octubre de 2008 se publicó en el DOF el Acuerdo y al día siguiente, la resolución por la cual se eliminan las cuotas compensatorias.
- La SCJN ha sostenido que el Juicio de amparo es procedente en contra de **actos inminentes**, con la condicionante de que así lo demuestren los actos previos.
- Las Autoridades responsables no acreditaron previamente a la suscripción del Acuerdo, que se haya iniciado el procedimiento establecido por la LCE y el RLCE para revocar las medidas antidumping.<sup>217</sup>

Lo anterior significó que en virtud de la sentencia judicial, las cuotas compensatorias para esas cuatro fracciones arancelarias (relativas a las camisetas o t-shirts), no fueron eliminadas y continuaban vigentes. Sin embargo, tampoco gozaban del beneficio de la medida de transición, porque estaban condicionadas a un Aviso por parte de la Secretaría de Economía para su inclusión en el Acuerdo.

Adicionalmente, el procedimiento administrativo continuó para esas cuatro fracciones arancelarias y siguió en curso y la SE emitió su resolución en fecha 13 de mayo de 2009, en la cual elimina las cuotas compensatorias a dichas fracciones arancelarias, lo anterior fue publicado en el DOF el 20 de mayo de ese año.

Por lo que el artículo Quinto Transitorio del Acuerdo de Transición del DOF de fecha 14 de octubre de 2008, quedaría sin efectos, y ya con el aviso por parte de la SE, se incorporaron dentro del Acuerdo de Transición a dichas fracciones

---

<sup>217</sup> Por lo tanto se resolvió que se revocaba la resolución recurrida dictada por la juez Octavo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal y “se AMPARA y PROTEGE a \*\*\*\*\*, sociedad anónima de capital variable, por los motivos expuestos en el último considerado de la presente ejecutoria”. Amparo 1472/2008. Con fecha 17 de febrero de 2009, el Cuarto Tribunal Colegiado emitió sentencia en el recurso de revisión interpuesto contra la resolución que sobreseyó el amparo.

arancelarias, para que reciban el beneficio de la eliminación gradual de las mismas, al amparo del Acuerdo de Remedio Comercial México-China.

### **2.3.3 ANÁLISIS JURÍDICO DEL ACUERDO DE TRANSICIÓN CONFORME A LA OMC**

La medida de transición temporal impuesta a las importaciones de mercancías chinas excede los montos máximos acordados en el marco de la OMC, por tanto resultan ilegales e improcedentes en contravención del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la a OMC, y consecuentemente, violatorios de los artículos 16 y 31 fracción IV de la Constitución Política mexicana y de los artículos II y III del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), publicado en el DOF del 30 de diciembre de 1994, que junto con la Constitución constituyen la Ley Suprema de toda la Unión, en términos del artículo 133 constitucional.

México ingreso al GATT el 24 de agosto de 1986,<sup>218</sup> como resultado de las negociaciones que sostuvo con diversos miembros de la referida organización, integrándose como el miembro número 92. Posteriormente participó en las negociaciones de la Ronda Uruguay, la cual concluyó en 1994 con la transformación de GATT a OMC con la suscripción del Acuerdo de Marrakech, este Acuerdo al igual que los demás Acuerdos de la Organización fueron suscritos por sus miembros y entraron en vigor el 1º de enero de 1995, lo cual puede confirmarse, en el caso de México, con la aprobación de los mismos por parte del Senado de la República y su publicación en el DOF el 30 de diciembre de 1994.

De ahí que el Acuerdo de la OMC y sus instrumentos conexos son obligatorios para México. Desde entonces, cualquier violación deriva en el incumplimiento de sus compromisos internacionales, y en consecuencia, en una responsabilidad internacional. Al respecto nuestro país se comprometió desde su ingreso al GATT a un arancel consolidado no mayor al 50% (ahora se ha reducido

---

<sup>218</sup> El 13 de julio de 1994 el Senado de la República aprobó el Acta Final de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales y, por tanto, el Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio (Acuerdo sobre la OMC).

dramáticamente), con lo cual cualquier cobro, independientemente de su denominación, es considerado ilegal, en razón de que el compromiso internacional consiste en no cobrar a las importaciones originarias de los países miembros de la OMC, entre ellos China,<sup>219</sup> ninguna cantidad que exceda el monto establecido, independiente del concepto fiscal que involucre, impuesto, derecho, aprovechamiento, entre otros.

### **2.3.3.1 LA MEDIDA DE TRANSICIÓN INCUMPLE LA LISTA DE CONCESIONES EN LA OMC Y VIOLA LAS DISPOSICIONES DE TRATO NACIONAL DE LA OMC**

El artículo III establece el compromiso de no establecer impuestos y cargas fiscales de cualquier tipo a las mercancías importadas que protejan a la producción nacional, ni instaurar diferencias mediante la imposición de esquemas fiscales entre las mercancías importadas y las nacionales, es decir que se impongan a las mercancías o productos importados, en este caso de China, impuestos u otras cargas fiscales que sean superiores a aquellas establecidas para mercancías o productos nacionales. La aplicación de impuestos superiores a los aplicados a los productos nacionales similares, resulta incompatible con la primera frase del **párrafo 2 del artículo III del GATT de 1994, además, si se da el caso que reciban** un trato menos favorable que el concedido a los productos similares de origen nacional, las medidas son incompatibles con el párrafo 4 del artículo III del **GATT de 1994.**

Para reafirmar esta idea, hemos de precisar que tampoco se cumple con la Lista de concesiones de México con motivo de su adhesión a la multicitada organización y lo dispuesto en el Artículo II Listas de Concesiones, donde se especifican todos los aranceles consolidados que otorgaron los países miembros derivados de su adhesión o por acuerdos resultantes de las rondas de negociaciones: En ellas se establecen claramente los aranceles que podrán ser

---

<sup>219</sup> Por decisión del 10 de noviembre de 2001, la Conferencia Ministerial de la OMC aprobó la adhesión de la República Popular China al Acuerdo sobre la OMC en los términos y condiciones enunciados en el Protocolo de Adhesión de China, por lo que, a partir del 11 de diciembre de 2001, ese país se convirtió en miembro de dicha organización.

cobrados como máximo por la importación de mercancías originarias de los miembros de la OMC, y se contienen los compromisos de no imponer algún otro impuesto o carga fiscal sobre dichas mercancías porque se incurriría en violación del compromiso internacional establecido en el artículo III de trato nacional.

Por consiguiente, persiste la obligación de México establecida en el artículo II del GATT de no imponerse un impuesto o carga fiscal superior a la fijada en la Lista de concesiones, ya que de hacerlo se incurre en una manifiesta violación a dicho artículo.

Con lo anterior se observa claramente, que la medida de transición temporal, mediante aprovechamientos, se impone, por una parte, como resultado de la conclusión de la reserva; y por otra, como una medida de protección a la industria nacional, lo cual sin lugar a dudas es violatorio de los artículos II y III del GATT.

### **2.3.3.2 LAS MEDIDAS DE TRANSICIÓN COMO SALVAGUARDIAS**

Conforme al Artículo IX del GATT de 1947 y al Acuerdo de Salvaguardias, México, previa notificación al Comité del Acuerdo de Salvaguardias, tiene el derecho de establecer medidas de "salvaguardia" para proteger a una determinada rama de la producción nacional frente al aumento imprevisto de las importaciones de algún producto que pudiere representar un perjuicio grave a dicha rama de producción. Lo anterior es importante, si consideramos la cuestión relativa a determinar si las medidas de transición son o no medidas de salvaguardia.

El acuerdo de Salvaguardias abre un nuevo camino al prohibir las llamadas medidas de "zona gris" y establecer una "cláusula de extinción" para todas las medidas de salvaguardia. Establece también, que ninguna parte contratante procurará adoptar, adoptará ni mantendrá limitaciones voluntarias de las

exportaciones, acuerdos de comercialización ordenada u otras medidas similares respecto de las exportaciones o las importaciones.<sup>220</sup>

Como se ha mencionado anteriormente, las medidas de transición no tienen una naturaleza jurídica definida, ni tienen fundamento ni motivación jurídica su creación y aplicación al amparo de nuestro marco jurídico nacional. Lo que resulta más grave es que no encontramos ninguna similitud con las medidas comerciales o figuras autorizadas por la OMC y que existen en el marco multilateral de comercio para “aparentemente” proteger a una producción nacional del aumento de importaciones en condiciones tales que causen un perjuicio grave. Las regulaciones de estas medidas en nuestra legislación nacional, son insuficientes e incipientes y contiene vacíos jurídicos, lo que resulta muy riesgoso tomarla como base para una investigación, tanto a nivel nacional como internacional.

Algunos expertos han señalado que tienen cierta similitud a las salvaguardias, pero existen grandes diferencias que nos obligan más bien a pensar en sentido contrario para catalogarlas como “medidas de zona gris” que son prohibitivas al amparo de la OMC, lo que traería mayores consecuencias jurídicas con la adopción de medidas encubiertas al comercio internacional. El resultado de aceptar que constituyen medidas de zona gris sería la violación del orden jurídico internacional, específicamente contravenir a nivel multilateral lo dispuesto por el Acuerdo de Salvaguardia, el artículo XIX del GATT/OMC y en consecuencia a nivel interno en lo establecido por el artículo 133 constitucional.<sup>221</sup>

En este contexto, aquellos países que mantengan medidas de zona gris, cuyo nombre se deriva precisamente por el desconocimiento de su naturaleza y

---

<sup>220</sup> En gran parte a causa del requisito del GATT de que las medidas de salvaguardia se apliquen de manera no discriminatoria, en el pasado los países han concertado medidas de zona gris, (así llamadas porque su conformidad con las reglas del GATT está en duda) como son limitaciones voluntarias de las exportaciones o acuerdos de comercialización ordenada. A través de la cuales, los países importadores piden a los países cuyas exportaciones están en aumento que las mantengan dentro de ciertos límites fijados de común acuerdo. Aunque estos arreglos se califican de “voluntarios”, en la práctica no siempre lo son. Como las restricciones se aplican sólo a las importaciones procedentes de determinados países, también contravienen a la regla según la cual las restricciones a la importación deben aplicarse sin discriminación. *Guía para la Comunidad Empresarial: El Sistema Mundial de Comercio*. 2a Edición, Ginebra: CCI/CS, 1999, Pág. 145.

<sup>221</sup> Cfr. Vázquez Benítez, Adrián, Op. Cit. Págs. 102-104.

efectos adversos al comercio, pero que en conclusión van en contra del sistema multilateral y carecen de un marco regulatorio específico deberán eliminarlas, so pena de recibir medidas de retorsión.<sup>222</sup> Además podrían producir la anulación o menoscabo de las ventajas comerciales de otros países miembros de la OMC, o en su caso se violarían las disposiciones contenidas en el Acuerdo de la OMC y los acuerdos abarcados, lo que podría encuadrarse dentro de los Artículos XXII y XXIII para detonar, si así lo consideran conveniente las partes afectadas, el proceso de solución de controversias de la OMC.

---

<sup>222</sup> Las medidas de retorsión que se aplican en estos casos, consisten generalmente en la suspensión de una concesión o de otra obligación a que normalmente pueda tener derecho el país que aplica las medidas de zona gris. *Guía para la Comunidad Empresarial: El Sistema Mundial de Comercio*. Op. Cit. Pág. 147.

# CAPÍTULO TRES

## MÉXICO Y CHINA DENTRO DEL SISTEMA MULTILATERAL DE COMERCIO

### 3.1. EL RECONOCIMIENTO DE CHINA COMO ECONOMÍA DE MERCADO

Una vez que China haya establecido, de conformidad con la legislación nacional del Miembro importador de la OMC, que tiene una economía de mercado, se dejarán sin efecto las disposiciones relativas a la aplicación de otras metodologías para determinar el valor normal, siempre que la legislación nacional del Miembro importador contenga criterios de economía de mercado<sup>223</sup> en la fecha de la adhesión. Esto significa que en cualquier momento China puede firmar con cualquier país miembro de la OMC un acuerdo que le otorgue el reconocimiento de mercado.

---

<sup>223</sup> En una economía de mercado, los precios de los bienes y servicios están libremente determinados por la interacción entre la oferta y la demanda, a diferencia de las economías planificadas, en las que el gobierno fija los precios. Para un mayor análisis de cómo se organizan las economías y la importancia actual de pertenecer a economías de mercado, ver Domínguez Martínez, Gallego, *Más allá de la economía de mercado*, Marcial Pons, Historia y Prensas Universitarias de Zaragoza, Madrid, 2007.

En este contexto, la sección 15 del PACH establece dos escenarios para que China obtenga el reconocimiento de mercado: i) esperar el término fatal para el reconocimiento de mercado, o sea el 11 de diciembre del 2016, dejando sin efecto las disposiciones antes señaladas y que se encuentran contenidas en el apartado a) o ii) firmar un acuerdo bilateral por el que se otorgue el reconocimiento de economía de mercado, el cual puede ser global o sectorial enfocado a un sola rama de producción o sector de la economía china antes de la fecha pactada.

### **3.1.1 EL PACH INCENTIVA ACUERDOS BILATERALES CON CHINA SOBRE RECONOCIMIENTO DE ECONOMÍA DE MERCADO**

China ha iniciado un cabildeo intenso, con el propósito de obtener el polémico reconocimiento de economía de mercado, por parte de los países miembros de la OMC. En la práctica se está llevando a cabo a través de acuerdos comerciales bilaterales. Con la firma de este tipo de acuerdos, que socavan la cláusula de la nación más favorecida, piedra angular del funcionamiento del sistema multilateral, dejan además sin efecto de forma automática las metodologías antes descritas en el PACH, que a su vez también son normas independientes del Acuerdo Antidumping o de Subsidios.

Es preocupante que el mismo PACH, establezca claramente esta posibilidad de acuerdos de reconocimiento de mercado, los cuales se traducen en autorizaciones implícitas dentro del mismo PACH. Esto en cierta manera, legitima los acuerdos bilaterales que viene firmando China, siempre y cuando le garanticen el reconocimiento de una economía de mercado dentro de su legislación nacional y que contengan criterios de economía de mercado en la fecha de la adhesión.

El hecho de que exista un incremento sustancial de acuerdos bilaterales de reconocimiento de mercado para China, significa que China está otorgando concesiones adicionales a las otorgadas en su proceso de adhesión, que representan un gran atractivo para todos los países en desarrollo, específicamente

en materia de inversión. Esto explica el frenesí de China por firmar acuerdos bilaterales, sin importar los costos que representa minar la credibilidad del orden jurídico internacional. Por consiguiente, no sólo existe un derecho intrínseco de China bajo el PACH, sino adicionalmente tienen en sus manos cartas de negociación para que China pueda amarrar y concretar acuerdos que le reditúen dividendos comerciales a mediano y largo plazo.

El beneficio que adquiere China si se incorpora el reconocimiento de economía de mercado, es que impide de tajo que le finquen márgenes de discriminación altos, o en su caso la imposición de impuestos antidumping, lo que significa una clara elusión a las disposiciones del Art. XXIV del GATT de 1994<sup>224</sup> y el consecuente análisis dentro del Comité de Acuerdos Comerciales Regionales de la OMC.

El PACH contiene una redacción laxa y excesivamente flexible para incentivar, procurar, promover e intensificar la firma de estos acuerdos que cada día crecen de manera inusitada y que son de interés significativo para los países que no tienen nada que perder, y sí muchas opciones, sobre todo de lograr inversiones en dos sentidos.

### **3.1.2 POSICIÓN DE MÉXICO ANTE LA OMC SOBRE EL CONCEPTO DE ECONOMÍA DE MERCADO**

El debate del término de economía de mercado es una definición y no un concepto de carácter técnico en la lucha antidumping para nivelar en un plano igualitario de los agentes que intervienen en el proceso de investigación.

Es evidente que si se reconoce a China como economía de mercado, se reducirán indudablemente disputas comerciales dentro del proceso de solución de

---

<sup>224</sup> GATT de 1994. Artículo XXIV. Aplicación territorial - Tráfico fronterizo. Uniones aduaneras y zonas de libre comercio.

controversias, que cada vez crecen desmedidamente, a pesar de que ostenta la condición de facto de país en desarrollo, pues prácticamente excluyó al sector agrícola, granos, y sectores estratégicos. China ha sido la principal afectada por el uso de dicha condición, ya que la mayoría de las veces la comparación entre los bajos precios de China y los “valores normales” determinados a partir de países sustitutos, ha resultado en márgenes de dumping mayores a los que resultarían de aplicar una metodología estricta de precios y costos de producción en China. De hecho se ha visto que la mayoría de los márgenes de dumping más elevados en el mundo han resultado de investigaciones que determinan la condición de economías de no mercado.

En este contexto, el camino que tiene China para lograr ajustes en las legislación internacional sobre dumping, principalmente en el Acuerdo Antidumping, es buscar modificar las disposiciones para que sean precisas sobre el uso de tal condición, en el sentido de limitar el mismo, lo cual se haría en las negociaciones de la Ronda Doha, mecanismo que es tardado y requiere de un desgaste que no es directamente proporcional a sus resultados.

Es por eso que China ha decidido acortar el camino a través de negociaciones bilaterales con cada miembro de la OMC -los que son de su particular interés-. Ejemplo de ellos es que, en abril de 2008, Nueva Zelanda reconoció oficialmente a China como economía de mercado, y sobre esta base, ambos países han firmado el acuerdo de libre comercio. Se trata del primer acuerdo de esta índole al que China ha llegado con un país desarrollado.

Sin embargo, China no ha logrado el reconocimiento de sus tres mayores socios comerciales, Estados Unidos, la Unión Europea y Japón, sino al contrario ha tenido varias denuncias por dumping o competencia desleal.

Desde su ingreso a la OMC, China ha solicitado en reiteradas ocasiones a los países que aún no han concedido a China este reconocimiento que evalúen de

manera "justa y objetiva" el progreso del país asiático para construir una economía de mercado.

El criterio de México, al igual que EUA y la UE es que China es una **economía centralmente** planificada, cuyos precios internos están distorsionados por la intervención gubernamental y otros factores que impiden una calificación objetiva de los mismos, tratándose de dumping porque se basa en términos abstractos. La utilización de los precios de un tercer país da por lo general márgenes de dumping muy altos. Esta situación es reconocida tanto por el GATT/OMC como por el Protocolo de Adhesión, incluso, en el caso de México los requisitos para seleccionar el país sustituto son más estrictos.

Actualmente, México está considerando los elementos que el propio Fondo Monetario Internacional reconoce en todo proceso de transición económica a economías de mercado, que son los siguientes:

**Liberalización:** el proceso de permitir que la mayoría de los precios se determinen en los mercados libres y la reducción de las barreras comerciales que habían cerrado el contacto con la estructura de precios de las economías de mercado del mundo. En este caso, México sabe que más de la mitad del comercio chino se realiza en condiciones de mercado, pero también el aceptar o reconocer con antelación su condición de economía de mercado no resulta del todo positivo en este momento, en el cual se han negociado medidas de transición que permiten a México otorgar a su industria nacional una protección temporal, artificial y peligrosa si no se adoptan las medidas de reajuste estructural para competir con los productos chinos, ya sin cuotas compensatorias.

**Estabilización macroeconómica**<sup>225</sup>: el proceso mediante el cual la inflación está bajo control y se busca reducirla a su mínima expresión. Esto requiere de disciplina en el presupuesto del gobierno y el crecimiento del dinero y del crédito (es decir, la disciplina en política fiscal y monetaria) y el progreso hacia la balanza de pagos sostenible, al respecto sabemos que fuertes acciones en esta materia consolidaron el actual sistema financiera Chino.

**Reestructuración y la privatización**: los procesos de creación de un sector financiero viable y la reforma de las empresas de estas economías para hacerlas capaces de producir productos que puedan ser vendidos en los mercados libres y de transferir su propiedad a manos privadas; como ya ha quedado establecido, con la reforma de ciertas leyes se está logrando dicha privatización y redefiniendo el papel del Estado como agente económico.

**Reformas jurídicas e institucionales**: Estos cambios son necesarios para redefinir el papel del Estado en estas economías, establecer el imperio de la ley, y establecer políticas de competencia adecuadas. En este sentido, China lo ha estado haciendo desde los años 80's, en que se ha esforzado por transformar sus instrumentos jurídicos e instituciones para una mejor asimilación y aprovechamiento de su ingreso en la OMC, aunque siguen quedando pendientes temas como el de "derechos humanos".<sup>226</sup>

---

<sup>225</sup> Los programas de estabilización incluían las siguientes medidas: 1) *liberalización de precios*, mediante la reducción de subvenciones, y la desregulación de precios fijos; 2) *equilibrio del presupuesto*, mediante el incremento de impuestos; 3) *una política monetaria restrictiva*, a través del incremento de los tipos de interés del banco central a fin de recuperar un tipo de interés real positivo, en forma conjunta con una regulación de los créditos bancarios; 4) *una política de renta* encaminada a frenar la espiral inflacionista; y 5) *la liberalización del comercio exterior* mediante la abolición de las licencias de importación y exportación y la autorización concedida a las empresas para comercializar con otros países. Cfr. Lavigne, Marie, *Del socialismo al mercado, la difícil transición económica de la Europa del Este*, Ediciones encuentro, Madrid, 1997.

<sup>226</sup> Economías en transición: una perspectiva del FMI sobre los avances y perspectivas, noviembre de 2000, en [www.imf.org/estudios/tematicos](http://www.imf.org/estudios/tematicos).

Con base en este reconocimiento, podemos asegurar que el resultado de las negociaciones que dieron origen al Acuerdo de Remedio Comercial, podría sentar las bases para dejar entrever la posibilidad para delimitar la relación China-México a través de un tratado comercial.

Es lógico que China no dejará de insistir en que se le otorgue el esperado reconocimiento como economía de mercado, para colocarse en igualdad de circunstancias con los demás países y de conformidad con las disposiciones de la OMC.

De ahí que nuestras autoridades, deben de dotar de ventajas comparativas y competitivas a nuestras industrias, ya que si no se planea cómo fortalecer a los sectores productivos, éstos podrían ser arrasados de forma irreversible por el embate de las mercancías originarias de China, sino se pone orden a nuestra relación comercial.

### **3.1.3 LA PRETENSIÓN DE CHINA DE SER UNA ECONOMÍA DE MERCADO.**

Desde una interpretación semántica del término “economía de mercado”. China necesita el reconocimiento de otros países, toda vez que sus mismas prácticas comerciales y acciones tienen tintes de una economía de mercado; sin embargo, esto constituye una paradoja comercial al permitir su ingreso a la OMC con el carácter de economía centralmente planificada, con el compromiso a mediano plazo de constituirse en un mercado abierto con todas las condiciones y características de una economía de mercado.

Lo anterior permite afirmar que el periodo de transición que se acordó para adquirir esa connotación, es condición *sine qua non* para los países miembros de la OMC. Sin embargo, China capitalizó esa posibilidad que tiene el apartado 15 del PACH para revertirlo y modificarlo a sus intereses reales como una divisa de negociación que se podría canjear *a posteriori* en negociaciones bilaterales con

determinados países que mantienen relaciones comerciales con China, a cambio de inversiones en sus países de origen en todos los rubros posibles, y de otros tipos de concesiones.

En principio, al considerarse a China como una economía centralmente planificada se ampliaban las posibilidades de que los productos chinos pudieran ser investigados por prácticas de dumping, tomando como valor normal el de un país sustituto. Por tanto, las disposiciones para aplicar otras metodologías se traducen en una concesión del Gobierno Chino en beneficio de los países miembros de la OMC dentro del Protocolo de Adhesión para tener un marco claro de aplicación. A contrario sensu, si no se le dio el reconocimiento de economía de mercado desde su ingreso formal a la OMC es porque los negociadores, principalmente los países desarrollados, encontraron que los países usuarios de impuestos antidumping quedarían en serias desventajas al no encontrar márgenes de dumping suficientes para castigar los productos chinos, cada vez más abrasivos y exponenciales en los mercados de exportación.

Si entendemos el dumping como la venta de los productos a precios menores al valor normal dentro del propio país de origen,<sup>227</sup> y además consideramos que a China se le otorgue la condición de una economía de mercado, los márgenes de dumping serían demasiado bajos o exiguos para imponer sanciones o en casos extremos ni siquiera tener elementos para iniciar una investigación en la materia. Debido a que China ingresó a la OMC en calidad de un país en transición a la economía de mercado, se establecieron reglas específicas y metodologías para determinar el valor normal de la mercancía, y así fincar posibilidades de ser objeto de investigación antidumping, desde la óptica de una economía centralmente planificada.

---

<sup>227</sup> El dumping consiste en la importación al mercado nacional de mercancías extranjeras a un precio inferior a su valor real. Cfr. Quintana Adriano, Arcelia, Op. Cit. Pág. 383.

Este periodo de transición, debe entenderse como el establecimiento de un nuevo escenario de negociación, donde China está realizando reuniones bilaterales para que le otorguen dicho reconocimiento, tomando en cuenta su frenética reforma económica. No cabe duda que antes de que finalice el término de los quince años, China será una economía de mercado con los rasgos distintivos del neoliberalismo económico, después de haber sido catalogada como régimen de socialismo de mercado. Independientemente de esta discusión, existe el compromiso de transformación y ajuste a los principios que rigen el sistema multilateral del comercio como una economía de mercado en toda la extensión de la palabra.

Al momento de considerar a China como una economía de mercado, el valor normal de los productos en cualquier investigación antidumping, será el precio de venta dentro del país asiático y no necesariamente se deberá recurrir a otros referentes comparativos, lo que beneficia a China en todos los sentidos en relación directa a ser catalogada como una economía centralmente planificada. Esto se asemeja al hilo conductor entre el ser y el deber ser de Hans Kelsen, sin llegar nunca a una definición exacta del comportamiento de su economía dentro de un sistema eminentemente capitalista, o socialista, o lo que es peor en una mezcla de ambas, lo que representaría dentro del escenario político, una “ficción doblemente contradictoria”.

Hasta ahora alrededor de ochenta países han reconocido a China como economía de mercado; sin embargo países como EU, Japón, la Unión Europea y otra nación emergente, la India, se han rehusado a dar ese paso.

Los trabajos y compromisos que la nación asiática debe llevar a cabo se ven reflejados en sus acciones, entre ellas el establecimiento de las reuniones del Grupo de Alto Nivel entre México y China. Cabe mencionar que de esta reunión se desprende la confirmación del llamado “Subgrupo de Estatus de Economía de Mercado” que tiene a su cargo analizar y discutir las políticas de cuotas

compensatorias al amparo de los compromisos que ambas naciones asumieron ante la OMC, además se vislumbra el interés de China por adquirir el reconocimiento de economía de mercado por parte de México.

### **3.2. CHINA Y MÉXICO GRANDES USUARIOS DEL REGIONALISMO. UN PROBLEMA EN LA OPERACIÓN DEL COMERCIO INTERNACIONAL**

Cada día crecen los acuerdos bilaterales para que se le reconozca a China como economía de mercado antes del periodo que considera el PACH, en aquellos sectores económicos importantes o ramas de producción significativa de la economía china, a cambio de otras concesiones, exenciones y beneficios recíprocos, sin seguir los parámetros contenidos en el Artículo XXIV del GATT de 1947.<sup>228</sup> Todo esto a espaldas de la operación y funcionamiento del marco multilateral de comercio.<sup>229</sup>

Es evidente el creciente regionalismo en todo el mundo, siempre constante en el debate contemporáneo de la política comercial. Esto no sorprende a nadie, menos a México y China que son grandes usuarios de esta corriente que parece irreversible, tomando como punto de partida que existen más de 250 acuerdos comerciales con un menú amplio de contenidos y de aplicaciones geográficas, esto sin tomar en cuenta todos lo que vienen y se están negociando en varias regiones del mundo.<sup>230</sup>

Esta fiebre de suscribir acuerdos de cualquier tipo, ha tomado una velocidad sin límites en los últimos años, de tal forma que ni siquiera sabemos lo

---

<sup>228</sup> Acuerdo General de Aranceles y Comercio de 1947. Artículo. 1. Trato General de la Nación más Favorecida.

<sup>229</sup> Artículo 1 "...cualquier ventaja, favor, privilegio o inmunidad concedido por una parte contratante a un producto originario de otro país o destinado a él, será concedido inmediata e incondicionalmente a todo producto similar originario de los territorios de todas las demás partes contratantes o a ellos destinado...."

<sup>230</sup> La OMC reporta que ha febrero de 2010 se han notificado 462 Acuerdos al GATT/OMC, de los cuales 45 fueron notificados de conformidad con el artículo XXIV del GATT de 1947 o el GATT de 1994; 31 de conformidad con la Cláusula de Habilitación; y 86 de conformidad con el artículo V del AGCS.

que ha suscrito México. El crecimiento en el número de acuerdos, refleja la aparición de nuevos temas o de nuevos intereses comerciales que fragmentan el escenario comercial y provocan un auténtico desorden en el comercio internacional.

En la actualidad se ha escrito mucho sobre el regionalismo, pero nadie explica los motivos de su existencia y del frenesí que provoca el surgimiento de tantos acuerdos bilaterales. Esta tesis no busca respuesta a los interrogantes del ciudadano común de los estragos que provoca la crisis mundial, sino cómo debe reaccionar la autoridad ante la explosión del regionalismo para mitigar cuando menos los efectos cada día más lacerantes. Eso nos obliga a adoptar una estrategia que busque un equilibrio entre las relaciones entre el sistema de comercio multilateral y los acuerdos bilaterales.

En el caso de China, no se puede soslayar que la nación asiática tienen una estrategia de continuar con el incesante regionalismo, porque no sólo le interesa a ese país, sino más bien a los países que dependen y desean seguir dependiendo de su impresionante capacidad avasallante exportadora, por lo que se prevé una multiplicación no sólo por ese lado, sino como una reacción natural de bloques comerciales opositores que pondrán en jaque al sistema multilateral, socavando la cláusula de nación más favorecida.

A China le interesa seguir practicando el regionalismo, mientras los países le otorguen el reconocimiento de mercado o pueda obtener un beneficio adicional. De ahí la importancia de pugnar porque China se acerque al escenario multilateral con una estrategia consistente, de tal forma que los acuerdos puedan encuadrarse bajo esas reglas y cohabiten en un escenario aparentemente contradictorio, pero necesario.

No se pretende condenar el regionalismo, porque muchas iniciativas han contribuido a la seguridad económica, y sin duda, también a la estabilidad política.

México necesita buscar el lado amable de todos los acuerdos que ha firmado, estudiar y conocer cuando menos los acuerdos bilaterales con los que cuenta y no seguir firmando acuerdos sin ton ni son. Aquí cuando menos se necesita la actualización de algunos que por la dinámica misma del comercio, resultan inoperantes.

Necesitamos considerar a dónde nos llevará esta proliferación en términos de comercio y relaciones económicas internacionales, y quizá, revisar nuestra aproximación a la cooperación internacional con China de una manera más objetiva y congruente con una política de comercio exterior que también parece diluirse a través del tiempo.

La idea principal, es que se busquen las formas jurídicas para la multilateralización de los acuerdos bilaterales, o bien en la fusión de algunos de ellos de dos o más países que fortalezca el sistema multilateral. La estrategia consiste en convencer a las fuerzas e intereses que dominan el poder gubernamental para empujar nuestras relaciones comerciales con China en la dirección del multilateralismo, porque en sentido contrario sería prácticamente entregarnos a un esquema donde la discriminación inherente a los acuerdos bilaterales beneficiaría a los grupos de poder, tal como ha sucedido a lo largo de la historia comercial de México, donde los políticos y empresarios han diseñado a su antojo lo que se tiene que hacer en materia comercial.

En ese supuesto, estaríamos ante un escenario en que la iniciativa privada tomaría decisiones de poder, lo que redundaría en una condena al sometimiento ante China y no en la búsqueda de la competitividad y la inserción de una manera más eficiente en la globalización. La defensa de un Acuerdo Marco Comercial con China que refrende el compromiso de cumplir con los reglas y normas multilaterales puede ser una fórmula más adecuada de nivelar el terreno de juego, para evitar que China vaya al regionalismo, o por lo menos se defiendan la

existencia de acuerdos bilaterales con un mayor grado de inclusión y congruencia con los principios del sistema multilateral.

Bajo este orden de ideas, no interesa el debate sobre si es importante un acuerdo o tratado de libre comercial con China, sino más bien analizar la operación de los acuerdos existentes y sus efectos en la apertura comercial y en la creación de nuevas oportunidades económicas<sup>231</sup>.

Lo que sí es un hecho es que el regionalismo está causando daño a las relaciones comerciales basadas en el multilateralismo. Debe solicitarse que la OMC tenga una participación más activa para evitar una situación en la que prevalezcan los aspectos negativos de los acuerdos bilaterales y que además, ejerza una mayor vigilancia en la creciente demanda del regionalismo.

A la luz de lo anterior, resulta evidente que el primer elemento que el gobierno de México debe ponderar antes de firmar más tratados bilaterales, es reafirmar sus intereses multilaterales, lo que implica en primera instancia en coadyuvar a terminar rápida y exitosamente la Ronda de Doha. Además de los beneficios intrínsecos de completar la Ronda, esto ayudaría a reenfocar la atención de los gobiernos en sus intereses comerciales globales, lo que sería un contrapeso de China para demeritar sus acuerdos bilaterales.

La decisión del 2006 de acelerar el mecanismo de transparencia negociado en la Ronda de Doha (Decisión relativa al Mecanismo de transparencia para todos los Acuerdos comerciales regionales)<sup>232</sup> y hacerlo operacional con una base provisional, es una contribución significativamente potencial para ayudarnos a

---

<sup>231</sup> Por ejemplo en México, la complejidad del sistema arancelario también tiene que ver con la multitud de TLC's firmados por México que han complicado el manejo de la tarifa de importación con los complejos requisitos de certificación de origen para cada TLC.

<sup>232</sup> El mecanismo de transparencia fue establecido el 14 de diciembre de 2006 por el Consejo General, tiene carácter provisional y se aplica para todos los acuerdos comerciales regionales. Su objetivo es mejorar la calidad de la información de los ACR proporcionada por los miembros, optimizando la comunicación de información precisa y completa sobre la formación y aplicación de los ACR. El mecanismo de transparencia prevé el pronto anuncio de cualquier ACR y su notificación a la OMC, una vez notificados, el Comité de

entender qué es lo que realmente ocurre en diferentes acuerdos comerciales regionales.

Las tipologías de los acuerdos regionales son de una amplia variedad, algunos de ellos involucran varios países, muchos de ellos son bilaterales. Algunos son locales, otros se crearon entre regiones, y algunos más se han expandido a través de otras regiones. Existen aquéllos que involucran una profunda integración que comprende aspectos de soberanía, seguridad, migración, finanzas que van más allá de la OMC, mientras que otros han sido triviales y superficiales. Con todo, existen alrededor de 350 de esos tratados, que de otra forma son subsistemas que complican la solución de controversias a nivel internacional, desde una perspectiva de competencia y jurisdicción hasta de cumplimiento de las resoluciones, lo que podría traducirse en una fragmentación del orden jurídico internacional.

La proliferación de acuerdos bilaterales y la consecuente aparición de subsistemas, crea un tinglado de acuerdos que se interrelacionan en uno o más temas,<sup>233</sup> que minan la coherencia económica entre ellos y la aparición sistémica de varios tipos de regímenes de comercio, diversificando las condiciones de competencia en los mercados globales. México debe enfocarse en ganar en eficiencia y coherencia en las relaciones comerciales internacionales que pueden surgir de un proceso de multilateralización del regionalismo, pero para eso debe existir voluntad política y convicción de nuestras autoridades.

Por su parte China, después de lograr su adhesión a la OMC, en el fondo tiende a un regionalismo recalcitrante y sabe de antemano que en ese escenario

---

Acuerdos Comerciales Regionales examinará los ACR comprendidos en el ámbito del artículo XXIV del GATT y del artículo V del AGCS. El Comité de Comercio y Desarrollo examinará los ACR comprendidos en el ámbito de la Cláusula de Habilitación (acuerdos comerciales entre países en desarrollo).

<sup>233</sup> La Teoría del spaghetti bowl explica el comportamiento de la negociación de acuerdos en materia comercial, que han formado una red de vínculos entrelazados de tal forma que es comparado con un plato de espagueti, donde el contenido de un acuerdo llega a tener aplicación en un país no es parte del mismo debido a las interconexiones existentes. Baldwin, Richard, *Multilateralising Regionalism: Spaghetti bowls as building blocs on the path to Global Free Trade*. National Bureau of Economic Research Working Paper No. 12545. 2006.

puede ganar más que en el marco multilateral, en razón de los ataques de los países desarrollados. A China le interesa firmar acuerdos con México, en detrimento de los intereses de Estados Unidos que no quiere que México sea una plataforma de lanzamiento o un mercado de tránsito para conquistar su territorio o para enfocar sus exportaciones hacia el sur. Bajo este escenario, el regionalismo no sólo es un mal necesario, sino una verdadera estrategia comercial para enfrentar a los grandes jugadores del comercio mundial.

La idea central es que China cumpla con sus compromisos del PACH y atraerlo hacia un proceso de multilateralización, promoviendo la extensión no discriminatoria de los acuerdos comerciales preferenciales para partes comerciales adicionales. Esto no sólo es bueno para México y China sino para todos los miembros de la OMC, ya que la extensión puede darse en dos vías: ya sea a través de la inclusión de nuevos miembros a un tratado existente, o reemplazando acuerdos existentes con otros que incluyan a los nuevos miembros.

China ha ganado en todos los niveles, porque ha logrado anclar sus reformas económicas a bajos costos de negociación en cualquier nivel de integración. Aquí vale más la integración versus congelamiento comercial.

China ha utilizado esos múltiples acuerdos bilaterales para poner en marcha una de sus más efectivas estrategias de producción, la producción compartida, también conocida como deslocalización, offshoring o fragmentación<sup>234</sup>, adaptándose a la realidad actual en la que los procesos de producción se realizan a través de múltiples jurisdicciones o regiones a lo largo del mundo, lo que tiene una consecuencia positiva para China, al abaratar los costos de producción, y una negativa al sistema comercial mundial ya que provoca desorganización o desviación del comercio.

---

<sup>234</sup> El offshoring es la subcontratación de procesos de negocios de un país a otro, donde se busca realizar el negocio en el país donde existen costos más bajos o mano de obra más barata. El offshoring puede darse en diversas facetas del comercio, como son: producción, manufactura, servicios, llegando incluso a darse en la innovación o investigación y desarrollo. Cfr. Ramírez Ocampo, Jorge, *¿No TLC? El impacto del tratado en la economía colombiana*, Editorial Norma, Bogotá, 2007, Pág. 111.

El regionalismo, como ya se mencionó, tiene como consecuencia la pulverización de la cláusula de nación más favorecida, que provoca a su vez, altos costos, no sólo por sus efectos discriminatorios sino por las distorsiones comerciales que afecta a los mercados. Por ello, a México le deberían preocupar las condiciones de acceso a los mercados a pesar de sus múltiples tratados y acuerdos signados en todo el mundo y no sólo proteger aparentemente a sus productores domésticos.

Es un hecho evidente que existen propuestas de mayor liberalización del mercado, pero plenamente dominadas por iniciativas regionales. La propuesta de esta tesis es que ante la disminución del comercio proteccionista como resultado de una serie de acuerdos preferenciales cruzados, debe retomarse el concepto de "multilateralización" con sus beneficios asociados para ser extendidos y vaciados en un acuerdo marco de mayor cobertura de aplicación, cuyo proceso sentaría y daría mayor orden a las relaciones comerciales globales. No se trata de desaparecer el regionalismo, sino darle otra orientación y sentido en rescate del multilateralismo.

La explosión del regionalismo, la aparición de sistemas y subsistemas jurídicos, y el conflicto de normas y disposiciones superpuestas, son grandes problemas que requieren grandes soluciones, donde la OMC tendrá que tomar la estafeta para liderar esta propuesta y perspectivas de una probable multilateralización.

En el contexto actual, el regionalismo propicia un favoritismo por las áreas de libre comercio sobre las uniones aduaneras, cuando se trata de países vecinos geográficamente y una fuerte preferencia por acuerdos bilaterales cuando las distancias son más grandes. Es evidente que a la OMC le ha faltado carácter para hacer valer las disposiciones relativas, principalmente el Artículo XXIV del GATT de 1994, donde China no ha recibido ninguna recomendación para pagar

compensación por los efectos discriminatorios de sus acuerdos<sup>235</sup>. Esto significa que el órgano competente el Comité de Acuerdos Comerciales Regionales, no ha ejercido la vigilancia debida ni ha emitido lo dictámenes apropiados para hacer respetar los procesos de integración económica.<sup>236</sup>

En la implementación de un esquema de multilateralización es importante examinar el marco jurídico internacional y sus efectos en las leyes nacionales. En primer lugar, obliga a replantear el Artículo XXIV del GATT y el artículo V del GATS<sup>237</sup>, los cuales a lo largo de su existencia han sido completamente inoperativos. En estos casos se tendrá que recurrir con carácter de urgente a la aplicación de los principios generales del derecho. En este contexto, no debe haber distinción entre el derecho de la OMC y el derecho establecido en los Acuerdos Comerciales Regionales. En otras palabras, no procede la jerarquización de normas, sino la complementariedad de criterios para buscar una interpretación uniforme en su aplicación. Lo anterior en razón de que no faltarán problemas de competencia y jurisdicción entre los foros para resolver controversias como resultado de leyes superpuestas, en la mayoría de las veces contradictorias, identificándose diferentes obligaciones entre las partes.

Se debe partir de que todos los tratados tienen las siguientes características:

- i) son de una misma jerarquía;
- ii) sus resoluciones son vinculantes;
- iii) hacen una presunción contra conflictos;
- iv) la posibilidad de que los tratados tratan de regular y normar;
- v) que tienen validez hasta resolución en contrario;

---

<sup>235</sup> La existencia de efectos discriminatorios en los acuerdos comerciales firmados por China es contradictoria al numeral 4 del Artículo XXIV del GATT de 1994, que señala como requisito para el establecimiento de zonas de libre comercio o uniones aduanera, el facilitar el comercio entre los territorios constitutivos sin obstaculizar el comercio de tercero países.

<sup>236</sup> El Comité de Acuerdos Comerciales Regionales fue establecido por el Consejo General de la OMC con la finalidad de examinar los distintos acuerdos comerciales regionales y la consideración de las consecuencias sistémicas de esos acuerdos para el sistema multilateral de comercio y la relación que existe entre ellos.

<sup>237</sup> El artículo V del GATS permite que puedan establecer acuerdos en los que se liberalice el comercio de servicios entre las partes en el mismo, siempre que los mismos tengan una cobertura sectorial sustancial y establezcan la ausencia o la eliminación de toda discriminación entre las partes, ello con la finalidad de facilitar el comercio entre las partes.

- vi) los tratados más recientes prevalecen sobre los anteriores;
- vii) los tratados específicos prevalecen sobre los generales, y
- viii) que la OMC y los grupos especiales de los Acuerdos Comerciales Regionales pueden aplicar ambos derechos. Tanto el derecho de la OMC como de los ACR.

Se prevé que la regionalización en América para el 2013 abarque el 80% de los tratados de libre comercio,<sup>238</sup> con un escenario vasto, denso, complicado y de un alto grado de heterogeneidad de acuerdos, aderezados con excepciones como rangos en los aranceles en la agricultura y restricciones a los textiles y prendas de vestir, alimentos, productos químicos y calzado. Las normas de origen también reducen los efectos de los Acuerdos, ya que existe una amplia variedad de concesiones en materia de servicios e inversión. Entonces, de llevarse a cabo la multilateralización podría ser en un marco de libre comercio transcontinental en América (FTAA), el cual parece poco probable pero no descabellado.

China tiene una serie de acuerdos comerciales con América, destacando los Tratados de Libre Comercio Con Costa Rica, Chile y Perú. De ahí que según un informe de la Comisión Económica para América Latina,<sup>239</sup> durante la próxima década China desplazará a la Unión Europea y a Estados Unidos como principal socio comercial de América Latina. Si permanece la tendencia de exportaciones que existe al momento, en diez años estará plenamente consolidada.

Otra consecuencia para América Latina es que de continuar las elevadas tasas de crecimiento de comercio entre China y América Latina, el país asiático podría ocupar el segundo lugar como destino de las exportaciones de la región, pasando de captar 7.6 por ciento del total de ventas de la región en 2009, a 19.3 por ciento en 2020. La importancia varía de país a país, ya que para Chile, Perú y

---

<sup>238</sup> Estevadeordal et al, Harmonizing preferential rules of origin regimes around the world, en Richard Baldwin and Patrick Low, *Multilateralizing Regionalism, Challenges for the Global Trading System*. Organización Mundial de Comercio, Institut Universitaire de Hautes Etudes Internationales, Geneva. 2009.

<sup>239</sup> Reporte "La República Popular de China y América Latina y el Caribe hacia una relación estratégica". CEPAL. 2010

Argentina es clave, mientras que para México representa menos del uno por ciento de las ventas al exterior, donde la canasta exportadora está integrada básicamente por materias primas y sus procesados, aunque varían de grados de especialización.

La existencia de una alta demanda china de alimentos, energía, metales y minerales ha mejorado los términos de intercambio con América del Sur. A ese ritmo, no cabe duda que para el 2020 será el primer vendedor para la región, considerando los bienes de capital, productos electrónicos, piezas y partes, maquinarias y textiles. Actualmente sus principales compradores son Paraguay con un 27 por ciento, seguidas por Chile y Argentina con 11 por ciento y México, Brasil y Colombia con un diez por ciento.

La proliferación de Acuerdos Comerciales en Asia es una respuesta defensiva al regionalismo en otros lugares, así como un reflejo del lento progreso en las negociaciones de la Ronda Doha,<sup>240</sup> la revolución de la investigación tecnológica y el crecimiento de la producción compartida. Se prevé una reconfiguración ASEAN +3 (con China, Japón y la República de Corea) y un bloque ASEAN +3+3 (con India, Australia, y Nueva Zelanda añadida), lo que se traducirá en mayores ganancias para la región.

Este enfoque fomentará la participación de los países de bajos ingresos en los acuerdos de libre comercio, reducirá los costos de las empresas comerciales relacionadas, y promoverá el comercio y la inversión. Cabe señalar que a partir del 1 de enero del 2010 entró en vigor la denominada Área de Libre Comercio China-ASEAN (China-ASEAN Free-Trade Area, CAFTA por sus siglas en inglés). Se

---

<sup>240</sup> Respecto a los avances en las negociaciones de la Ronda Doha, Pascal Lamy, Director General de la OMC, ha puesto de manifiesto su confianza en que es posible la culminación de la Ronda, siempre que los gobiernos estén dispuestos a “superar la influencia de las políticas domésticas y presentar las propuestas de Doha a sus Parlamentos para que las aprueben”. También ha señalado los problemas que implicaría no terminar la Ronda: “el fracaso de la Ronda tendría efectos indirectos en otros esfuerzos de cooperación en la actualidad y en el futuro, y no sólo en el ámbito de la política comercial. En este mundo interconectado, los países no pueden simplemente actuar por su propia cuenta sin tener presente el costo de prescindir de la cooperación internacional”. Discursos del 20 de abril de 2010 y 18 de marzo de 2010. [http://www.wto.org/spanish/news\\_s/sppl\\_s/sppl\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/news_s/sppl_s/sppl_s.htm)

prevé que esta zona será la de mayor actividad comercial con un producto interno bruto de 5.9 billones de dólares. Este acuerdo pretende que entren siete mil productos sin pagar impuestos en estos mercados de los cuales, en los últimos 6 años ha crecido el comercio 24.2% en promedio al año, pasando de 78.2 mil millones de dólares en 2003 a 231.1 mil millones de dólares en 2008. En este mismo periodo, las inversiones de los países del ASEAN en China pasaron de 2.93 mil millones de dólares a 5.46 mil millones de dólares, mientras que las de China y los miembros de la ASEAN pasaron de 230 millones a 2.18 mil millones de dólares.<sup>241</sup>

Dicho tratado fue impulsado principalmente por las autoridades chinas, por lo que un 60% de su comercio total lo realiza con países asiáticos, buscando un marco de largo plazo para esta relación comercial. La intención de China es contar con un marco bilateral fuerte que sobreviva a los estragos del marco multilateral. Tradicionalmente China ha empezado a desarrollar acuerdos estratégicamente diseñados a corto, mediano y largo plazo. El arancel que mantiene China dentro del CAFTA es el más alto del los países miembros con un 9.72% en promedio contra el más bajo que es el de Malasia con un 7.29%.

El regionalismo planteará un panorama totalmente diferente, dado el dinamismo y flexibilidad de las relaciones comerciales, principalmente con los Estados Unidos y la Unión Europea, que aún no han cedido a las pretensiones chinas de firmar acuerdos bilaterales, principalmente sobre el reconocimiento de economía de mercado, por lo que podría ser más viable de incluir en una agenda futura la firma de un tratado de libre comercio entre América del Norte y Asia oriental y un tratado de libre comercio entre Asia oriental y la Unión Europea.

---

<sup>241</sup> Periódico Reforma, 12 de abril de 2010. Prevé 'golpe' en comercio.

### **3.3. LA SALVAGUARDIA ESPECIAL DE TRANSICIÓN. UN ESQUEMA DE PROTECCIÓN A LOS PAÍSES MIEMBROS**

#### **3.3.1 LAS SALVAGUARDIAS DENTRO DE LA OMC**

Las salvaguardias son las medidas que se imponen cuando existe un aumento repentino de importaciones en condiciones tales que amenazan o causan un perjuicio grave de la producción nacional.<sup>242</sup> En tal cantidad, significa que el aumento de las importaciones haya sido lo bastante reciente, lo bastante súbito, lo bastante agudo y lo bastante importante, tanto cuantitativa como cualitativamente, para causar o amenazar causar un daño

El antecedente de las salvaguardias son las “medidas de zona gris”, las cuales eran permitidas en el marco del GATT, previo a la OMC, pero no eran utilizadas con frecuencia debido a que los gobiernos preferían proteger sus ramas de producción mediante acuerdos de restricción voluntaria de las exportaciones, ordenación de mercados u otras medidas que se aplicaban a las importaciones y a las exportaciones. De ahí que el Acuerdo de Salvaguardias tiene como objetivo la regulación de estas medidas bajo reglas nuevas y claras, y eliminar la resistencia de manera progresiva en un plazo límite de cuatro años a partir de la entrada en vigor del Acuerdo por el que se establece la OMC y castigar a los países que adopten medidas fuera de este marco, desapareciendo definitivamente las medidas de “zona gris”, cuya legalidad era dudosa dentro del marco multilateral.

---

<sup>242</sup> Brady J. Condon, señala que existen dos interrogantes fundamentales que deben realizarse al analizar las salvaguardias: 1) si hay derecho a aplicarlas; y 2) en caso afirmativo, si se ha ejercido ese derecho mediante la aplicación de una medida de esa naturaleza, dentro de los límites establecidos en el Acuerdo de Salvaguardias. Sobre la primera interrogante indica que, para que exista ese derecho, el Miembro debe haber determinado que las importaciones de un producto determinado en su territorio han aumentado en tal cantidad y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a la producción nacional. Respecto a la segunda interrogante, concluye que hay que examinar si el Miembro ha aplicado esa salvaguardia sólo en la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste. *El Derecho de la Organización Mundial de Comercio. Tratados, jurisprudencia y práctica*. Ed. Cameron May, Reino Unido, 2007, Pág. 488.

En el acuerdo se establecen disposiciones sobre la investigación que se tiene que llevar a cabo, que comprenden desde un aviso público de las autoridades y otros medios arbitrados para que las partes interesadas puedan presentar pruebas, sobre todo para aclarar si la medida es o no de interés público. En circunstancias críticas, podría adoptarse una medida de salvaguardia provisional sobre la base de una determinación preliminar de perjuicio grave, cuya duración no podrán ser más allá de 200 días.<sup>243</sup>

En general las salvaguardias, no deberán exceder de cuatro años, pero pueden prorrogarse hasta un máximo de ocho años si las autoridades competentes del país importador confirman que la medida se justifica y demuestren que la producción se está reajustando. Toda medida impuesta por un periodo de más de un año habrá de liberalizarse progresivamente durante el periodo de aplicación.

En la aplicación de una salvaguardia se deberá dar una compensación o “pagar” por ella, a cambio de su aplicación. El país que adopta una medida de salvaguardia debe mantener un nivel de concesiones u otras obligaciones sustancialmente equivalentes con respecto a los miembros exportadores afectados. Los países interesados podrán acordar cualquier medio adecuado de compensación comercial mediante la celebración de consultas. Si no hay acuerdo sobre compensación en un plazo de 30 días, los exportadores afectados podrán suspender individualmente concesiones u otras obligaciones sustancialmente equivalentes (medidas de represalia) durante los tres primeros años de aplicación, si la salvaguardia se adopta con base a un aumento en términos absolutos de las importaciones y está en conformidad con el Acuerdo de Salvaguardias.

---

<sup>243</sup> Saldaña Pérez, Juan Manuel, *Comercio Internacional, Régimen Jurídico Económico*. Porrúa, México, 2008 Pág. 410.

Las salvaguardias se aplicarán independientemente de la procedencia del producto, donde los países pueden elegir las medidas más adecuadas<sup>244</sup>, las cuales en la práctica se traducen en la imposición de restricciones cuantitativas. Cuando un contingente se asigne a varios países proveedores, el país que las aplique podrá tratar de llegar a un acuerdo con otros países que tengan un interés sustancial en suministrar el producto de que se trate. Normalmente, el contingente se asignará en proporciones basadas en la cantidad o el valor total de las importaciones del producto, suministradas durante un periodo representativo anterior (3 años). El país importador podría apartarse de esa norma si pudiera demostrar, en consultas celebradas, que las importaciones han aumentado desproporcionalmente en relación con el incremento total y que esa desviación estaría justificada y sería equitativa para todos los proveedores. En este caso, la duración sería de cuatro años.

La Salvaguardia especial agrícola, está inserta en el Artículo 5 del Acuerdo de Agricultura, donde se dan los lineamientos para la aplicación de derechos adicionales cuando ya existan compromisos de arancelización sobre un producto específico y existan envíos a precios denominados en monedas nacionales que sean inferiores a un determinado nivel de referencia, o en su caso se presente un aumento repentino de las importaciones. La activación de la salvaguardia en el caso de aumentos repentinos de las importaciones, denota en la “penetración de las importaciones” que se registre en el mercado, esto es, cuando las importaciones representen una gran proporción del consumo.

### **3.3.2 LA SALVAGUARDIA DE TRANSICIÓN TEXTIL DEL PACH**

El compromiso de China de someterse a una cláusula de salvaguardia especial para productores textiles y del vestido (los productos cubiertos por el

---

<sup>244</sup> En la Ley de Comercio Exterior, en el título relativo a medidas de salvaguardia, en el artículo 45 se establece que las medidas de salvaguardia podrán consistir, entre otras, a aranceles específicos o *ad-valorem*, permisos previos o cupos, o alguna combinación de los anteriores. Todo esto conforme a lo previsto en el Artículo XIX del GATT y en el Acuerdo sobre Subvenciones.

Acuerdo sobre Textiles y Vestido-ATV- de la OMC, que expiró el 31 de diciembre de 2004) se recoge en el párrafo 242 del Informe del Grupo de Trabajo. Las disposiciones correspondientes forman parte de los términos y condiciones para la adhesión de China a la OMC. Estas disposiciones fueron aplicables hasta el 31 de diciembre de 2008.

En el caso de que las Importaciones procedentes de China de productos cubiertos por el ATV, debido a la desorganización del mercado, amenacen “impedir el desarrollo ordenado del comercio de estos productos”, un miembro de la Organización Mundial de Comercio puede solicitar consultas con China, con pruebas de: 1. la existencia o amenaza de desorganización del mercado, y 2. el papel de los productos de origen chino en tal desorganización del mercado.

Las consultas se realizarán en un plazo de 30 días después de recibida la solicitud, y se contará con 90 días para llegar a un acuerdo mutuamente satisfactorio. Al recibir la solicitud de consultas, China limitará sus exportaciones al nivel de los últimos doce meses, más 7.5 por ciento (6 por ciento para los productos de lana).

En caso de no llegar a un acuerdo durante las consultas, el miembro afectado puede mantener la limitación hasta el 31 de diciembre del año en que se hayan solicitado las consultas o, en caso de que la solicitud de las consultas se haya realizado en el último trimestre, por un período doce meses a partir de la solicitud de consultas. No se aplicarán medidas simultáneas sobre el mismo producto bajo estas disposiciones y bajo las disposiciones del mecanismo de salvaguardia de transición para productos específicos.<sup>245</sup>

Ninguna medida adoptada bajo estas disposiciones podrá mantenerse por más de un año sin la presentación de una nueva solicitud, salvo acuerdo en contrario entre China y el miembro afectado.

---

<sup>245</sup> Cfr. Documento WT/ACC/CHN/49, Grupo de Trabajo sobre la Adhesión de China. [www.wto.org](http://www.wto.org)

### 3.3.3 EL MECANISMO DE SALVAGUARDIA DE TRANSICIÓN

La sección 13 del apartado D del Informe del Grupo de Trabajo sobre la adhesión de China recoge una serie de comentarios, preocupaciones y compromisos, tanto de China como de otros miembros de la OMC, en cuanto al funcionamiento del Mecanismo de Salvaguardias de Transición para productos específicos.

Por su parte, en el párrafo 245 de la sección mencionada, China manifestó un especial interés en que los miembros de la OMC previeran las debidas garantías procesales y emplearan criterios objetivos, también en lo referente a la desviación del comercio. Estos criterios podrían incluir el incremento real o inminente de la participación en el mercado o del volumen de las importaciones procedentes de China, la naturaleza o magnitud de la medida adoptada por China o por el otro Miembro de la OMC.

Además, los Miembros de la OMC deberían ofrecer a los importadores, a los exportadores y a todas las partes interesadas la oportunidad de exponer sus opiniones en relación con el asunto. Los párrafos 246 a 250 recogen las seguridades y los compromisos de los miembros de la OMC en cuanto al funcionamiento del Mecanismo de Salvaguardia Especial de Transición.<sup>246</sup>

La necesidad comercial de ingresar a la OMC, orilló a que China aceptase la posibilidad de sujetarse, aún fuera de manera provisional, a medidas de salvaguardia especialmente diseñadas en su contra. Esto se convirtió, para una gran mayoría de los países miembros de la OMC, en una condición *sine qua non* para aceptar a China dentro del club.

---

<sup>246</sup> En este sentido México puede imponer una medida de salvaguardia transitoria a productos chinos, cuando se estén importando en tal cantidad y en condiciones tales que causen o amenacen causar una desorganización del mercado nacional de productos similares o directamente competidores.

La sección 16 del Protocolo de Adhesión de China a la OMC establece un *Mecanismo de Salvaguardia de transición para productos específicos*. La aplicación de este mecanismo se limita a un periodo de **12 años** a partir de la fecha de adhesión.<sup>247</sup> Cuando se registre un aumento de las importaciones de productos originarios de China en condiciones y cantidades tales que causen o amenacen causar **desorganización de mercado**, un miembro de la OMC podrá pedir consultas con China para llegar a una solución mutuamente satisfactoria. Las consultas pueden incluir la posibilidad de la adopción de medidas al amparo del Acuerdo de Salvaguardias. La solicitud de consultas debe notificarse al Comité de Salvaguardias.<sup>248</sup>

*La desorganización del mercado*, se define<sup>249</sup> como una situación en que las importaciones de un artículo similar o directamente competitivo con otro artículo de producción nacional estén aumentando rápidamente, en términos absolutos o relativos, de manera que sean una causa importante de daño grave o amenaza de daño grave para la producción nacional. Su determinación debe tomar en cuenta factores objetivos tales como: I) el volumen de las importaciones, II) el efecto de las importaciones sobre los precios y III) los efectos de las importaciones del producto de que se trate sobre la rama de la producción nacional que produzca productos similares o directamente competidores.

Asimismo al amparo del PACH se podrá aplicar una salvaguardia de transición **por desviación de comercio**, la cual se constituye en una modalidad innovativa mediante la cual terceros países pueden adoptar medidas de salvaguardias frente a un riesgo de desviación de comercio, la cual necesariamente debe ser “significativa”. Se presenta cuando una medida adoptada por un miembro de la OMC para prevenir o reparar una desorganización

---

<sup>247</sup> Saldaña Pérez, Juan Manuel, *Op cit.* Pág. 474.

<sup>248</sup> Todas estas condiciones se encuentran reguladas por la Ley de Comercio Exterior, en un capítulo especial de salvaguardias, como parte de la adhesión de México a la OMC.

<sup>249</sup> Ver Osorio Arcila, Cristobal, *Diccionario de Comercio Internacional*, ECOE ediciones, Colección textos universitarios, Colombia, 2006, Pág. 149.

del mercado, cause o amenace causar un aumento en las importaciones provenientes de China en el mercado importador.<sup>250</sup>

Para determinar si las medidas impuestas para prevenir o reparar la desorganización del mercado causan o amenazan causar una desviación importante del comercio, se considerarán factores objetivos, entre ellos: I) el aumento real o inminente de la participación en el mercado mexicano de las mercancías objeto de investigación originarias de China; II) la naturaleza o la magnitud de la medida adoptada o propuesta por China o por el miembro de la OMC; III) el aumento real o inminente del volumen de las importaciones de las mercancías objeto de investigación originarias de China, debido a la medida adoptada o propuesta, IV) las condiciones de la oferta y la demanda de las mercancías objeto de investigación en el mercado nacional y V) en su caso, el volumen de las exportaciones de las mercancías objeto de investigación originarias de China destinadas o que pretendan destinarse al miembro de la Organización Mundial de Comercio que aplicó las medidas provisionales o definitivas para prevenir o reparar una desorganización de mercado.

Cabe señalar que para el caso de que las consultas den como resultado un acuerdo en que las importaciones procedentes de China son la causa de la desorganización de mercado, y que es necesario adoptar medidas, China se comprometió a adoptar las necesarias para prevenir o reparar la desorganización del mercado y se deben notificar inmediatamente al Comité de Salvaguardias.

En caso de no llegar a un acuerdo en las consultas en un plazo de 60 días, el miembro afectado podrá retirar concesiones o limitar de otro modo las importaciones del producto en cuestión, pero sólo en la medida y durante el periodo de tiempo necesario para prevenir o reparar la desorganización de mercado. Antes de adoptar estas medidas, el miembro afectado debe realizar una notificación pública razonable y dar oportunidad a todas las partes interesadas,

---

<sup>250</sup> Saldaña Pérez, Juan Manuel, Op. Cit. Pág. 476.

incluidos los importadores y los exportadores para exponer sus opciones. Las medidas serán inmediatamente notificadas al Comité de Salvaguardias.<sup>251</sup>

En circunstancias críticas, el miembro de la OMC afectado podrá adoptar una medida de salvaguardia provisional, notificada inmediatamente después al Comité de Salvaguardias. Al mismo tiempo, se solicitarán consultas bilaterales. La duración de la medida provisional no excederá de 200 días, durante los cuales se cumplirán las condiciones descritas arriba. Se han incluido, en este mecanismo, dos importantes disposiciones que introducen elementos innovadores dentro del sistema: primero, las medidas que China puede adoptar frente a las restricciones impuestas a sus exportaciones; segundo, las medidas que terceros países pueden adoptar frente a un riesgo de desviación de mercado.

Con objeto de garantizar la temporalidad de las medidas adoptadas por el país afectado, China tendrá derecho a suspender directamente (sin agotar la etapa de compensación) concesiones u obligaciones sustancialmente equivalentes si la medida se mantiene más allá de *dos años* en el caso de aumentos relativos de las importaciones, y si la medida se mantiene más allá de *tres años* en el caso de aumentos absolutos. Estas medidas deben también ser notificadas al Comité de Salvaguardias.

Si un Miembro considera que las medidas adoptadas causan o amenazan causar **desviaciones de comercio** hasta su mercado, podrá entablar consultas con China, 30 días después de que la solicitud se notifique al Comité de Salvaguardias. Si no hay acuerdo dentro de un plazo de 60 días, el Miembro afectado podrá retirar concesiones o limitar las importaciones procedentes de China, con una notificación inmediata al Comité de Salvaguardias, sin agotar

---

<sup>251</sup> El Comité de Salvaguardias vigila la aplicación general del Acuerdo y presenta anualmente al Consejo del Comercio de Mercancías un informe sobre esa aplicación. Un Miembro afectado por una medida de salvaguardia podrá pedir al Comité que averigüe si la medida cumple los requisitos de procedimiento del Acuerdo. A petición de los Miembros, el Comité podrá ayudar en las consultas o examinar las propuestas de medidas de retorsión. El Comité vigila la eliminación progresiva de las medidas de "zona gris" notificadas y examina todas las notificaciones de salvaguardias. Cfr. Barcazar, Alvaro, et al. *Del proteccionismo a la apertura, ¿el camino a la modernización agropecuaria?* Vol. I. ICA TM editores, Colombia, 1998, Pág. 46.

previamente la instancia de compensación. La duración de estas medidas no podrá exceder más de 30 días después de la medida adoptada por el miembro o miembros de la Organización Mundial de Comercio para hacer frente a la desorganización del mercado.

### **3.3.4 NATURALEZA JURÍDICA DEL MECANISMO DE SALVAGUARDIA DE TRANSICIÓN**

En materia de salvaguardias, el Gobierno de México sólo ha iniciado dos investigaciones, lo que significa que prácticamente ha sido un mecanismo poco utilizado, por no decir inútil y estéril, donde la autoridad no lo ha detonado ni aplicado por una serie de argumentos tales como la corta duración de las salvaguardias, la presunta negociación de una compensación y el riesgo de la aplicación de medidas de retorsión y sobre todo la apatía para llevar a cabo programas de reajuste estructural para hacer más competitivas nuestras industrias afectadas. Independientemente de esa corta experiencia en el tema por parte de nuestras autoridades, hay que entender las salvaguardias de transición del PACH como una alternativa de protección en caso de sufrir importaciones en condiciones tales que, por la evolución imprevista de las circunstancias, puedan causar un perjuicio grave a un sector de nuestra producción nacional.

No obstante que esta figura se encuentra regulada en nuestra legislación nacional, no se ha hecho uso de su aplicación, y se han utilizado los argumentos señaladas para no iniciar ninguna investigación a nivel interno, además no se proyecta en el corto plazo utilizar este mecanismo de salvaguardias en transición, que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de abril del 2005. Esta capacidad de reacción tardó tres años, cuatro meses desde que fue acordado en la OMC para hacerlo del dominio público. En la publicación del Diario Oficial, se hace referencia en el apartado de “considerandos” al Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio que fue aprobado por el Senado de la República el 13 de julio de 1994, publicado en el mismo Diario el 30 de diciembre de ese mismo año, y entró en vigor el 1 de enero de 1995; lo que

demuestra la convicción gubernamental de no someter el protocolo de adhesión de China al procedimiento que estipula el artículo 133 constitucional. En consecuencia, si el PACH no reunió las formalidades del caso para incorporarse a nuestra legislación nacional, aún menos el mecanismo de salvaguardia de transición, adquiriendo y constituyéndose en un mecanismo inexistente, nugatorio e inconstitucional.

Sin embargo, refleja una contradicción jurídica al instrumentar un procedimiento interno para aplicar este tipo de salvaguardias, con base a una interpretación a imagen y semejanza del artículo 131 constitucional y no cumplir con las formalidades del artículo 133 constitucional. Es decir, si jurídicamente no tienen validez ni formalidad alguna el protocolo de adhesión (como un todo único), por ende todo el conglomerado de disposiciones derivadas, anexas e implícitas en el cuerpo principal del protocolo, tendría esa misma condición nugatoria o de inexistencia en el ámbito jurídico. En otras palabras, con esta publicación no se crean nuevas obligaciones, porque desde que no se cumplió con el procedimiento del artículo 133 constitucional respecto al PACH, por consecuencia lógica un instrumento derivado del mismo correría la misma suerte. En este contexto, la publicación del acuerdo en el Diario Oficial de la Federación se traduce en un acto administrativo ilegal emitido por autoridades incompetentes, disfrazando la naturaleza jurídica de un acuerdo y/o un decreto.

### **3.4. LOS COMPROMISOS ASUMIDOS POR CHINA EN MATERIA DE SUBSIDIOS DENTRO SU PROTOCOLO DE ADHESIÓN**

Uno de los compromisos más importantes de China al momento de su adhesión, fue el de eliminar los subsidios sobre productos agropecuarios, además hacer concordante su legislación doméstica con los artículos III<sup>252</sup> y XI<sup>253</sup> del GATT

---

<sup>252</sup> Incorporación de las concesiones y los compromisos

*"1. Los compromisos en materia de ayuda interna y de subvenciones a la exportación consignados en la Parte IV de la Lista de cada Miembro constituyen compromisos de limitación de las subvenciones y forman parte integrante del GATT de 1994.*

de 1994 y el Acuerdo sobre la Agricultura, a través de la eliminación de las medidas no arancelarias que no pudo justificar de conformidad con las disposiciones del Acuerdo sobre la OMC, por lo que no introducirá, reintroducirá ni aplicará medidas no arancelarias de este tipo.

Para el caso de que se mantengan las subvenciones que le permite el artículo 1<sup>254</sup> del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (ASMC) deberá notificarlo a la OMC, incluidas las subvenciones definidas en el artículo 3 del Acuerdo SMC (las subvenciones supeditadas de jure o de facto a los resultados de exportación, como condición única o entre otras varias condiciones y las subvenciones supeditadas al empleo de productos nacionales con preferencia

---

2. A reserva de las disposiciones del artículo 6, ningún Miembro prestará ayuda a los productores nacionales por encima de los niveles de compromiso especificados en la Sección I de la Parte IV de su Lista.

3. A reserva de las disposiciones de los párrafos 2 b) y 4 del artículo 9, ningún Miembro otorgará subvenciones a la exportación de las enumeradas en el párrafo 1 del artículo 9 con respecto a los productos o grupos de productos agropecuarios especificados en la Sección II de la Parte IV de su Lista por encima de los niveles de compromiso en materia de desembolsos presupuestarios y cantidades especificados en la misma ni otorgará tales subvenciones con respecto a un producto agropecuario no especificado en esa Sección de su Lista.”

253 Productos incorporados

“La subvención unitaria pagada respecto de un producto agropecuario primario incorporado no podrá en ningún caso exceder de la subvención unitaria a la exportación que sería pagadera con respecto a las exportaciones del producto primario como tal.”

254 Definición de subvención

“1.1 A los efectos del presente Acuerdo, se considerará que existe subvención:

a) 1) cuando haya una contribución financiera de un gobierno o de cualquier organismo público en el territorio de un Miembro (“gobierno”), es decir:

i) cuando la práctica de un gobierno implique una transferencia directa de fondos (por ejemplo, donaciones, préstamos y aportaciones de capital) o posibles transferencias directas de fondos o de pasivos (por ejemplo, garantías de préstamos);

ii) cuando se condonen o no se recauden ingresos públicos que en otro caso se percibirían (por ejemplo, incentivos tales como bonificaciones fiscales);

iii) cuando un gobierno proporcione bienes o servicios -que no sean de infraestructura general- o compre bienes;

iv) cuando un gobierno realice pagos a un mecanismo de financiación, o encomiende a una entidad privada una o varias de las funciones descritas en los incisos i) a iii) supra que normalmente incumbirían al gobierno, o le ordene que las lleve a cabo, y la práctica no difiera, en ningún sentido real, de las prácticas normalmente seguidas por los gobiernos; o

a) 2) cuando haya alguna forma de sostenimiento de los ingresos o de los precios en el sentido del artículo XVI del GATT de 1994; y

b) con ello se otorgue un beneficio.

1.2 Una subvención, tal como se define en el párrafo 1, sólo estará sujeta a las disposiciones de la Parte II o a las disposiciones de las Partes III o V cuando sea específica con arreglo a las disposiciones del artículo 2.”

a los importados, como condición única o entre otras varias condiciones); aunque sea su obligación también eliminarlas.<sup>255</sup>

La información facilitada deberá ser lo más específica posible y respetar el contenido y la forma del cuestionario sobre las subvenciones, según indica el artículo 25<sup>256</sup> del Acuerdo SMC.

A los efectos de la aplicación del párrafo 2 del artículo 1<sup>257</sup> y el artículo 2<sup>258</sup> del ASMC, las subvenciones otorgadas a empresas de propiedad estatal se consideran específicas si, entre otras cosas, las empresas de propiedad estatal son las receptoras predominantes de tales subvenciones o reciben cantidades desproporcionadamente elevadas de tales subvenciones.

El gobierno de la República Popular China al momento de su adhesión a la OMC, notificó las siguientes subvenciones, conforme al PACH:

---

<sup>255</sup> Saldaña Pérez, Juan Manuel, Op. Cit. Pág. 280.

<sup>256</sup> Notificaciones: Los Miembros convienen en que, presentarán sus notificaciones de subvenciones no más tarde del 30 de junio de cada año, asimismo notificarán toda subvención que sea específica en el sentido del artículo 2 y que se conceda o mantenga en su territorio. El contenido de las notificaciones deberá ser suficientemente específico para que otros Miembros puedan evaluar los efectos en el comercio y comprender el funcionamiento de los programas de subvención notificados. A este respecto, y sin perjuicio del contenido y la forma del cuestionario sobre las subvenciones. Los Miembros informarán sin demora al Comité de todas las medidas preliminares o definitivas adoptadas en relación con los derechos compensatorios. Esos informes estarán a disposición en la Secretaría para que puedan examinarlos los demás Miembros. Los Miembros presentarán también informes semestrales sobre las medidas en materia de derechos compensatorios adoptadas durante los seis meses precedentes. Los informes semestrales se presentarán con arreglo a un modelo uniforme convenido. Cada Miembro notificará al Comité: a) cuál es en él la autoridad competente para iniciar y llevar a cabo las investigaciones y b) los procedimientos internos que en él rigen la iniciación y realización de dichas investigaciones.

<sup>257</sup> Una subvención sólo estará sujeta a las disposiciones de la Parte II o a las disposiciones de las Partes III o V cuando sea específica con arreglo a las disposiciones del artículo 2.

<sup>258</sup> Especificidad:

*"a) Cuando la autoridad otorgante, o la legislación en virtud de la cual actúe la autoridad otorgante, limite explícitamente el acceso a la subvención a determinadas empresas, tal subvención se considerará específica.*

*b) Cuando la autoridad otorgante, o la legislación en virtud de la cual actúe la autoridad otorgante, establezca criterios o condiciones objetivos<sup>258</sup> que rijan el derecho a obtener la subvención y su cuantía, se considerará que no existe especificidad, siempre que el derecho sea automático y que se respeten estrictamente tales criterios o condiciones. Los criterios o condiciones deberán estar claramente estipulados en una ley, reglamento u otro documento oficial de modo que se puedan verificar."*

- Subvenciones del presupuesto central otorgadas a determinadas empresas estatales que incurren en pérdidas.
- Subvenciones del presupuesto local otorgadas a empresas estatales que incurren en pérdidas.
- Prioridad en la obtención de préstamos y moneda extranjera sobre la base de los resultados de exportación.
- Tipos arancelarios preferenciales basados en el porcentaje de localización de la producción de automóviles.
- Políticas preferenciales para las zonas económicas especiales (a excepción del área de Pudong en Shanghai).
- Políticas preferenciales para las zonas de desarrollo económico y técnico.
- Políticas preferenciales para la zona económica especial del área de Pudong en Shanghai.
- Políticas preferenciales para las empresas con inversión extranjera.
- Préstamos de los bancos estatales.
- Subvenciones financieras para el alivio de la pobreza.
- Fondos para la renovación, la investigación y el desarrollo tecnológico.
- Fondos de construcción infraestructural para proyectos de conservación del agua para la agricultura y protección contra las inundaciones.
- Reembolso de impuestos y aranceles para productos de exportación.
- Suministro de insumos a bajo costo para sectores industriales especiales.
- Subvención a determinadas empresas del sector de la silvicultura.
- Trato preferencial en el impuesto sobre la renta de las empresas de tecnología avanzada.
- Trato preferencial en el impuesto sobre la renta de las empresas que utilizan residuos.
- Trato preferencial en el impuesto sobre la renta de las empresas en regiones aquejadas de pobreza.

- Prioridad para la obtención de préstamos y divisas de acuerdo con el resultado de exportación

### **3.4.1 PRECIOS PARA DETERMINAR LAS SUBVENCIONES**

En los procedimientos sometidos a las disposiciones de las partes II, III y V del ASMC, cuando se trate de las subvenciones descritas en los apartados a), b), c) y d) del artículo 14 de dicho Acuerdo, se aplicarán las disposiciones pertinentes del mismo; no obstante, si tal aplicación presenta dificultades especiales, el Miembro de la OMC importador podrá utilizar, para identificar y medir el beneficio otorgado por la subvención, metodologías que tengan en cuenta la posibilidad de que las condiciones que prevalecen en China no siempre se pueden utilizar como criterios adecuados. Para aplicar tales metodologías, cuando sea factible, el Miembro de la OMC importador deberá ajustar esas condiciones prevalecientes antes de considerar el uso de condiciones que prevalezcan fuera de China.

El Miembro de la OMC importador notificará las metodologías utilizadas de conformidad con el apartado b) al Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias.

China ha declarado que sigue utilizando instrumentos de política para canalizar sus recursos hacia determinadas actividades con el objeto de promover la inversión en alta tecnología, fomentar la innovación y proteger el medio ambiente, entre esos instrumentos figuran las subvenciones no fiscales. Se señala que en abril de 2006, dicho país notificó a la OMC los programas de subvenciones del Gobierno central; éstos incluían reducciones y exenciones del impuesto sobre la renta, concedidas a empresas ubicadas en determinadas zonas, dedicadas a determinadas actividades o de propiedad extranjera (empresas con inversión extranjera).

### 3.4.2 INCENTIVOS FISCALES

Una revisión a los impuestos establecidos por el gobierno chino a las empresas con inversión extranjera y a los ciudadanos extranjeros permite identificar los siguientes: impuesto sobre la renta de las sociedades, impuesto sobre la renta de las personas físicas, impuesto sobre el volumen de negocios (incluye los impuestos sobre el valor añadido, el consumo y el impuesto sobre sociedades), los aranceles, el impuesto catastral sobre los recursos, el impuesto sobre las propiedades inmobiliarias urbanas, los impuestos sobre el timbre, los derechos de registro, el impuesto de ocupación de tierras cultivables, el impuesto de matriculación de vehículos y embarcaciones, el impuesto sobre la compra de vehículos y el impuesto sobre el tonelaje de las embarcaciones.

Una de las diferencias en el trato fiscal entre las empresas nacionales y las empresas con inversión extranjera es que estas últimas no están obligadas a pagar el impuesto de construcción y mantenimiento urbano,<sup>259</sup> en lugar de ello, pagan el impuesto sobre las propiedades inmobiliarias urbanas, mientras que las empresas nacionales pagan el impuesto de propiedad de la vivienda. Hasta finales de 2007, el tipo fiscal normal de las empresas era del 33 por ciento; sin embargo, se aplicaba un tipo del 15 por ciento a las empresas con inversión extranjera ubicadas en zonas económicas especiales o que desarrollaban actividades manufactureras en las zonas de desarrollo económico y tecnológico; se aplicaba un tipo del 24 por ciento a las empresas manufactureras con inversión extranjera situadas en las zonas económicas abiertas de la costa o en los antiguos distritos urbanos de las ciudades en las que estaban situadas las zonas económicas especiales o las zonas de desarrollo económico y tecnológico. Las sucursales de empresas con inversión extranjera ubicadas en diferentes lugares podían ser gravadas de manera distinta.<sup>260</sup>

---

<sup>259</sup> Hasta finales de 2007, las empresas con inversión extranjera no estaban sujetas al impuesto de ocupación de tierras cultivables.

<sup>260</sup> Cfr. Morcillo Eduardo y James Sinclair, *El marco de los negocios en China, aspectos prácticos*. Ediciones Gestión 2000, Barcelona, 2005, Pág. 159 y ss.

La Ley del impuesto sobre la renta de las sociedades, que entró en vigor el 1º de enero de 2008, alteró la estructura de los incentivos fiscales otorgados a las empresas con inversión extranjera. Ahora, se aplica un tipo fiscal uniforme del 25 por ciento a todas las empresas, incluidas las empresas con inversión extranjera, a excepción de las que están sujetas al principio de la "anterioridad",<sup>261</sup> lo que significa un avance en la creación de igualdad de condiciones para los inversionistas extranjeros y nacionales.

El Reglamento de aplicación de la Ley del impuesto sobre la renta de las sociedades estipula términos y condiciones específicas en relación con los incentivos fiscales que se mantengan tras la entrada en vigor de la Ley del impuesto sobre la renta de las sociedades.

Se conceden incentivos fiscales a empresas cuyas actividades se relacionan con la alta tecnología o nuevas tecnologías<sup>262</sup>, así como a las empresas ubicadas en las zonas occidentales o en las regiones autónomas.<sup>263</sup> Se aplica a ciertas empresas pequeñas un tipo preferencial del 20 por ciento. La ley dispensa el mismo trato a las empresas nacionales y a las empresas con inversión extranjera.

China también fomenta la salida de Inversión Extranjera Directa (IED), en gran medida para mejorar los conocimientos técnicos y para asegurarse el suministro de materias primas clave, como el petróleo y el mineral de hierro.

---

<sup>261</sup> Las empresas con inversión extranjera establecidas después del 16 de marzo de 2007 (la fecha de promulgación de la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Sociedades) están sujetas a un tipo del impuesto sobre la renta del 25 por ciento a partir del primer año de su establecimiento. Habrá un período de cinco años (2008-2012) de "anterioridad" para la aplicación de la Ley del Impuesto sobre la Renta de las sociedades (capítulo III 4) i).

<sup>262</sup> Continuarán sujetas a un tipo fiscal preferencial del 15 por ciento.

<sup>263</sup> Antes de la entrada en vigor de la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Sociedades, se otorgaba a las empresas con inversión extranjera que realizaban actividades en ramas de producción alentadas en China Central y Occidental una exención fiscal de dos años durante los dos primeros años después de conseguir la rentabilidad, y una reducción del 50 por ciento en los seis años siguientes.

La IED también ha sido una gran fuente de empleo. China sigue atrayendo un volumen considerable de IED, que se dirige en buena parte a sectores orientados a la exportación, sin embargo, la IED en China ha disminuido, los nueve primeros meses de 2009 descendió un 14.26% respecto al mismo periodo del año 2008, el descenso también se reflejó en los proyectos de inversión extranjera aprobados en el periodo comparado, que se vieron afectados en un 21.41%. Una característica de la IED que ingresó a China es que se dirigió en su mayoría al sector de manufacturas, el cual abarcó el 54.66%.<sup>264</sup>

Por el contrario, las salidas de inversión extranjera directa de China han ido en aumento; en el periodo señalado se ha experimentado un extraordinario aumento, alcanzando los 32.870 millones de dólares norteamericanos, lo que significó un aumento de 0,5 por ciento anual.<sup>265</sup> Una gran parte de las salidas obedecen a los esfuerzos de China por asegurarse el suministro de recursos naturales y combustibles con el fin de poder mantener su fuerte ritmo de crecimiento. Dado que a finales de 2009 China contaba con 2,3 billones de dólares USA en reservas de divisas, es probable que el crecimiento de las salidas de IED continúe.<sup>266</sup>

Como se ha mencionado, el hecho de establecer un impuesto uniforme del 25 por ciento tanto a los inversionistas extranjeros como nacionales, representa un avance hacia la creación de igualdad de condiciones de conformidad con la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Sociedades, con algunas excepciones como ciertos tipos de "anterioridad" y tipos más bajos para las inversiones en determinadas industrias.

---

<sup>264</sup> Murillo, Lucia. *Inversión Extranjera Directa recibida por China en 2009*. Instituto Español de Comercio Exterior. Estudio realizado bajo la supervisión de la Oficina Económica y comercial de la Embajada de España en Pekín. España, 2009.  
[http://www.oficinascomerciales.es/icex/cda/controller/pageOfecomes/0,5310,5280449\\_5299371\\_5287111\\_4270887\\_CN,00.html](http://www.oficinascomerciales.es/icex/cda/controller/pageOfecomes/0,5310,5280449_5299371_5287111_4270887_CN,00.html)

<sup>265</sup> De acuerdo con información del Ministerio de Comercio Exterior de la República Popular de China.  
<http://spanish.mofcom.gov.cn/aarticle/reportajeexterior/201001/20100106726832.html>

<sup>266</sup> El comportamiento de la inversión extranjera en China ha demostrado un crecimiento constante, para un mayor análisis del impacto que ha tenido en América Latina, ver, Devlin, Robert, et al. *El impacto de China. Oportunidades y retos para América Latina y el Caribe*. Ed. David Rockefeller Center for Latin America Studies, Universidad de Harvard. Nueva York, 2007, Pág. 167 y ss.

Al parecer, actualmente, todos los incentivos fiscales se aplican por igual a las empresas nacionales y las empresas con inversión extranjera. Se han introducido o modificado diversos reglamentos y normas con miras a seguir liberalizando las inversiones extranjeras directas y establecer un entorno empresarial más previsible y basado en normas para los inversores extranjeros.

La actual Constitución establece, entre otras cosas, que las "empresas individuales", las empresas "privadas nacionales" y otros sectores no públicos de la economía, dentro de los límites prescritos por la ley, constituyen un importante componente de la "economía de mercado socialista".<sup>267</sup> Asimismo, dispone expresamente la protección de los derechos de propiedad privada en el artículo 13, el cual establece que "la propiedad legal de los ciudadanos es inviolable".

El papel del Partido Comunista de China en las actividades legislativas y destinadas a hacer cumplir la ley desarrolladas por el Congreso Nacional del Pueblo también ha permanecido básicamente inalterado.<sup>268</sup> La última modificación de la Constitución se adoptó el 14 de marzo de 2004.

La legislación de China incluye la Constitución, las leyes, los reglamentos administrativos, las normas departamentales, y los reglamentos locales y normas locales. La Constitución es la ley suprema, seguida por las leyes nacionales y los reglamentos administrativos; los reglamentos administrativos nacionales tienen supremacía sobre los reglamentos y normas locales.<sup>269</sup>

---

<sup>267</sup> Las autoridades clasifican las entidades económicas de China como públicas y "no públicas"; éstas comprenden las empresas individuales, las empresas privadas nacionales y las empresas con inversión extranjera. El artículo 11, según su traducción al inglés por las autoridades, estipula lo siguiente: "Las economías individuales, privadas y otras economías no públicas que existen dentro de los límites prescritos por la ley, constituyen un importante componente de la economía socialista de mercado. El Estado protege los derechos e intereses legales de las economías individuales y privadas, y orienta, supervisa y administra las economías individuales y privadas." (Constitución de la República Popular China) <http://english.peopledaily.com.cn/constitution/constitution.html>.

<sup>268</sup> Informe de Política Comercial de la OMC 2006, página 31.

<sup>269</sup> El Congreso Nacional del Pueblo tiene facultades para alterar o anular las leyes formuladas por su Comité Permanente; el Comité Permanente del Congreso Nacional del Pueblo tiene facultades para anular los reglamentos administrativos que estén en contradicción con la Constitución y las leyes, así como los

En China está señalado que el sistema económico, las finanzas, la tributación, las aduanas, la banca y el comercio exterior "básicos" sólo deben regirse por la ley.<sup>270</sup> El Comité Legal, que depende del Congreso Nacional del Pueblo, organiza debates y lleva a cabo revisiones de todos los proyectos de ley incluidos en el programa del Congreso Nacional del Pueblo, sobre la base de dictámenes de los delegados y los comités especiales.<sup>271</sup>

### **3.4.3 DESGRAVACIONES FISCALES APLICABLES A LAS EXPORTACIONES**

De conformidad con el Reglamento provisional relativo al impuesto sobre el valor añadido, se aplica un tipo normal del IVA del 17 por ciento a los bienes producidos en el país o importados. Algunos productos están sujetos a tipos del IVA del 13, 6 y 4 por ciento; y otros pueden estar exentos.<sup>272</sup>

El IVA y los impuestos indirectos sobre las exportaciones pueden ser objeto de desgravación.<sup>273</sup> Sin embargo, las tasas de desgravación del IVA sobre las exportaciones son, por lo general, inferiores a los tipos del IVA pagados realmente. La diferencia entre ambos tipos constituye un gravamen sobre las exportaciones, que puede, a su vez, constituir una ayuda a la elaboración ulterior

---

reglamentos locales que estén en contradicción con la Constitución, las leyes y los reglamentos administrativos. El Consejo de Estado tiene potestad para anular las normas departamentales y las normas gubernamentales locales que se estimen incompatibles con la Constitución y las leyes.

<sup>270</sup> Si no se han promulgado leyes sobre estos ámbitos, el Congreso Nacional del Pueblo o su Comité Permanente pueden autorizar al Consejo de Estado a formular reglamentos administrativos.

<sup>271</sup> Los proyectos de ley pueden ser presentados al Congreso Nacional del Pueblo o su Comité Permanente por cualquiera de las entidades siguientes: el Consejo de Estado, la Comisión Central Militar, el Tribunal Supremo del Pueblo, la Fiscalía Suprema del Pueblo, un comité especial del Congreso Nacional del Pueblo, una delegación o un grupo de treinta o más diputados, o diez o más miembros del Comité Permanente. Las Normas sobre los procedimientos para la formulación de reglamentos administrativos también especifican las leyes que han de ser formuladas por el Consejo de Estado. Los Ministerios o comisiones que elaboran un proyecto de ley solicitan las opiniones de otros Ministerios o del público, entre otras cosas, mediante la organización de seminarios, reuniones de expertos o audiencias. Los proyectos de ley son revisados por la Oficina de Asuntos Legislativos del Consejo de Estado para asegurar su conformidad con, entre otras cosas, la Constitución y las leyes existentes.

<sup>272</sup> [www.iberosasia.org](http://www.iberosasia.org)

<sup>273</sup> Las desgravaciones fiscales aplicables a las exportaciones se regulan en el marco de las Medidas sobre la administración de las desgravaciones fiscales (exenciones) aplicables a las exportaciones, promulgadas por la Administración Estatal de Impuestos.

de los productos afectados.<sup>274</sup> Las tasas de desgravación del IVA se ajustan periódicamente para alcanzar objetivos de desarrollo industrial y controlar las exportaciones de determinados productos.

El 1º de julio de 2007, China suprimió las desgravaciones para unos 553 productos considerados como de alto consumo energético, muy contaminantes y de gran consumo de materias primas, y redujo las tasas de desgravación sobre 2.268 líneas arancelarias que las autoridades consideraban vulnerables a las fricciones comerciales; entre estos artículos se incluían productos textiles y productos del acero.

El 20 de diciembre de 2007, China suprimió la desgravación del IVA a la exportación de 84 líneas arancelarias agrícolas, como trigo, maíz, arroz y soja, con vistas a paliar la inflación. A consecuencia de ello, las tasas actuales de desgravación del IVA son del 17, 13, 11, 9 y 5 por ciento.

Las autoridades indican que las desgravaciones del IVA aplicadas a las exportaciones alcanzaron 487.700 millones de yuan en 2006 (420.000 millones de yuan en 2004), o el 6,3 por ciento aproximadamente de las exportaciones totales de mercancías. Además, las exportaciones de 10 productos (entre ellos los cacahuates, pinturas, bajorrelieves de madera, sellos de correos y timbres fiscales) están exentas del pago del IVA a partir del 1º de julio de 2007. China reformó sus impuestos indirectos en abril de 2006. Los impuestos indirectos sobre las exportaciones se devuelven en su totalidad.

Con arreglo a las Medidas del Ministerio de Comercio para la República Popular de China (MOFCOM, por sus siglas en inglés) para la administración de las exportaciones de productos textiles (provisionales), con efecto a partir del 18

---

<sup>274</sup> Las autoridades no consideran que la diferencia entre los tipos del IVA y las desgravaciones constituya un gravamen sobre las exportaciones.

de septiembre de 2006,<sup>275</sup> en un "Catálogo de productos textiles sujetos a la administración provisional de las exportaciones" se establecen los productos textiles y de vestido cuya exportación está sujeta a restricciones impuestas unilateralmente por países o regiones, y los que están sometidos a un control cuantitativo temporal en el marco de acuerdos bilaterales, promoción de las exportaciones y ayuda a la comercialización.

Los programas de promoción de las exportaciones de China comprenden principalmente concesiones fiscales, financiación de las exportaciones por el Banco de Exportación e Importación de China (Banco EXIM), seguros de crédito a la exportación de la Corporación de Seguros de Crédito y Exportación (SINOSURE) de China y ferias de exportación.<sup>276</sup>

#### **3.4.4 MEDIDAS FISCALES Y NO FISCALES**

A través del examen de las políticas comerciales realizado por la OMC, se dio a conocer que China ha manifestado, a través de una serie de informes, que no otorga subvenciones a la exportación desde 2002, no se han mantenido ni establecido subvenciones a la exportación de productos agrícolas.<sup>277</sup>

También se menciona que uno de los medios utilizados para fomentar las exportaciones antes de la entrada en vigor de la Ley del impuesto sobre la renta de las sociedades en 2008, era el trato fiscal preferencial a determinadas empresas, entre los beneficios otorgados se encontraban los dados a empresas con inversión extranjera orientadas a la exportación que reinvertían sus beneficios para aumentar la producción en China, quienes gozaban del derecho al reembolso

---

<sup>275</sup> Las medidas se basan en las Medidas provisionales para la administración de las exportaciones de productos textiles, que se promulgaron por primera vez el 19 de junio de 2005, se revisaron posteriormente y se pusieron en aplicación el 22 de septiembre de 2005.

<sup>276</sup> [www.mofcom.gov.cn](http://www.mofcom.gov.cn)

<sup>277</sup> Los documentos citados por la OMC en su informe son: G/AG/N/CHN/12, de 14 de septiembre de 2007, G/AG/N/CHN/10, de 25 de octubre de 2006, G/AG/N/CHN/6, de 5 de abril de 2005 y G/AG/N/CHN/4 de la OMC, de 7 de septiembre de 2004. Cfr. Informe de las políticas comerciales. Informe de la Secretaría, China. OMC, 2008. Pág. 90. <http://www.comex.go.cr/acuerdos/China/Examen%20politica%20comercial/informe.pdf>

de la proporción del impuesto sobre la renta de las sociedades pagado con respecto a la cantidad reinvertida, también se beneficiaban a las empresas con inversión extranjera establecidas en las zonas económicas especiales o las zonas de desarrollo económico y tecnológico, entre otras.<sup>278</sup> Con la ley de 2008, las preferencias señaladas fueron eliminadas.

### **3.4.5 FINANCIACIÓN Y SEGURO DE LAS EXPORTACIONES**

Para apoyar las Exportaciones de China existe el Banco de Exportación e Importación de China,<sup>279</sup> que entre otras funciones, otorga ayuda financiera para fomentar las exportaciones de productos mecánicos y electrónicos, y de productos de alta y nueva tecnología. A decir de las autoridades, en virtud de las obligaciones que China ha asumido en el marco de la OMC, no se aplican prescripciones en materia de contenido nacional a los exportadores que solicitan préstamos al Banco.

Además, existe la Corporación de Seguros de Crédito y Exportación (SINOSURE), que es una empresa oficial de seguros de crédito y exportación en China, establecida en 2001 para fomentar las exportaciones, con énfasis en las relativas a bienes de equipo de elevado valor añadido y alta tecnología. SINOSURE también es de propiedad estatal; aplica la política gubernamental sobre seguros de crédito a la exportación y asume los riesgos de los créditos comerciales a la exportación.

Por otra parte, la información en línea para ayudar a las empresas en las exportaciones es proporcionada por el MOFCOM,<sup>280</sup> que a través del Centro de Comercio Exterior de China, celebra ferias de exportación, con inclusión de la

---

<sup>278</sup> Documento G/SCM/N/123/CHN de la OMC, de 13 de abril de 2006.

<sup>279</sup> El Banco EXIM es propiedad del gobierno.

<sup>280</sup> Información relacionada con, entre otras, las siguientes cuestiones: mercado internacional; políticas comerciales de China; exposiciones; estadísticas pertinentes; y comercio de las PYME. Fomento del Comercio, información en línea, consultada en: <http://www.tdb.org.cn>.

Feria de Importación y Exportación de China, que tiene lugar en Guangzhou dos veces al año.

Existe también un Fondo para la exploración de los mercados internacionales destinado a las PYME, que es administrado por el MOFCOM y el Ministerio de Hacienda, con la finalidad de facilitar la participación de las PYME en exposiciones celebradas en el extranjero para promover su presencia en los mercados internacionales y animarlas a explorar nuevos mercados.

Finalmente, puede citarse como apoyo a la exportación, al Consejo Chino para el Fomento del Comercio Internacional (CCPIT)<sup>281</sup> cuya aportación es la promoción del comercio internacional mediante el establecimiento de contactos con gobiernos extranjeros, diversos servicios de consultoría y la prestación de ayuda a las empresas para solicitar patentes y registrar marcas de fábrica o de comercio, entre otros.

### **3.4.6 OTRAS POLÍTICAS Y MEDIDAS EN MATERIA DE INDUSTRIA**

Una de las políticas de China es encauzar los recursos hacia actividades que considere importantes para mantener un crecimiento y desarrollo en el país, por lo que se han implementado instrumentos como el crédito "orientado", con "catálogos" donde se identifican los sectores que pueden beneficiarse de los incentivos y las actividades restringidas o prohibidas; y diversas formas de "orientación", como las "políticas de desarrollo industrial" específicas para determinados sectores y controles de precios.

En el rubro de controles de precios existen los precios fijados por el Gobierno y los precios "orientados" por el Gobierno<sup>282</sup>, a los productos básicos y

---

<sup>281</sup> [www.ccpit.org](http://www.ccpit.org)

<sup>282</sup> Los controles de precios se establecen de conformidad con la Ley de Precios y los determinan la National Development and Reform Commission (NDRC) en China en el nivel central y la Oficina de Precios de los

los servicios que se considera que tienen una incidencia directa en la economía nacional y en las condiciones de vida de la población, como son los recursos nacionales escasos y la explotación de monopolios naturales, aunque, según las autoridades, también pueden aplicarse controles de precios "para fines especiales".

### **3.5 LA MANO DE OBRA CHINA COMO UN FACTOR DE VENTAJA COMPARATIVA PARA EXPORTAR.**

Para hablar de la ventaja competitiva de China con respecto a los demás países del mundo, en cuanto a sus bajos costos de producción, los tiempos de entrega y lo redituable que resulta para las grandes transnacionales el maquilar su materia prima en este país, es necesario analizar el costo de la mano de obra en China.

La República Popular China cuenta con diversas ventajas desde el punto de vista del comercio y frente a otras naciones; una de ellas es la mano de obra. Esta nación asiática, cuya población se aproxima a los 1330 millones de habitantes, ha promovido una creciente demanda de mano de obra barata, así como un intenso flujo de capitales hacia y desde China. Este país es famoso por sus bajos costes de mano de obra, que generalmente se consideran como la mayor ventaja estratégica del país.<sup>283</sup> No obstante, cabe destacar que los costes de mano de obra no son uniformes en todo el país, y tampoco lo son en todas las industrias.

Sin embargo, los resultados de dicha ventaja se ven reflejados en que, en la mayoría de los sectores, las empresas adoptan un enfoque totalmente diferente al occidental en cuanto a sus inversiones, haciendo uso de más mano de obra que

---

Productos de cada provincia. Los precios gubernamentales son fijos, los precios con orientación gubernamental suelen consistir en un precio básico y una horquilla dentro de la que los precios pueden fluctuar.

<sup>283</sup> Para hacer un comparativo, basta señalar que mientras que en Estados Unidos el pago de una hora de trabajo en la industria manufacturera es de 22 dólares y en México es el equivalente a 2.5 dólares, en China apenas alcanza los 64 centavos de dólar; En comparación con Europa, los salarios en China suelen ser la décima parte de los devengados en algunos países europeos.

de automatización y al disponer de más procesos manuales de trabajo, se pueden lograr ahorros superiores al 50% en las inversiones de capital.<sup>284</sup>

Por otro lado se puede pensar que otra ventaja es respecto de la mano de obra manual (no cualificada y semicualificada), ya que, debido al aumento previsto en la migración desde las zonas menos favorecidas hacia las prósperas zonas costeras urbanas, se espera que haya una continua demanda para las empresas de capital extranjero. Sin embargo, debido al creciente coste de la vida en las ciudades más importantes, la disponibilidad de mano de obra manual será más frecuente en las ciudades menos destacadas.<sup>285</sup>

Respecto de los bajos costos de producción, los tiempos de entrega y lo redituable que resulta para las grandes transnacionales el maquilar su materia prima en este país se traduce en el hecho de que los chinos han logrado la entrega de pedidos en menos de dos semanas, mientras los pedidos a Centro América y el Caribe se tardan aproximadamente dos meses, lo cual significa miles de dólares de ganancia para las empresas que utilizan los servicios de trabajadores chinos y si a eso le sumamos los bajísimos sueldos que éstos perciben (entre \$75 ó \$100 dólares al mes), China representa un negocio redondo para los que buscan producir o maquilar artículos a bajo costo y en un corto plazo.<sup>286</sup>

También la ideología China ha sido un factor en este ámbito, ya que en China, las mejoras en la productividad son mucho más rápidas que en Occidente, teniendo mejoras anuales en productividad del 10-15% en comparación con las

---

<sup>284</sup> Cfr. ICO, Calificadora. México y la amenaza comercial China. Madrid. 2004, pp. 152

<sup>285</sup> Esto se refleja en la disparidad de los costes de mano de obra en el país, ya que existen zonas donde el nivel de competitividad es menor, como ocurre en Shanghai, por ejemplo, dónde las empresas de capital extranjero ofrecen altos salarios para captar personas calificadas sobre todo en cuanto a los puestos de nivel superior. Cfr. Bustelo Gómez, Pablo, *Economía China ante el siglo XXI*, editorial Cifuentes, Madrid, 1997, pág. 225.

<sup>286</sup> La rapidez en la productividad está asociada a un fenómeno único en China, la especialización manufacturera por ciudades, esto es, las ciudades se especializan en la elaboración de determinados productos. Por ejemplo, la ciudad de Datangy Zhui se especializa en la fabricación de calcetines, y produce suficientes para satisfacer las necesidades de todo el mundo.

habituales en Occidente del 3-4%. Según la experiencia de muchas empresas de capital extranjero, es evidente que se pueden alcanzar los niveles occidentales de productividad en mano de obra manual (no cualificada y semicualificada) en China, e incluso se puede sobrepasar (trabajadores cualificados).

Aunado a eso, el gobierno chino colabora otorgando aún más ventajas y ha realizado concesiones de enormes extensiones de tierra para desarrollar inmensos parques industriales, proporcionando beneficios fiscales que han hecho millonarios a los inversionistas y han desarrollado la infraestructura necesaria para facilitar la rápida entrega de los pedidos, además, se ha flexibilizado la legislación laboral, así como de seguridad social, lo que dio como resultado la atracción de la inversión.

China tiene la posibilidad de pagar bajos sueldos gracias a dos factores: exceso de mano de obra y una política dictatorial empañada de capitalismo. En una economía donde los sindicatos y las huelgas están prohibidos, es posible que los trabajadores trabajen más horas de las debidas y recibiendo muy bajos salarios.<sup>287</sup>

Es importante destacar que con esto, China viola sistemáticamente los derechos laborales y los tratados internacionales en esta materia, al reservar el derecho de asociación a un sindicato único controlado por el Partido Comunista, arrestar a los militantes independientes y prohibir el derecho de huelga.

La clara consecuencia es que aunque las actividades son regidas por una economía de mercado, los trabajadores son explotados y es negada la libertad política y hasta personal, por la casta exclusiva de los empresarios (todos miembros del partido), que gozan de los privilegios de la antigua nomenclatura con gran ostentación de lujo.

---

<sup>287</sup> Los salarios mensuales de 600/800 yuanes (60/80 euros), las jornadas laborales de diez a catorce horas sin pago por horas extras, y las peores condiciones de alojamiento, son comunes en sectores como el del juguete, calzado, electrónica y textil, de los que Cantón y su región son el principal centro.

También, el gobierno comunista chino ha otorgado a esos empresarios, enormes extensiones de tierra para el desarrollo de sus parques industriales, además de los ya mencionados beneficios fiscales, con lo que se ha hecho millonarios a los inversionistas y se ha desarrollado la infraestructura necesaria para facilitar la rápida entrega de los pedidos.

Si bien la oferta de la mano de obra China ha sufrido un estancamiento a últimas fechas, éste no ha sido lo suficientemente importante como para aumentar de forma considerable los costes y con ello disminuir su competitividad. Como consecuencia, los empresarios se han visto obligados a mejorar las condiciones de trabajo aunque sea de forma mínima, llegando incluso, a competir entre sí.<sup>288</sup>

Algunas de las mejoras han sido al salario, otras en cuanto a las condiciones de trabajo u otras prestaciones, como son el servicio de transporte hacia las zonas de origen de los emigrantes para captarlos en los pueblos; también se han eliminado los requisitos de edad y sexo en la contratación del personal.<sup>289</sup>

Algunas compañías han incluido entre los beneficios para los trabajadores pensiones para los ancianos, respetando la tradición milenaria de los chinos de respetar y proteger a los parientes de edad avanzada.

---

<sup>288</sup> En el año 2006, se reconoció la "crisis" de desempleo en China, pero al mismo tiempo se habló sobre la escases de mano de obra que sufre la región de Cantón, específicamente Shantou, capital mundial de la industria del juguete, donde los empresarios reportaron no haber podido llenar su plantilla; situación que se vivió también en Shenzhen y Fujian. Los empresarios indicaron que gastaban grandes cantidades en publicidad para cubrir los puestos de trabajo, y que se vieron en la necesidad de desplazar sus empresas a otras ciudades o incluso a Vietnam, donde las condiciones laborales pese a que allá los salarios, la cobertura social general de los trabajadores y el papel de los sindicatos, es mejor que en China, lo que incluye el derecho de huelga.

<sup>289</sup> Los cambios, aunque lentos y graduales, han hecho posible un incremento en el nivel de exigencia de los trabajadores, lo que no quiere decir que la fuerza laboral haya adquirido un gran poder en el país asiático. Esa situación se ha originado debido a la aparición de alternativas, pues ante la situación de explotación imperante, los trabajadores optan por irse a regiones con salarios más altos. También ha sido factor la abolición del impuesto agrícola y una política de precios agrarios más favorable a los campesinos, medidas auspiciadas por el primer ministro Wen Jiabao y el presidente Hu Jintao, al intentar introducir "cambios sociales" en la conducción general de la economía del país.

A los hombres de edad laborable, que no tienen empleo en las fábricas, se les da la oportunidad de trabajar en la construcción y ampliación de centros industriales. Es decir que los empresarios chinos se hacen responsables de las obligaciones que en occidente corresponden a los gobiernos.

No se puede dejar de lado la cuestión respecto a que, en materia laboral el gobierno chino recoge disposiciones mínimas y parece indiscutible que si las autoridades chinas anhelan un nuevo modelo de desarrollo, éste no sólo debe tener en cuenta factores como el ahorro energético, el daño al medio ambiente, las nuevas tecnologías o la reducción de la dependencia de las exportaciones, sino también la conformación de un mercado laboral más digno. De lograrse, se cambiaría la visión de los agentes internacionales puesto que la situación actual a todas luces viola sistemáticamente los derechos laborales y los tratados internacionales en esta materia.

Otra de las ventajas comparativas es la política de flotación controlada de la moneda, la cual le dio una ventaja estratégica a su plataforma de exportación. De esta manera se dio la combinación de una moneda subvalorada, con la estabilidad de un equilibrio macro-económico y un exponencial crecimiento de sus exportaciones.

En conjunto uno de los resultados influyentes dentro del comercio es el hecho de que el valor normal de las mercancías se vea distorsionado y no en condiciones de mercado. Es así, que la mano de obra barata y un yuang débil, que se mantiene bajo por acción del gobierno, hace que las exportaciones chinas sean mucho más baratas que las de sus competidores.<sup>290</sup> De acuerdo con un estudio elaborado por la Organización Mundial del Comercio, China podría acaparar el 56% del mercado de ropa estadounidense una vez que se ponga punto final al sistema de cuotas, dejando por fuera a muchos países como República

---

<sup>290</sup> En este sentido, China se vio presionada por Estados Unidos, así como por sus competidores comerciales, para abandonar la tasa de cambio fija, ya que al impedir la apreciación de su moneda (yuan) China había favorecido en demasía a sus exportadores, lo que se prestaba para que las mercancías chinas se comerciaran por debajo de su valor normal al no estar sometidas a las leyes del mercado.

Dominicana, Bangladesh, Camboya, Sri Lanka, entre otros, que dependen en buena medida de sus exportaciones.

Todas esas ventajas le han valido a China que le sea negado reconocimiento de economía de mercado, ya que no compite en igualdad de condiciones con sus socios comerciales con base en los principios de la OMC y las condiciones establecidas en el Protocolo de Adhesión. Los países miembros exigen que China debe reformar el sistema de seguridad social y extender de forma gradual la protección social a grupos de población que en la actualidad están excluidos de los planes existentes, en especial los trabajadores urbanos acogidos a fórmulas flexibles de empleo y la gran mayoría de la población rural; proteger la seguridad y la salud de los trabajadores, así como su medio ambiente, como parte de una política nacional para el desarrollo económico y la creación de empleo; mejorar los conocimientos y las capacidades de los trabajadores para asegurarles mayor flexibilidad y seguridad laboral, y prepararles para una economía basada en el conocimiento; expandir y perfeccionar las políticas del mercado laboral a fin de lograr una redistribución fluida y eficiente de la mano de obra, el establecimiento gradual de un mercado laboral unificado, y la asistencia más efectiva a grupos vulnerables.

A pesar de todo, las prácticas laborales de China le han valido alcanzar el predominio en muchas industrias en las que la producción es intensiva en mano de obra, y aunque aumentasen estos costos, el ritmo de aumento es lento y se mantendrá esa diferencia entre China y la mayor parte del resto del mundo.

### 3.6 CHINA Y MÉXICO DENTRO DEL PROCESO DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS DE LA OMC. CASOS ESPECIALES PARA SUJETAR A CHINA DENTRO DE LAS NORMAS DE LA OMC

La OMC, desde su creación, ha establecido mecanismos de solución de controversias que hasta el día de hoy se han considerado eficaces para regular las relaciones comerciales de los países Miembros. Asimismo, éstos han adoptado dichos mecanismos además de someterse a las disposiciones que la OMC impone en pro de que el comercio mundial camine con paso firme y se alcancen los objetivos que la organización impuso a los países miembros.

En este tenor, la OMC cuenta con toda una estructura, desde el punto de vista legal, para resolver los conflictos derivados de las relaciones comerciales, donde el Entendimiento de Solución de Diferencias es el principal instrumento jurídico base para regular los procedimientos de resolución de controversias, dejando siempre latente que las partes puedan llegar a soluciones de mutuo acuerdo para suspender el procedimiento en cualquier de sus instancias.

Los países someten sus diferencias a la OMC cuando estiman que se han infringido los derechos que les corresponden en virtud de los Acuerdos realizados de conformidad con las normas de la misma Organización. Las opiniones de los expertos independientes designados especialmente para el caso se basan en la interpretación de los Acuerdos y de los compromisos individuales contraídos por los países.<sup>291</sup>

La relevancia respecto de los procedimientos de resolución de controversias en los que la República Popular de China ha participado parte de que, efectivamente, y tal como la propia OMC lo define, quienes participan resolviendo las disputas entre los Estados relativas al comercio toman en cuenta

---

<sup>291</sup> La solución de diferencias de acuerdo a la OMC se rige por el “*Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias*”.

no solo la interpretación de los acuerdos, mismos que forman parte del “*todo único*”, sino también los compromisos individuales contraídos por los países. En este sentido, en el momento de su adhesión, China adquirió compromisos frente a sus socios comerciales, mismos que deberán ser cumplidos en su momento de conformidad con el Protocolo de Adhesión y del Informe del Grupo de Trabajo que mantuvo las negociaciones comerciales con China.

Sin embargo, en la práctica las políticas comerciales de China no han sido del todo aceptadas por sus socios comerciales. Basta con revisar las controversias en las que China ha participado desde su adhesión, en el año 2001, donde ha sido demandado en 17 casos.<sup>292</sup>

En las siguientes páginas trataremos tres Grupos Especiales instaurados con el propósito de resolver las controversias en las que China funge como Parte demandada y en las que México participa ya sea como reclamante o como tercero perjudicado.<sup>293</sup>

### **3.6.1 CASO: CHINA- ESTADOS UNIDOS, LAS COMUNIDADES EUROPEAS Y CANADÁ. MEDIDAS QUE AFECTAN A LAS IMPORTACIONES DE PARTES DE AUTOMÓVILES.**

El primer caso fue denominado “China- Medidas que afectan a las importaciones de partes de automóviles”; en él participaron como reclamantes los Estados Unidos, las Comunidades Europeas y Canadá. México tuvo una participación en esta controversia como tercero.<sup>294</sup>

---

<sup>292</sup> El proceso de reforma económica ha generado en China no solo grandes éxitos micro y macroeconómicos, sino también le ha costado en el escenario internacional fricciones con otros países por cuestiones comerciales.

<sup>293</sup> China se ha convertido en nuestro segundo socio comercial después de Estados Unidos debido al incremento de los intercambios económicos entre ambas naciones desde 1990. Sin embargo estas relaciones nos generan un déficit comercial con China debido al intercambio de bienes intermedios e insumos en las industrias electrónica, eléctrica e informática. De aquí la importancia que representa para México fungir como reclamante o como tercero perjudicado en las controversias comerciales.

<sup>294</sup> Aunque México no participó como reclamante en este caso, adquirió la calidad de tercero perjudicado en virtud de que son las autopartes bienes intermedios, mismos que forman parte de un gran grupo de exportaciones a China, es decir, la industria de autopartes es muy importante en las exportaciones de México a la nación asiática.

El 30 de marzo de 2006, los reclamantes solicitaron a China la celebración de Consultas debido a que consideraban afectadas sus exportaciones de autopartes por las siguientes medidas adoptadas por la República Popular de China:

- a) Política de desarrollo en el sector del automóvil (Orden N° 8 de la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma, 21 de mayo de 2004);
- b) Medidas para la administración de la importación de partes y componentes de automóviles para vehículos completos (Decreto N° 125, que entró en vigor el 1° de abril de 2005); y
- c) Normas para determinar si las partes y componentes importados para automóviles constituyen vehículos completos (Anuncio Público N° 4 de la Administración General de Aduanas, que entró en vigor el 1° de abril de 2005; así como modificaciones, sustituciones, prórrogas, medidas de aplicación u otras medidas conexas.<sup>295</sup>

Desde el aspecto procedimental, la solicitud de consultas fue presentada únicamente por los reclamantes. Sin embargo Argentina, Australia, Brasil, Japón, México, Tailandia y el Taipéi Chino solicitaron ser asociados en las consultas y participaron como terceros en la controversia. Así fue como el 15 de septiembre de 2006, los reclamantes solicitaron el establecimiento de un Grupo Especial al Órgano de Solución de Diferencias.

Fue hasta el 29 de enero de 2007 que se materializa esta petición y se conforma un Grupo Especial, que más tarde solicita prórroga para que finalmente su informe se distribuyera a los Miembros el 18 de julio de 2008.

---

<sup>295</sup> Medidas que afectan a las importaciones de partes de automóviles.  
[http://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/dispu\\_s/cases\\_s/ds340\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/cases_s/ds340_s.htm)

Las cuestiones de fondo fueron planteadas por los países miembros reclamantes en esta controversia y plasmados en el Informe del Grupo Especial instaurado para tal efecto. Los argumentos de los países reclamantes fueron entregados para resolver dicha controversia, brindando todos los elementos para determinar que efectivamente, China había adoptado medidas que afectaban las importaciones de partes de automóviles.

En primera instancia y de manera general, las partes reclamantes externaron al Grupo Especial sus inquietudes respecto a la actuación de China al aplicar esas medidas. Los primeros argumentos planteados por las Comunidades Europeas, los Estados Unidos y el Canadá tenían como objetivo que el Grupo Especial constatará, entre otras cosas, que China había adoptado medidas que afectaban directamente a las inversiones relacionadas con el comercio de mercancías (autopartes concretamente), mismas que tenían como finalidad proteger la producción nacional de partes de automóviles.

Por otro lado, señalaron que las medidas de tipo administrativo eran también, de carácter obligatorio, dado que incluían prescripciones en materia de registro, presentación de informes y verificación, aplicables a los fabricantes que utilizaban recursos importados, mismas que revestían el carácter de discriminatorias debido a que sólo eran aplicables a los fabricantes antes mencionados, mientras que los que utilizaban productos nacionales obtenían ventajas (traducidas en la no imposición de cargas adicionales) por el sólo hecho de comprar o utilizar productos de origen nacional.<sup>296</sup>

En segundo lugar alegaron que China no cumplió con eliminar de conformidad con el Protocolo de Adhesión y el Informe del Grupo de Trabajo las prescripciones de contenido nacional; además de haber llevado a cabo contratos que imponían requisitos de este tipo.

---

<sup>296</sup> Estas medidas son incompatibles con los párrafos 1 y 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre las MIC, conjuntamente con el apartado a) del párrafo 1 de la lista ilustrativa anexa a dicho Acuerdo, al aplicar medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio de mercancías que son incompatibles con las disposiciones de los artículos III y XI del GATT de 1994.

Un tercer argumento fue que China impuso medidas relativas a umbrales determinados para las partes importadas de un vehículo montado, sobre los cuales se imponen cargas adicionales por “cada” una de las partes importadas. Aunado a ello, había impuesto sanciones de carácter administrativo a las empresas que no cumplieran con los requisitos de contenido nacional; esto se traduce en no otorgar un trato no menos favorable en comparación con los productos similares originarios.<sup>297</sup>

Posteriormente las Comunidades Europeas, Estados Unidos y Canadá, sostuvieron que China había aplicado a los bienes importados impuestos u otras cargas superiores a las aplicadas a los bienes nacionales similares, acciones traducidas en trato discriminatorio. Finalmente argumentaron la imposición de “medidas cuantitativas interiores” y el hecho de introducir medidas incompatibles con los principios del GATT de 1994.

Subsidiariamente los países reclamantes solicitaron al Grupo Especial que resolviera sobre el hecho de que China, por considerar la carga del 25% aplicable a las autopartes como un “derecho a la importación”, no había eximido a los productos exportados por otro país miembro de las cargas o derechos aplicados en su territorio en razón de la importación, así como pidieron se resolviera sobre las subvenciones directas o indirectas aplicadas al empleo de productos nacionales.

En la etapa procesal oportuna, las partes reclamantes ahondaron en las razones por las cuales consideraba estas medidas como incompatibles con el “*todo único*” de la OMC, es decir, con el Acuerdo por el que se crea la OMC más todos los acuerdos objeto de la *litis*. Así expresaron los “criterios sustantivos por los cuales se imponían cargas interiores al tipo aplicable a los vehículos enteros”, es decir, las importaciones de autopartes sufrían la imposición de cargas en razón

---

<sup>297</sup> Estas medidas son incompatibles con el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994.

de que dichas importaciones superaran umbrales de cantidad o valores determinados. Al ser así, caían en el supuesto de aplicación de cargas por considerarse como “vehículos completos”. Por otro lado, también eran considerados como supuestos de imposición de cargas, que el precio total de las partes importadas representara como mínimo el 60 por ciento del precio total de un conjunto.

Las reclamantes resaltaron que estas medidas arancelarias no eran impuestas desde la frontera, sino cuando las mercancías, en este caso las autopartes, se encontraban en territorio de China, lo cual colocaba a exportadores e importadores en estado de indefensión frente al cobro de dichas cargas. Es decir, aunque China las clasificó como “derechos de aduana”, estas medidas eran aplicadas en el momento en que las autopartes entraban en libre circulación dentro de territorio chino. Para las reclamantes la importancia de la medida no versaba en la clasificación que el país importador le daba a las medidas aplicadas, sino en su contenido como tal. Además era visible que las cargas se imponían en virtud del montaje del vehículo, es decir, ya en el proceso de fabricación y no desde su internación a China.

En el ámbito administrativo, China hacía distinciones respecto de la aplicación de medidas administrativas, debido a que no eran las mismas las impuestas a los fabricantes de automóviles que sólo utilizan autopartes originarias o nacionales que las impuestas a fabricantes que habían decidido importar.<sup>298</sup>

---

<sup>298</sup> Algunas medidas aplicadas en este sentido eran para los importadores ya que tenían la obligación de solicitar una Licencia automática de Importación al Ministerio de Comercio o a las delegaciones provinciales designadas por este. Otras medidas son referidas a que las importaciones de productos del automóvil debían obtener una Marca de Certificación Obligatoria para China. La Administración de Aduanas expedía un certificado de inspección, mismo que era necesario para vender y matricular el automóvil.

## **Argumentos jurídicos.**

### ***-Las medidas infringen el artículo 2 del Acuerdo sobre las MIC.***

China, como país Miembro de la OMC, adquirió compromisos tales como cumplir con el Acuerdo sobre las MIC (Acuerdo sobre las Medidas en Materia de Inversiones relacionadas con el Comercio).<sup>299</sup> Como parte complementaria de este Acuerdo existe una lista ilustrativa, donde se indican las medidas incompatibles con el mismo para efecto de que los países las consideren y no incurran en ellas.

Los alegatos de las reclamantes se orientan en el sentido de que China implementó medidas que, en virtud del citado Acuerdo, son incompatibles con el mismo y generan una distorsión en el comercio, dando como resultado que “i) se obligue a respetar umbrales de contenido nacional para obtener una serie de ventajas (cargas menores y ventajas en materia de procedimiento) y ii) las prescripciones en materia de contenido nacional tienen, por definición, efectos importantes en la importación de productos utilizados en la producción local o relacionados con ella.”<sup>300</sup> Al concretarse los anteriores supuestos no solo actuó en contravención a las MIC sino también incumplió con los compromisos asumidos en el momento de adherirse a la OMC.

Las Partes hicieron mención que la esencia de las “medidas en materia de inversiones” es que por su aplicación se pueda obtener una ventaja al cumplir con requisitos de contenido nacional, además de incentivar o desarrollar la capacidad nacional de fabricación. En cuanto a que las medidas sean “relacionadas con el comercio”, se traduce en que sólo son aplicables al comercio de mercancías y, en este caso, trajo como consecuencia que las importaciones de autopartes originarias de los países reclamantes se vieran afectadas e inhibidas.

---

<sup>299</sup> En el Acuerdo se reconoce que ciertas medidas en materia de inversiones pueden tener efectos de restricción y distorsión del comercio y se estipula que ningún Miembro aplicará ninguna medida que esté prohibida por las disposiciones del artículo III (trato nacional) o el artículo XI (restricciones cuantitativas) del GATT.

<sup>300</sup> Informe del Grupo Especial. Documento WT/DS339/R, WT/DS340/R, WT/DS342/R. [www.wto.org/spanish/tratop\\_s/dispu\\_s/339\\_340\\_342r\\_b\\_s.doc](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/339_340_342r_b_s.doc)

***-Las medidas infringen el artículo III del GATT.***

Por otro lado y como siguiente argumento, se mencionaron infracciones al artículo III del GATT de 1994 en relación con el Protocolo de Adhesión. En este sentido y de manera general, externaron que las medidas que se aplican son consideradas como “interiores”, ya que afectan el proceso de fabricación de automóviles dentro de territorio chino y no se aplican éstas medidas en aduana sino ya estando dentro de China. Esta aseveración fue fácil plantearla, ya que la aplicación de éstas medidas como aranceles a la importación hubiese tenido que estar sometida a un proceso más riguroso conforme a lo establecido por la OMC para su implementación y al ser medidas interiores “los Miembros disponen de un mayor grado de flexibilidad para modificar los derechos y cargas interiores que para modificar los aranceles”.<sup>301</sup>

Sumado a lo anterior, las reclamantes determinaron que las autopartes importadas y las nacionales son “mercancías similares” siendo la única distinción en el caso concreto el origen de las autopartes; sin embargo, la propia OMC ha dejado fincado en jurisprudencia que no es el origen un criterio para hacer una distinción entre mercancías.

Asimismo, a las autopartes, mercancía objeto de esta controversia, no se les otorgaba un trato no menos favorable que el que se otorgaba a las autopartes originarias o nacionales porque constituían estas medidas leyes, reglamentos o prescripciones que modificaban de manera desfavorable la competencia entre los productos nacionales y los importados, lo que significa que tanto la Orden N° 8, el Decreto N° 125 y el Aviso N° 4 de China generaban en su conjunto un escenario desalentador para quienes importaban (en concreto a los fabricantes porque eran a éstos a quienes realmente se les aplicaban las cargas).

---

<sup>301</sup> Este argumento solo fue externado por Canadá y sin embargo contempla un análisis relevante en el estudio objeto de la controversia.

La condición es que estas leyes, reglamentos o prescripciones afecten a la venta, la oferta para la venta, la compra, el transporte, la distribución o el uso de partes de automóviles importadas, supuesto que se materializa si traen como consecuencia la preferencia de las autopartes nacionales a las importadas y la afectación a las condiciones de competencia de estas últimas. Además se aplicaron voluntariamente a las empresas que habían deseado adquirir esas obligaciones para obtener ventajas ofrecidas por el gobierno.<sup>302</sup>

Por otro lado, se unificó el criterio de los países reclamantes sobre el hecho de que las partes importadas eran similares, pero fue sólo a los fabricantes que utilizaban las autopartes nacionales a quienes se les excluyó de cargas extras aplicables a las importaciones, dejando en una posición desigual a éstas frente a las originarias, sin dejar de lado que esas cargas son necesariamente “superiores” ya que para el caso específico China había impuesto una carga interior de 15% en virtud de que el arancel consolidado para autopartes era de 10%. Aunque las autopartes exportadas por los países reclamantes eran “directamente competidoras o sustituibles” no estaban sujetas a un impuesto similar, con el claro objetivo de proteger a la producción nacional.<sup>303</sup>

Además las medidas adoptadas por China, constituían una reglamentación, como anteriormente se mencionó, interior y cuantitativa, es decir, constituían normas imperativas discriminatorias y jurídicamente vinculantes, aplicables en el ámbito administrativo y desde el punto de vista fiscal, que imponían restricciones por razón de la cantidad de importaciones de autopartes utilizadas en la producción de automóviles montados y en sus conjuntos. Si los productores excedían el umbral determinado de contenido nacional, serían sometidos a consideraciones de esas importaciones como vehículos completos y por lo tanto serían susceptibles de las cargas con arreglo al tipo del derecho aplicable a los vehículos completos.<sup>304</sup>

---

<sup>302</sup> En general son medidas incompatibles con el párrafo cuarto del artículo III del GATT de 1994.

<sup>303</sup> En general son medidas incompatibles con el párrafo dos del artículo III del GATT de 1994.

<sup>304</sup> En general son medidas incompatibles con el párrafo cinco del artículo III del GATT de 1994.

Ahora bien, la incompatibilidad de las medidas respecto del Protocolo de Adhesión tuvieron su sustento jurídico en el hecho de que, analizando la nomenclatura del arancel de China para la industria automotriz, se evidencia que hay una distinción entre los aranceles aplicables a vehículos completos y los que se aplican a autopartes de manera separada. En este sentido, no sería posible que las autopartes entraran a territorio chino bajo el cobro de un arancel perteneciente a la categoría de “vehículos completos” y por lo tanto este cobro se hacía, como ya antes se había mencionado, dentro de territorio de China. Por esta razón, China está incumpliendo con el PACH ya que en virtud de éste se comprometió a actuar de manera compatible con lo establecido por el Acuerdo de la OMC (el “*todo único*”).

En última instancia los tres países reclamantes advirtieron violaciones al Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (ASMC) en vista de que los fabricantes de automóviles que sólo hacían uso de recursos nacionales obtendrían un beneficio, lo que constituye una subvención en términos del Acuerdo y por lo tanto, se encuentra prohibida de manera tajante.

### **Argumentos de China**

En primer término, se refirió al hecho de que las *medidas alegadas sí correspondían a las del artículo II del GATT de 1994 (medidas de frontera)*. China consideró crucial que en primera instancia el Grupo Especial determinara si las medidas estaban sujetas al artículo II del GATT de 1994 en virtud de que fueran tomadas en cuenta como medidas en frontera, o si bien fueran consideradas como medidas interiores y sometidas a la aplicación del artículo III del GATT. La importancia de la solicitud radicó en que de ser tomadas en cuenta como medidas en frontera la controversia objeto de la *litis* dejaría de existir.

Para este efecto China explicó al Grupo Especial que con antelación a la importación de autopartes, los fabricantes en su territorio debían declarar que el modelo de vehículo se fabricaría con partes que representaran características esenciales de un vehículo, fuesen nacionales o importadas bajo la condición de que, de representar características esenciales de un modelo de vehículo automóvil completo, se sometería a la imposición, por parte de la Administración General de Aduanas (CGA, por sus siglas en inglés), de aranceles aplicables a vehículos completos. Esto en razón de que la CGA debía tener registrados los vehículos que los fabricantes habían declarado que utilizaban autopartes esenciales. Por lo tanto esta medida constituía la imposición de derechos de aduana propiamente dichos, lo cual encuadra en el artículo II del GATT de 1994, además de que éstos derechos no excedían en los compromisos que China había asumido al adherirse a la OMC.

China intentó basar sus argumentos en interpretaciones, en este caso de la Regla General para la Interpretación del Sistema Armonizado 2 a).<sup>305</sup>

Es necesario, tomar en cuenta el “fondo de la transacción y no la forma en que se importan los vehículos”, es decir, establecer si las importaciones de autopartes entran en una sola exhibición dentro del supuesto de conformar una característica esencial de un modelo de vehículo de automóvil. Sin embargo, para evitar la elusión del pago de derechos, por motivo de que las importaciones de autopartes entren en varias exhibiciones, se imponen cargas con base a una clasificación arancelaria que sólo imponga el 10% por considerarse como partes de automóviles.

Además las cargas impuestas por China a las autopartes no son aplicables a todas ellas, debido a que muchas importaciones no estaban destinadas a

---

<sup>305</sup> Cualquier referencia a un artículo en una partida determinada alcanza al artículo incluso incompleto o sin terminar, siempre que éste presente las características esenciales del artículo completo o terminado. Alcanza también al artículo completo o terminado, o considerado como tal en virtud de las disposiciones precedentes, cuando se presente desmontado o sin montar todavía. Informe del Grupo Especial. Documento WT/DS339/R, WT/DS340/R, WT/DS342/R. Op. Cit. Pág. 38

constituir la esencia de un auto sino que eran importados con otros fines, por lo cual China no incumplió con lo acordado en su Lista de Concesiones al aplicar aranceles consolidados del 10% sin cargos extras en el comercio de las mismas dentro de territorio chino.<sup>306</sup>

Si China impuso las medidas objeto de la litis fue porque en principio, los fabricantes de automóviles que pretendían importar autopartes para la producción de un vehículo, -cuyo modelo previamente era registrado en virtud de que la CGA así lo solicitaba si los componentes de ese vehículo conformaban características sustanciales del mismo-, registraban el modelo para el control de la imposición de cargas.

En ese momento procesal, China advirtió al Grupo Especial que las medidas impugnadas no contravienen el artículo III del GATT de 1994, sino que caen en el ámbito de aplicación del artículo II del GATT debido a que las consideran medidas en aduana.

Posterior a la primera comunicación de China se llevaron a cabo las audiencias en donde las Partes tuvieron su oportunidad de expresar lo que a su derecho convenía. En ésta se permite la participación en la controversia a los terceros, por lo que México emitió una comunicación con esa calidad en donde expresó su punto de vista frente a la controversia.

En su comunicación, México externó que su preocupación derivaba del hecho de que la industria automotriz es relevante en este país y estaba siendo dañada con sus exportaciones, ya que cada automóvil requiere de aproximadamente 15,000 componentes, los que no son fabricados en su totalidad por las armadoras chinas, por lo que existe un nicho de mercado atractivo, el cual ha sido protegido por China con la imposición de restricciones cuantitativas, además que no se puede competir con la mano de obra barata china.

---

<sup>306</sup> Documento WT/DS339/R, WT/DS340/R, WT/DS342/R. Op. Cit.

El Grupo Especial después de meses de estudio, finalmente rindió su informe el 18 de julio de 2008, sin embargo China no estuvo de acuerdo con las determinaciones del Grupo y acudió a la apelación.

Las determinaciones del Grupo Especial resueltas para cada país reclamante fueron, grosso modo, las siguientes:

“Las medidas aplicadas sí sometían a las autopartes importadas (en general)<sup>307</sup> a cargas superiores a las impuestas a las mercancías nacionales otorgando un trato menos favorable que el otorgado a las autopartes nacionales similares”. (Aplica para las Comunidades Europeas, Estados Unidos y Canadá). Esta medida fue confirmada por el órgano de Apelación.<sup>308</sup>

Posteriormente a la confirmación del Informe del Grupo Especial por el Órgano de Apelación, China pidió un plazo para poner de conformidad las medidas impugnadas. El 31 de agosto de 2009 China comunicó a las partes reclamantes y a los Órganos de la OMC que había derogado las multicitadas medidas para que entraran en vigor nuevas disposiciones, mismas que fueran compatibles con las disposiciones que rigen el comercio internacional a través de la OMC.

En este sentido, a China no le quedó más que cumplir con la resolución del Órgano de Apelación y modificar su régimen de importación de autopartes, así como dar aviso a las reclamantes de las nuevas medidas que adoptarían para cumplir con los lineamientos internacionales. De no haber sido así, sólo las

---

<sup>307</sup> Cabe señalar que se manejó así porque el Grupo Especial también resolvió sobre los juegos de piezas CKD y SKD respecto de los cuales estableció que las medidas que les eran aplicables no eran incompatibles con el párrafo 1 b) del artículo II del GATT de 1994; sin embargo sí resultaban incompatibles con lo dispuesto por el Informe del Grupo de Trabajo sobre la Adhesión de China.

<sup>308</sup> Ver Informe del Órgano de Apelación relativo a la controversia China-Medidas que afectan a las importaciones de partes de automóviles. Documento WT/DS339/AB/R. [www.wto.org](http://www.wto.org)

reclamantes podrían haber adoptado medidas de represalias, por lo que México, al participar en calidad de tercero no podría ejercer este derecho.

Las consecuencias de que China no hubiera cumplido en un momento determinado con lo resuelto por el Órgano de Apelación pudieron favorecer a México, esto en el supuesto de que Estados Unidos hubiese decidido tomar medidas de represalia en contra de China, creando la posibilidad de que México cubriera las necesidades en materia de autopartes que pudiesen llegar a tener los Estados Unidos como principal importador de autopartes originarias de China.

### **3.6.2 CHINA — MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS. DETERMINADAS MEDIDAS POR LAS QUE SE CONCEDEN DEVOLUCIONES, REDUCCIONES O EXENCIONES DE IMPUESTOS Y DE OTROS PAGOS.<sup>309</sup>**

En este caso, México como reclamante<sup>310</sup>, solicitó el 26 de febrero de 2007, consultas a la República Popular de China respecto a determinadas medidas por las que se conceden devoluciones, reducciones o exenciones de impuestos y otros pagos.

Posteriormente y en vista de una ausencia en la solución de la diferencia mediante las consultas, México solicitó el establecimiento de un Grupo Especial el 12 de julio de 2007 con la finalidad de que resolviera la controversia suscitada, lo anterior pese a las declaraciones de China de querer resolver mediante negociaciones el caso. Fue hasta el 31 de agosto del mismo año que el Órgano de Solución de Diferencias estableció un Grupo Especial único para que examinará dicha controversia.

En la solicitud de celebración de consultas se identificaban diversas medidas, así como cualquier modificación de las mismas y cualquier medida

---

<sup>309</sup> Diferencia DS359.

<sup>310</sup> Estados Unidos presentó por su cuenta, una reclamación sobre la misma materia. Diferencia DS358

conexa o medida de aplicación. México consideraba que las medidas en cuestión eran incompatibles con el artículo 3 del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, en razón a las devoluciones, reducciones o exenciones de impuestos y otros pagos que se otorgaban a las empresas en Chinas bajo la condición de que compraran productos nacionales con preferencia a los importados, o de que cumplieran determinados criterios relativos a los resultados de exportación.

También consideraba que no se cumplía con las disposiciones del párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 y el artículo 2 del Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio, en virtud de que el gobierno chino otorgaba a los productos importados un trato menos favorable que el otorgado a los productos nacionales “similares”.

Otro de los alegatos de México fue en el sentido de que las medidas no estaban en conformidad con las obligaciones que corresponden a China en virtud de los párrafos 2 y 3 de la sección 7 y el párrafo 3 de la sección 10 de la Parte I de su Protocolo de Adhesión, ni con el párrafo 2 de la sección 1, que forma parte de las condiciones de adhesión acordadas entre China y la OMC, y es parte integrante del Acuerdo sobre la OMC, en virtud del “todo único”.

Las consecuencias preocupaban a las partes reclamantes, México y Estados Unidos, en el sentido de la imposibilidad de las industrias pertenecientes a los países reclamantes de soportar el déficit de comercio que tenían con China, más aún si ésta otorgaba subsidios a productores y empresas que colocaban a los competidores internacionales en condiciones de desventaja, incapacitándolos para competir, afectando seriamente sus economías. Sobre todo porque son industrias como la del acero, la del papel, la de la tecnología de la información y otras de igual importancia, las que se ven subsidiadas, mismas que en el caso de México respecto de la industria del acero representa el 2.2 por ciento del PIB, el 9 por

ciento del PIB industrial y el 13.4 del PIB del sector<sup>311</sup> y en el caso de la industria del papel, ésta representa el 7.1% del PIB manufacturero o el 4.7% del PIB industrial<sup>312</sup>.

Finalmente, el 7 de febrero de 2008 ambas naciones comunicaron al Órgano de Solución de Diferencias que habían llegado a un acuerdo que se materializó en un Memorandum de Entendimiento. La esencia de la controversia versó en las alegaciones de México respecto a la incompatibilidad de ciertas medidas tales como:

1. La medida provisional para la administración de las devoluciones fiscales a las empresas con inversión extranjera por sus compras de equipos nacionales;
2. La bonificación fiscal del **impuesto de sociedades** por los equipos nacionales adquiridos por empresas con inversión extranjera y por empresas extranjeras;
3. La reducción y exención del impuesto de sociedades por las inversiones en equipos nacionales con fines de renovación tecnológica;
4. Las recompensas y sanciones con arreglo al reglamento provisional sobre la fiscalización de los ingresos de exportación en divisas, y
5. La política impositiva aplicable a los equipos importados.

Según la reclamante, éstas fueron plasmadas en circulares emitidas por el Ministerio de Hacienda y de la Administración Estatal de Impuestos de ese país. Es decir, que China otorgaba subvenciones en forma de devoluciones y reducciones de impuestos a sus ramas de producción.

---

<sup>311</sup> Revista electrónica "CANACERO INFORMA", Núm. 33. [www.canacero.org.mx](http://www.canacero.org.mx).

<sup>312</sup> Ante el escenario de mayor comercio y competencia internacional, la industria mundial de celulosa y papel ha experimentado un proceso de consolidación, dando como resultado la desaparición de muchas pequeñas empresas y el surgimiento de grandes conglomerados de celulosa y papel en el mundo.

Fue por eso que China se comprometió a emitir nuevas circulares que derogaran a las anteriores, así como a no restablecer dichas medidas. Por lo tanto China admitió que las medidas no eran compatibles con lo acordado por la nación asiática en el Protocolo de Adhesión ni con los principios de la OMC.

Las medidas adoptadas por China estaban plasmadas en disposiciones que era necesario derogar y armonizarlas de conformidad con los compromisos asumidos por ese país, respecto de las preferencias fiscales que se les otorgaban a las empresas extranjeras o con inversión extranjera que adquirieran o invirtieran en equipos nacionales. Cabe mencionar que no eran pocas las disposiciones que hacían falta por derogar, es decir, que China aprovechó ese periodo de gracia para actuar en contravención con lo establecido por la OMC.

En términos generales, China explicó que no ofreció ninguna preferencia en el cobro del Impuesto sobre la Renta bajo la condición del uso de bienes nacionales o a los resultados de exportación, mismas que a todas luces constituyen una violación a los principios del GATT de 1994.

Asimismo, declaró que las disposiciones relativas a la exención del pago al Estado ya no estaban vigentes puesto que se habían derogado. Por otro lado México también alegó respecto de las exenciones del Impuesto al Valor Agregado que China otorgaba a empresas consumidoras de productos nacionales, para lo que China respondió que no existen como tal estas medidas porque no creaban una preferencia respecto del uso de equipos nacionales o importados, sin embargo se comprometió a que, al implementar nuevas disposiciones, éstas no propiciaran la discriminación y el trato menos favorable<sup>313</sup>.

---

<sup>313</sup> En este sentido, China llevó a cabo una reforma tributaria en relación con el incremento de la devolución del IVA para exportadores, por lo que cabe destacar que incrementaron progresivamente los porcentajes de devolución en tres ocasiones para las exportaciones del sector textil, farmacéutico, químico, alimenticio y electrónico. En concreto se aumentó la devolución del IVA a la exportación a un total de 3.770 productos diferentes desde el 1 de diciembre de 2008.

En este sentido China se vio obligada a actuar de conformidad con los principios que rigen el comercio leal, para efectos de que quienes desean competir con ella puedan hacerlo en condiciones no discriminatorias.

### **3.6.2.1 NUEVA LEY DE SOCIEDADES COMO RESULTADO DE LA RESOLUCIÓN DEL PANEL**

China, emitió una nueva Ley de del Impuesto de Sociedades, misma que entró en vigor a partir del 1 de enero de 2008, con la que reorganizó las medidas adoptadas por la ley anterior, la cual preveía, entre otras disposiciones, la aplicación de un tipo del 15% al 24% a las empresas con inversión extranjera. La idea de modificar esta disposición en la nueva ley era unificar el tipo a un 25% para todas las empresas, las nacionales (que en la nueva ley se les denomina residentes) y para las empresas extranjeras o con inversión extranjeras, denominada en la nueva ley como no residentes.

Sin embargo, las empresas de capital extranjero que gozaban de los tipos establecidos en la ley anterior, según sus condiciones, disfrutaron de un periodo transitorio de 5 años, es decir, aquellas que tuvieran un tipo del 15% al 24% incrementarían el tipo gradualmente durante esos 5 años hasta llegar al 25% que la nueva ley establece. Asimismo a las pequeñas empresas o aquellas que tengan ingresos reducidos se les aplicará un *tipo unificado reducido* del 20%, a las empresas de nueva y alta tecnología designadas por el Estado se les aplicará un tipo preferencial del 15% siempre y cuando se establecieran en zonas económicas especiales o en la Nueva área de Pudong, así como un tratamiento preferente o incentivo fiscal del 15% aplicado a las empresas que realicen determinadas actividades como los proyectos agrícolas, la silvicultura, la cría de animales o la industria pesquera, proyectos básicos de infraestructuras públicas, inversiones en compra de instalaciones para la protección ambiental, instalaciones de conservación e instalaciones para garantizar la seguridad de la producción, etc.

Respecto de las vacaciones fiscales de las que gozaban las empresas manufactureras de capital extranjero, si a la entrada en vigor de la nueva ley no habían completado los cinco años, pueden gozar de dichas vacaciones hasta la aplicación plena de la tarifa que será en 2012.

Como respuesta a las conclusiones derivadas del Memorándum de Entendimiento entre México y la República Popular de China, ésta última hizo las modificaciones pertinentes a sus políticas fiscales. Desde esa fecha se han llevado a cabo dos Exámenes de Políticas Comerciales por parte de la OMC, mismos que han dejado constancia del cumplimiento por parte de China de las obligaciones derivadas de ese Memorándum que se firmó conjuntamente con México para finalizar la controversia que se analizó en este apartado, es decir, se refieren a las reformas en materia tributaria que se hicieron al unificar los tipos del impuesto sobre la renta de las sociedades dándoles un mismo trato fiscal, así como modificaciones al IVA, que pasó de ser un impuesto basado en la producción a ser uno basado en el consumo. Además las autoridades afirmaron que se hacen constantes evaluaciones fiscales a fin de mejorar su rentabilidad y transparencia.<sup>314</sup>

### **3.6.2 MÉXICO-CHINA. MEDIDAS RELATIVAS A LA EXPORTACIÓN DE DIVERSAS MATERIAS PRIMAS**

El caso más reciente presentado ante el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC en donde China fue demandada, fue el de Medidas Relativas a la Exportación de Diversas Materias Primas<sup>315</sup>, asunto en el que México funge como reclamante desde el momento de presentar su solicitud de consultas el 21 de agosto de 2009.

---

<sup>314</sup> La transparencia fiscal de China se pone en tela de juicio ya que ese Gobierno no ha hecho el análisis costo beneficio de dichos incentivos fiscales.

<sup>315</sup> Diferencia DS398, vinculado a la diferencia DS394 y al DS395 reclamadas por los Estados Unidos de Norteamérica y las Comunidades Europeas, respectivamente.

Esta solicitud se basa en ciertas limitaciones impuestas por China a la exportación de varias formas de materias primas, medidas que según México, China ha adoptado en contravención con los compromisos asumidos en el marco del comercio internacional.

Pese a que se llevaron a cabo las consultas, los países no llegaron a ningún acuerdo por lo que las reclamantes (México, Estados Unidos y las Comunidades Europeas) hicieron uso de su derecho de solicitar el establecimiento de un Grupo Especial que resolviera esta controversia, el cual se constituyó formalmente el 21 de diciembre de 2009.

Las materias primas (o materiales) a las que se les imponen restricciones a la exportación son las distintas formas de:

- Bauxita.
- Coque.
- Espato flúor.
- Magnesio.
- Manganeso.
- Carburo de Silicio.
- Silicio metálico.
- Fósforo amarillo.
- Zinc<sup>316</sup>

Es importante mencionar que China, actualmente soporta la demanda mundial de minerales, mismos que son objeto de la controversia y que intervienen en muchos procesos productivos. Además la competencia que generan las empresas chinas es tal, que las empresas con inversión extranjera deben crear estrategias distintas y competitivas; sin embargo la esencia de las medidas adoptadas por China dejan a las empresas en estado de indefensión para hacer frente a las condiciones con las que China produce y exporta.

---

<sup>316</sup> China es el principal productor mundial de zinc al producir 2.8 millones de toneladas al año.

Debido a las fallidas consultas, en la solicitud para el establecimiento del Grupo Especial, México alegó que China, mediante diversas disposiciones, imponía contingentes a las exportaciones de los materiales (restricciones cuantitativas), con lo cual violaría el artículo XI del GATT.

Por otro lado, la imposición de derechos de exportación propiamente dichos o “temporales” a los materiales con antelación mencionados, fueron motivo para que México alegara la incompatibilidad de estas medidas con lo acordado en el PACH debido a que China no introdujo algunas de estas mercancías en su Lista del Anexo 6 del PACH que se refiere a Productos sujetos a Derechos de Exportación<sup>317</sup>, y las materia primas que si se encuentran en dicha lista están siendo sometidas a derechos de exportación que se exceden de los establecidos.

Además de las medidas mencionadas, a decir de las reclamantes, China ha adoptado otras medidas que incluso se ven administradas por su Consejo de Estado, cámaras de comercio e industriales, tales como restricciones al derecho de exportar, asignación de los contingentes mediante sistemas de licitación, imposición de requisitos a las empresas con inversión extranjera para poder exportar, mismos que no son impuestos a las empresas chinas, la no publicación tanto de contingentes como de medidas, etc.

Según México, todas estas medidas resultan incompatibles, por lo que se debe decretar la prohibición de restricciones cuantitativas, de derechos de exportación en este caso, que impliquen una protección indirecta a la industria nacional, la abstención de publicar las leyes, reglamentos comerciales y decisiones judiciales o la aplicación de éstas de manera imparcial, irracional y no uniforme como principios del GATT de 1994.

---

<sup>317</sup> Los países que han pugnado por el establecimiento de Derechos a la Exportación dentro de la OMC han sido los países subdesarrollados por lo que China, al haberse adherido a la OMC como tal sometió diversos productos a estos derechos. Por otro lado es a los países desarrollados a quienes les interesa la eliminación de estas medidas que aún se encuentran bajo el amparo de la OMC.

El Grupo Especial para esta diferencia fue designado el 19 de marzo de 2010, por lo que su trabajo está llevándose a cabo de conformidad con el Entendimiento de Solución de Diferencias y los representantes de México están en espera de la resolución. Este proceso se encuentra en la etapa de que China determine cuáles son las causas por las cuales impone las medidas impugnadas, aunque de primera instancia resultan claras violaciones a los principios que rigen el comercio y todo lo que implica que se impongan medidas restrictivas a la exportación no solo de un producto, sino de materias primas o insumos que resultan de capital importancia, por ser utilizados en diversos procesos de producción, afectando a muchas industrias, tanto para las empresas chinas y su sector productivo, como para los países que participan en el comercio internacional de manera legal tratando de competir con los demás países miembros de la OMC.

### **3.7 TESIS DEL TRIBUNAL FISCAL RESPECTO A LOS ACUERDOS DE LA OMC**

Si partimos de que el Protocolo de Adhesión de China es inconstitucional, de conformidad a nuestra legislación nacional todas las resoluciones de los Grupos Especiales de la OMC tendrán ese carácter nugatorio, donde sea parte quejosa o demandada México. En caso de que China haya incumplido sus términos y condiciones del PACH, violentado disposiciones específicas o haya adoptado otras medidas que anulen o menoscaben las ventajas comerciales, o que signifiquen un castigo para ese país no podrán implementarse en México porque carece de validez.

Para las teorías monistas todas las normas jurídicas derivan su validez y fuerza en normas superiores hasta llegar a la norma fundamental, entendida como la Constitución para el caso de México. Lo que nos interesa retomar de esta teoría es el reconocimiento y validez de los tratados internacionales, por lo que éstos forman parte del orden jurídico interno o nacional sin que se requiera la existencia

de una acción posterior del Estado. El monismo adopta la forma “directa” de incorporación o recepción del derecho internacional al derecho interno.<sup>318</sup>

Este escenario de interpretación, se complica y confunde aún más cuando se emite la tesis de la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación que establece:

**EL JUEZ ESTÁ OBLIGADO A INTERPRETAR LAS LEYES Y REGLAMENTOS EN FORMA ARMÓNICA CON LOS MISMOS.**

*“Los Códigos Antidumping, aprobados en el seno del GATT o de la OMC, son tratados heteroaplicativos y no pueden servir para fundar una resolución de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. En ellos, los Estados Unidos Mexicanos se obligan a adoptar las medidas necesarias para su cumplimiento, por lo que son las leyes y reglamentos, que en su caso se expidan, los que directamente establecen derechos y obligaciones a los particulares y otorgan facultades e imponen deberes a las autoridades; sin embargo, los tratados heteroaplicativos son una fuente privilegiada para interpretar las leyes y reglamentos que como consecuencias de las obligaciones internacionales adquiridas por México son promulgados, pues como es evidente ni el legislador mexicano ni el Presidente de la República pretenden, en una ley o reglamento, violar los compromisos internacionales que el país ha contraído, por lo que corresponde a los jueces interpretar las citadas leyes y reglamentos en forma armónica con los tratados heteroaplicativos.”<sup>319</sup> (Subrayado propio).*

El resultado de esta tesis, es la afirmación contundente de que la autoridad nacional debe fundar sus resoluciones en la ley nacional, en este caso de conformidad a la Ley de Comercio Exterior y su Reglamento, no obstante que tiene un basamento precario, por no decir insuficiente, para su fundamentación y

---

<sup>318</sup> Saldaña Pérez, Juan Manuel, op. Cit. Pág. 66

<sup>319</sup> Juicio No. 100(20)-71/98/1883/96.- Resuelto por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 12 de octubre de 1999.

motivación. La tesis es razonable, sin embargo la infraestructura jurídica es débil y las resoluciones aún contienen incongruencias en relación directa con los Acuerdos abarcados de la OMC. En consecuencia, las resoluciones emitidas a nivel interno son fácilmente impugnables, con el riesgo de que a nivel multilateral sean objetadas por un país miembro de la OMC. En la práctica ha sido contraproducente, incrementando el riesgo de que las resoluciones que se emitan sean INFUNDADAS, obligando a México a modificarlas o en un caso extremo, para eliminarlas, en virtud de esos compromisos internacionales. Esto contraviene el artículo 104 constitucional en el sentido de que el cumplimiento y aplicación de los tratados internacionales, corresponde a los tribunales de la Federación<sup>320</sup> lo cual no sucede en la realidad interpretando las resoluciones de los grupos especiales de la OMC como inconstitucionales.

La parálisis administrativa de la Unidad de Prácticas de Comercio Internacional, y su apatía para reforzar el marco jurídico de comercio exterior, nos obliga a pensar, que sería más efectivo y conveniente aplicar las resoluciones de los acuerdos de la OMC en primera instancia como una fuente principal de consulta y parámetro de valoración, en lugar de considerar como base de análisis las leyes nacionales que contienen lagunas jurídicas y contradicciones con la norma internacional. Si no se fortalece nuestra legislación nacional, la perspectiva de preeminencia y aplicación de la norma internacional tendría un sentido preferente ante la dinámica de cambio de las normas a nivel multilateral.

---

<sup>320</sup> Artículo 104. Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

I. De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los Estados y del Distrito Federal. Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado.

I-B. De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo a que se refieren la fracción XXIX-H del artículo 73 y fracción IV, inciso e) del artículo 122 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno;

II. De todas las controversias que versen sobre derecho marítimo;

III. De aquellas en que la Federación fuese parte;

IV. De las controversias y de las acciones a que se refiere el artículo 105, mismas que serán del conocimiento exclusivo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

V. De las que surjan entre un Estado y uno o más vecinos de otro, y

VI. De los casos concernientes a miembros del Cuerpo Diplomático y Consular.

Por otro lado, la tesis del Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa señala que las resoluciones deberán fundamentarse y motivarse conforme a nuestra legislación nacional, dejando a un lado y debajo de ellas a los tratados internacionales. En otras palabras, invierte las jerarquías establecidas en la última tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), dando preeminencia y prevalencia a las leyes nacionales y dejando en un segundo plano a los tratados internacionales, lo cual violenta el escenario jurídico, lo que se traduce en otra contradicción de nuestras autoridades judiciales con la tesis de la SCJN que dentro de su novena época, ha emitido una tesis que vulnera gravemente, no sólo al orden jurídico nacional, sino, esencialmente, a la soberanía que radica en el pueblo de México.

### **3.8 UN TRATADO DE LIBRE COMERCIO CON CHINA**

Los casi treinta institutos que estudian la relación comercial China- México recomiendan negociar un Tratado de Libre Comercio con México. Respecto al tema coinciden plenamente las autoridades Chinas y discrepan hasta el momento las autoridades mexicanas.

Los intereses de ambas naciones son diferentes, China tiene un gran interés en la posición geográfica de México, y éste conoce las desventajas en que se encuentra,<sup>321</sup> aunque ambos coinciden en que es necesario superar las diferencias comerciales e impulsar las inversiones bilaterales.

---

<sup>321</sup> China combina ahora dos elementos cruciales: bajos costos laborales e incursiones significativas en sectores de alta tecnología, diseño y productividad. Citado por: Roldan, Eduardo, *Las relaciones económicas de China. OMC, México, Estados Unidos, Taiwán y la Unión Europea*, Plaza y Valdés Editores, primera Edición, México 2003, Pág. 17.

### **3.8.1 LA POSICIÓN DE CHINA**

Existen primordialmente dos intereses de China para firmar el tratado de libre comercio: la posición geográfica de México y la red de TLC's de los que éste es parte. Con estos dos factores, México representa para China, una plataforma para los productos y servicios chinos hacia el resto del mundo, especialmente para el mercado norteamericano.

La firma de un tratado de libre comercio representaría, en el plano geopolítico, que México podría ser la plataforma de China para acceder de manera más rápida y eficiente al mercado estadounidense y canadiense, así como a centro y Sudamérica. Esto le representaría adueñarse completamente de esos mercados. Si consideramos que actualmente ya tiene una gran injerencia en ellos, podremos imaginar el nivel que alcanzaría su participación en el caso de que se le facilitara aún más el acceso a los mercados.

### **3.8.2 LA POSICIÓN DE MÉXICO.**

Firmar un TLC con China representaría para México, una forma de acceder a todo el mercado asiático o cuando menos tener mayor presencia comercial. Este esquema podría permitirle desarrollar algún sector específico que sea altamente demandado en China. No obstante, esto no será suficiente si México no desarrolla su industria nacional y adopta políticas de encadenamiento productivo, ya que se podrían instalarse empresas Chinas en México, se debería aprovechar esa presencia comercial para venderles insumos y materias primas, fortaleciendo la industria mexicana, o de lo contrario, China desplazaría aun más a México frente a Estados Unidos y Canadá.

Ambos países producen gran cantidad de artículos manufacturados con mano de obra barata y mercancías en grandes cantidades, por ejemplo México produce diversas frutas, vegetales y petróleo, de los cuales China carece.

Dada la posición geográfica de México en relación con EUA, se puede aplicar la lógica de lanzar una piedra al río que crea círculos concéntricos, cada vez más grandes. Aquí lo interesante es no dejar de ser el centro. Bajo esa premisa existe la disyuntiva de firmar o no un tratado comercial con China que se ha convertido en la segunda economía del mundo, desplazando a Japón.

México ya apostó y arriesgó con el TLCAN, y no es propicio buscar otro tratado similar con China que eventualmente represente costos políticos, o en su caso, dejar de ser el proveedor tradicional de EUA ante reacciones de hostigamiento comercial, o lo peor ir en contra del interés nacional. Si realmente existiera esa inquietud por parte de México, ya se hubieran presentado algunos intentos o acercamientos de los negociadores. De ahí que México se haya dedicado más a firmar acuerdos directos, bilaterales o regionales, con un gran número de naciones, convirtiéndose en un importante centro de interacción comercial.

No obstante lo anterior, es evidente la carencia de estrategias de las autoridades nacionales, que se han enfocado en seguir los pasos de EUA, firmando acuerdos con los países que a su vez, han firmado con ese país. Esto para evitar quedar fuera de esos círculos concéntricos, que en alguna medida podría simular una globalización regional.<sup>322</sup>

Es poco atractivo para México iniciar negociaciones para llevar a cabo un Tratado de Libre Comercio con China en cuestión de inversión, bienes y servicios, ya que con la apertura que se dará en el marco de la Organización Mundial del Comercio, resultaría ilógico continuar con la política regionalista de China y seguir pulverizando la cláusula de nación más favorecida, cuando en el plano multilateral y en el corto plazo existen mayores expectativas de lograr una mayor liberalización

---

<sup>322</sup> México tiene acuerdos de libre comercio con todas las naciones con las que Estados Unidos ha negociado acuerdos similares, excepto con Jordania

de comercio, incluyendo lo relativo a la facilitación del comercio dentro de los acuerdos de la Ronda Doha.

Si bien, la teoría de la ventaja comparativa de David Ricardo garantiza que siempre habrá ventajas del comercio<sup>323</sup>, en este caso, entre China y México, aún cuando un país sea mucho más eficiente que el otro, la recomendación es retrotraer a China al marco multilateral para coadyuvar a un marco justo y regulado. En consecuencia, no se sugiere firmar un Tratado con China, en razón de las actuales prácticas comerciales que vienen realizando y el regionalismo que viene practicando.

Resultaría especulativo, pronosticar el camino a seguir por parte de México, cuando las políticas y estrategias han fallado en todos los pactos bilaterales que ha firmado. De ahí la importancia de negociar el Acuerdo Marco de Facilitación de Comercio con China que no representa fincar compromisos sobre acceso a mercados, incluyendo bienes y servicios, sino simplemente una fórmula comercial para ordenar el comercio con China en sectores que no sólo afectan a México, sino también a toda la región norteamericana. Si acaso se diseña una estrategia, se tendrá que decidir entre los mecanismos alternos para profundizar, regular o normar la relación económica con China. No cabe duda que una solución adecuada es el Acuerdo Marco de Facilitación del Comercio.

### **3.8.3 EL COMERCIO IRREGULAR MÉXICO-CHINA**

La mano de obra barata, más que una ventaja comparativa, es un factor para desarrollar empresas medianas en distintos países en especial en Asia. Actualmente la aparición de mercados emergentes, incluyendo a la India y el sorprendente Vietnam, que ofrecen costos de producción más baratos, ha obligado a todos los países miembros de la OMC a replantear sus políticas

---

<sup>323</sup> En términos más amplios “para que el comercio internacional aumente el bienestar de los países que lo practican no es necesario que existan diferencias absolutas de costes entre los países, sino que es suficiente el que dichas diferencias de costes sean relativas. Citado por Bajo Rubio, Oscar, *Teorías del Comercio Internacional*, Antoni Bosch editor, Primera edición, Barcelona 1991, Pág. 15.

comerciales, buscando introducir nuevas formas de comerciar, diferenciando sus productos en servicio y calidad<sup>324</sup>. De aquí la importancia de culminar para este año la Ronda Doha.

Existe la plena convicción de que los productos chinos, son de muy baja calidad, que dejan mucho que desear en ese rubro, aunque en cuestión de precio no existan los mismos comentarios. Lo que sí es un hecho, es que existe un comercio irregular entre México y China que requiere urgentemente enderezar, controlar y regular.

El contrabando, la piratería, la simulación y triangulación, el reetiquetado, la ausencia de protección de los derechos de propiedad intelectual y la insuficiencia de normas técnicas han impactado la economía mexicana como consecuencia de su relación comercial con China, aunque exista un conocimiento previo de que se presentan cotidianamente estas anomalías.<sup>325</sup>

Las irregularidades derivadas del mercado negro o piratería constituyen un fenómeno que contamina nuestras aduanas y que se presenta de la forma más natural.

La política comercial de los países se ocupa de dos objetivos primordiales: promoción a la industria y resolver el desarrollo desequilibrado de la economía nacional. Pero muchas veces este proceso se lleva a cabo dentro de una competencia imperfecta.

La consecuente violación a las normas de origen o bien las triangulaciones de comercio, amplían las irregularidades en el comercio, a pesar de que existan

---

<sup>324</sup> La mayor disponibilidad de este tipo de fuerza de trabajo en México (la mano de obra calificada) le otorga una ventaja al país asiático. Asimismo los costos de la mano de obra calificada en México son de niveles relativamente bajos en el nivel internacional. Cfr. Neme Castillo, Omar, *La competencia entre México y China: la disputa por el mercado de Estados Unidos*. Porrúa, México 2006, Pág. 74.

<sup>325</sup> El Secretario de Relaciones Exteriores de China, ha expresado el deseo de que su país requiere y desea avanzar en sus relaciones con México en especial en el área de comercio internacional, así como en la detección de la causa del problema y resolverlos de manera conjunta

normas específicas para el tratamiento y aplicación de prácticas desleales, normas técnicas y demás medidas no arancelarias en la OMC. En consecuencia, no se trata de un problema de aplicación de normas, o insuficiencias en la regulación del comercio, sino más bien en la aparición y la aplicación de prácticas comerciales que distorsionan el comercio.

El propósito es que México, defina claramente su estrategia ante China y se den pasos firmes para erradicar estas irregularidades comerciales en el ámbito de la cooperación internacional, así como imprimir fuertes correctivos cuando aparezcan prácticas dudosas. Una forma de hacerlo es a través del intercambio de información expedita y confiable entre las autoridades aduaneras de México y China, cuyo tema está siendo analizado en la OMC.

El combate al contrabando, no debe ser analizado desde la perspectiva de confiscación de productos, sino desde una perspectiva objetiva como un problema más serio denominado contrabando técnico que se deriva en la manipulación, alteración o modificación de los documentos que amparan las importaciones. La detección a través de medios más idóneos es imprescindible para detectar documentos apócrifos, modificados o alterados que implican la triangulación de mercancías, la falsificación de certificados de origen, el reetiquetado, entre otras prácticas.<sup>326</sup>

China ha despuntado con su comercio, cada día más creciente, a costa de un marco comercial plétórico de irregularidades que provoca un comercio desordenado. China explota cualquier factor, incluyendo los prisioneros chinos, que producen té verde, ganchos, balones de fútbol, guantes de cirugía y equipos de tecnología. Sin duda la baja calidad de los productos, es una forma de comercio irregular.

---

<sup>326</sup> Un ejemplo de esto es la industria textil, donde se estima que el 60% de la ropa que pasa por importación ilegal, tiene su verdadero origen en China, pero ingresa a México con etiquetas de otros países como Hong Kong o países como Vietnam o España.

Una práctica que realmente llama la atención, es la política preferencial para empresas que inviertan en China, cuya maquila se realiza en campos de concentración y de trabajo forzado, lo cual atenta a los más elementales derechos humanos, aunado a otro sector irregular como es el de fabricación de juguetes, donde tienen exportaciones exponenciales, mediante la explotación de niños chinos sin que tengan acceso a las prestaciones de seguridad social y de educación. Por ejemplo, cuando los obreros cometen un error reciben un castigo laboral, que se puede traducir en recibir la mitad de su salario.

Desde 2003 China ha desplazado a México en el mercado estadounidense, ocupando el primer lugar en proveedurías, sin que se exista algún indicio de que en el corto plazo se pueda neutralizar la ventaja que tiene en ese país, en razón de los mínimos costos laborales, alcanzando las tasas más altas de incremento en productividad laboral en el sector manufacturero, lo que pronostica que siga manteniendo su alta participación en el mercado de EUA a expensas de México.

En el escenario actual, México tiene una mayor demanda en manufacturas en el mercado de EUA, así como en el suministro del petróleo, dado el incremento en los precios del petróleo en el mercado internacional, lo cual fortalece nuestra posición dentro del TLCAN pero que podría modificarse en el largo plazo.

Lo que subyace en la relación China-México, es que no se conocen las disposiciones reglamentarias aduaneras, o en su caso hay una ausencia de aplicación de normas, o sea un auténtico desorden que impacta no sólo el mercado mexicano, sino en automático, también el mercado de EUA. La confiscación de productos chinos llega a montos exagerados en épocas de fin de año, las cuales son tipificadas como contrabando u otras mercancías enlistadas con cuotas compensatorias. Esto es un ejemplo de conductas ilegales que deben regularse inmediatamente.

### **3.9 CHINA Y MÉXICO ANTE EL MERCADO NORTEAMERICANO**

La participación china en el mercado de EUA es similar a la de México. De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), México exporta casi los mismos productos que China. Ambos países coinciden en vender a Estados Unidos tecnologías de la información, artículos de consumo electrónico, prendas de vestir y manufacturas. Sin embargo los asiáticos se distinguen por ofrecer textiles, productos básicos manufacturados y productos de cuero, mientras que México aventaja con la oferta de equipo de transporte y últimamente en televisiones de plasma y refrigeradores, con una participación del 70% de las importaciones estadounidenses de estos productos.<sup>327</sup> La alternativa para nuestro país entonces es aprovechar la ventaja geográfica frente a Estados Unidos y reducir los costos de exportación, y no caer en la tentación en suscribir un tratado comercial con China.

La cercanía geográfica de México con Estados Unidos más el trato preferencial producto del TLCAN, han sido un factor importante para el incremento de la participación de productos mexicanos frente a los chinos en el mercado norteamericano. Este comportamiento es resultado de que, frente a la crisis económica, las empresas norteamericanas están optando por reducir sus costos, siendo México la opción más conveniente por su cercanía.

En razón de ello, en febrero de 2010 México incrementó su participación como proveedor del mercado estadounidense, para llegar a 12.2%, lo que representa un 31.2% con relación a 2009. Dicho incremento se explica por un aumento de 69.8% de las exportaciones petroleras y de 26.8% de las no petroleras. Mientras que China reportó un incremento del 23.8%, llegando a tener una participación en el mercado norteamericano del 17.4%.<sup>328</sup>

---

<sup>327</sup> De acuerdo con el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO). Periódico "El economista", 10 de febrero de 2010.

<sup>328</sup> En el caso de China, existió un retroceso respecto al mes anterior, dónde su participación fue del 18.5%.

A pesar de lo anterior, la ausencia de una estrategia comercial, ha impedido que México detone su potencial exportador y aproveche las oportunidades de inversión en China para impulsar un crecimiento sostenido. No obstante, habrá que definir de manera urgente el camino a seguir para recuperar terreno en el mercado internacional y en el norteamericano - aprovechando los beneficios del TLCAN-; así como encontrar la forma de evitar convertirse en un trampolín de las exportaciones chinas. Bajo esta conjetura, un Tratado de Libre Comercio parece imposible, dado los intereses en juego y los compromisos comerciales existentes con EUA que no vería en forma positiva un fortalecimiento de esta relación que lo pondría en desventaja en su Iniciativa de las Américas, donde geográficamente China tendría una posición estratégica para conquistar mercados en América, aunado a los TLC's que tiene con Chile, Costa Rica y Perú.

En este sentido, sería importante tomar ventaja del hecho de que Estados Unidos no le ha dado el reconocimiento de economía de mercado a China. Mientras tanto sigue castigando las exportaciones chinas a través de la imposición de medidas antidumping y prácticamente, en el seno de la OMC, ha declarado junto con la UE una guerra comercial a través del establecimiento de grupos especiales a productos estratégicos chinos. EUA ha limitado las importaciones de textiles procedentes de China. México también podría aprovechar otros sectores de rápida respuesta y reabastecimiento, donde la clave sería la reducción significativa de los costos de transportación y los tiempos de entrega.

### **3.10 LA NECESIDAD DE UN ACUERDO MARCO DE FACILITACIÓN DEL COMERCIO**

La ventaja geográfica que México tiene con el mercado norteamericano y el Tratado de Libre Comercio con América del Norte convirtió a México en una plataforma de exportación de bajo costo de mano de obra intensiva. Esto es, la principal atracción de China para buscar un Tratado de Libre Comercio es la

finalidad de convertir a México en un punto geográfico de producción y suministro hacia el sur y hacia el norte de América.

La Comisión Binacional México-China ha sesionado varias veces pero sin grandes resultados en las conversaciones, independientemente del APPRI que requiere de un mayor fortalecimiento para la protección de las inversiones e imprimirle un carácter más de promoción y facilitación, el cual podría ser rescatado e introducido en un eventual Acuerdo Marco sobre Facilitación del Comercio México- China. Esto sería un aspecto total de promoción de las inversiones.<sup>329</sup>

El crear un Acuerdo Marco permitiría a México reordenar la relación comercial con China, y brindaría la seguridad jurídica necesaria para mejorar esta relación. Es importante resaltar que México es el país latinoamericano con mayor expectativa de comercio con Asia, a pesar de que es el que menos vende a China, pero es el que exporta productos de mayor valor agregado, particularmente los manufactureros de alta tecnología, tales como televisiones, componentes electrónicos, teléfonos fijos y celulares.<sup>330</sup>

Lo anterior implica que el potencial para las exportaciones mexicanas hacia el país asiático puede desarrollarse ampliando la base de productos que se venden y mejorando las relaciones entre ambas naciones, esto en razón de que México sí podría ser competitivo en relación a otros países latinoamericanos que exportan a China.

---

<sup>329</sup> En este sentido, el sector del calzado en México goza de una protección arancelaria de 21.5 por ciento, pero existen cuotas compensatorias que pueden ir de 100 a 400 por ciento del valor del producto. Haciendo un comparativo, entre 2000 y 2005 las importaciones de estas mercancías crecieron a un ritmo de 19.3 por ciento anual, una tasa que se redujo a 6.3 por ciento anual entre 2006 y 2010. Esta protección arancelaria trajo como consecuencia que marcas como Skechers, Nike o líneas como Inditex se asocien con productores nacionales o produzcan en México. Así la Cámara de la Industria de Calzado del Estado de Guanajuato señala que Inditex fabrica en el país un millón 600 mil pares desde 2009.

<sup>330</sup> Según datos de la Secretaría de Economía, entre 2008 y 2009, México tuvo un crecimiento en sus ventas a China en productos de alta tecnología como son: pantallas plantas (160%), computadoras (12.5%), televisiones (29.1%), circuitos modulares (21.7%), partes para teléfonos (59.5%), partes de circuitos modulares (57.7%), refacciones para televisiones o radios (12.5%).

En forma comparativa, China ha tenido una mayor penetración en México, pero, a su vez, requiere de productos mexicanos, lo cual abre las perspectivas de lograr mayores inversiones en ese país, exportando desde alimentos hasta acero, maquinara, materias primas y productos terminados.

Al mismo tiempo, las ventas mexicanas al mercado chino han mostrado una tendencia positiva, alcanzando una tasa de crecimiento promedio anual superior al 30% en los últimos diez años, lo que no ha sido suficiente para posicionarse como uno de los principales proveedores de China; actualmente México ocupa el lugar 39 a nivel mundial entre los proveedores de China y el 6 a nivel regional.<sup>331</sup>

En este sentido, si se quieren mantener vivas las expectativas comerciales para lograr una mayor participación, es urgente consolidar la relación comercial con EUA y definir una estrategia inteligente que fortalezca la relación con China, ahora más que nunca con la revaluación del yuan.<sup>332</sup>

México tiene celebrados diversos tratados y ACES, de los que en la práctica existen serias dudas sobre si se conocen los beneficios y se aplican las concesiones originadas por la firma de dichos instrumentos. Independientemente de que China vaya ganando terreno ante EUA y México, hay que verlo y analizarlo como un mercado potencial para realizar inversiones,<sup>333</sup> pero no como un escenario probable para firmar un tratado de libre comercio con ese país, cuyos efectos serían devastadores para la industria nacional.

---

<sup>331</sup> Datos proporcionados por Roberto Zapata, director general de negociaciones multilaterales de la SE, durante la Veintava Reunión Plenaria México-China. Periódico reforma, 12 de abril del 2010.

<sup>332</sup> En opinión de Andrew Batson, en su artículo publicado en el periódico Reforma de 21 de Junio de 2010, esta medida adoptada en junio de 2010 esta menos orientada a la venta de mercadería al resto del mundo y más orientada al gasto de sus consumidores. El fortalecimiento del yuan altera el balance que existían antes de su revaluación, al darles a los consumidores locales más poder adquisitivo internacional y al ejercer presión sobre los exportadores.

<sup>333</sup> Si al impedir la apreciación de su moneda, China favoreció a sus exportadores a costa de los consumidores de bienes en el extranjero, con la decisión de abandonar la tasa de cambio fija adoptada en 2010 y las ventajas que ésta trae para los países exportadores a China, México debe tomar en cuenta dichas acciones antes de comprometer a la producción nacional con instrumentos jurídicos inservibles.

El Grupo de Alto Nivel (GAN) está integrado por funcionarios de ambos países. El GAN es un mecanismo presidido por las autoridades responsables del comercio e inversión para lograr un mejor entendimiento y una mayor cooperación en la relación bilateral y permitir una consulta permanente para el tratamiento de los asuntos comerciales de interés de ambos países.

Dentro de este foro es donde se deben fincar los esfuerzos para hacer negocios con China, aprovechando las ventajas arancelarias que México ha negociado, así como buscar alianzas estratégicas y coinversiones con las empresas. Este foro deber ser el gestor y promovente de un Acuerdo Marco que aporte coherencia económica y política a nuestra relación comercial e imprima un orden jurídico, que conlleve a una previsibilidad y certidumbre en las transacciones comerciales que se realicen.

Esto implica redimensionar nuestra relación comercial desde una perspectiva multilateral, inmersos en un nuevo proceso comercial, donde existirían temas que urgen sean introducidos para regularizar e impedir prácticas comerciales que impidan la aplicación de las normas multilaterales. El acuerdo de transición México-China terminará en el 2011 y es urgente instrumentar políticas de promoción a las exportaciones, programas de reajuste estructural, entre otros.

Si no puedes con tu enemigo, únete: reza un refrán mexicano, por lo que se deben descartan prácticas defensivas o restrictivas con China, evitar seguir con acusaciones de comercio desleal, porque cada día sería más onerosas y difíciles de desahogar dada la escasa infraestructura técnica y administrativa de la autoridad nacional, por no decir que existen otro factores que crearían un marco de pasividad y desinterés. Necesitamos establecer una política eficiente y confiable, para implementar medidas de seguridad para ambos países, especialmente para reducir la corrupción, además de ordenar el comercio de ambos países, sin llegar a un tratado de libre comercio que no resulta conveniente desde un ángulo político y comercial.

Está probado que para detener las prácticas desleales de comercio de China, son los procedimientos nacionales de investigación sobre prácticas desleales, en lugar de las disposiciones del Entendimiento de Solución de Diferencias de la OMC, las que dan mejores resultados para detener los embates exportadores chinos, tal como lo demuestran los informes del Órgano de Examen de las Políticas Comerciales, donde EUA y la UE son los grandes usuarios contra China, porque otorgan mayores márgenes de operación y extensiones de tiempo en los desahogos de los procedimientos de investigación.

### **3.11 UNA VISIÓN PROSPECTIVA DEL ACUERDO MARCO DE FACILITACIÓN**

Los Estados Unidos, dentro de la globalización, han trasladado hacia China algunas empresas transnacionales en la búsqueda de recursos naturales y mano de obra barata que reduzca sus costos y la haga más competitiva. Aún más, EUA le ha resultado más conveniente y utilitario rentar sus derechos de autor, marcas y patentes, secretos comerciales y demás derechos de propiedad intelectual para que la mano de obra china maquile y realice todo el proceso de producción hasta su misma comercialización, de tal forma que sólo reciba EUA las regalías correspondiente (royalties).

En el mercado mundial están apareciendo nuevos protagonistas en desarrollo, con objetivos de mayor independencia regional y deseos integracionistas de sus economías con países desarrollados. En este contexto, México debe buscar una economía más ordenada, empezando a conocer los acuerdos comerciales, los tratados de libre comercio y las negociaciones comerciales o en proceso de negociación como el de Brasil. Todos estos son herramientas jurídicas para el desarrollo económico de nuestro país, pero que no garantizan el acceso a los mercados y la desaparición de prácticas comerciales ilícitas.

La ubicación geográfica de México es una ventaja en relación directa con China para llegar al mercado de EUA, a pesar de que hemos sido rebasados. Esta aparente ventaja podría ser el pretexto o ficha de canje para negociar un Acuerdo Marco de Facilitación de Comercio, que podría fomentar las inversiones, la protección de los derechos de propiedad intelectual y combatir la piratería y el contrabando. Esto representa una oportunidad de buscar una sociedad comercial con China, para sentar las bases de un mayor intercambio comercial transparente tendría un efecto positivo también para la relación México-Estados Unidos.

En contraste, la suscripción de un Tratado de Libre Comercio con China, sería de alto riesgo para México, ya que significaría abrir más las puertas de una manera indiscriminada que acrecentaría la problemática de mercado que se tiene con China. Además sería una doble negación: por un lado sería recurrir al regionalismo traducido en la pulverización de la cláusula de nación más favorecida, y por otro ir en contra del interés nacional. Aquí lo interesante es que exista la voluntad política para buscar estos objetivos y no caer en el juego de la estrategia china de continuar firmando acuerdos bilaterales o regionales que ponen en predicamento los postulados del sistema multilateral.

El Acuerdo Marco debe estar sujeto a las normas y disposiciones de la OMC, cuyo objetivo primordial es ordenar y dar coherencia a la relación comercial México-China, cuyas controversias o cuestiones de interpretación en materia de facilitación de comercio quedarían sujetas al proceso de solución de controversias de la OMC, tomando en cuenta que ambos países son miembros de esa organización y tienen compromisos formales de liberalización y agilización del intercambio comercial.

En otras palabras, no se adicionarán nuevas normas, reglas y/o disposiciones porque todo ya existe dentro de la OMC, por lo que solamente se establecerán los lineamientos para establecer un marco ordenado, obtener mejoras sustanciales en el intercambio comercial e introducir medidas de

seguridad que permitan realizar transacciones comerciales limpias, libres de contrabando y piratería.

En el menú de opciones que tiene México, y la justificación de que no haya firmado un TLC con China y de que los resultados de la Ronda Doha tardarán al menos dos o tres años más, nos abre una nueva oportunidad coyuntural para considerar seriamente el lanzamiento de la negociación de un Acuerdo Marco de Facilitación del Comercio, toda vez que existen productos que México sí produce y que China puede consumir sin lugar a dudas.

A China le conviene cooperar con México en el establecimiento de este Acuerdo Marco para atacar estos problemas económicos, para demostrar que está interesado en cooperar en la agilización del comercio y demostrar que está cumpliendo con sus compromisos en materia de liberalización del comercio contenidos en el PACH.

Por consiguiente, el Acuerdo Marco es un instrumento necesario para detener las irregularidades comerciales de China, sin que ello se traduzca en un catálogo nuevo de obligaciones legales, sino un instrumento para evitar el desplazamiento de los productores mexicanos a través de medios anómalos, situación que se agudiza por la crisis económica actual, la falta de empleos y las pocas oportunidades de superación personal.

El grupo de trabajo de alto nivel en materia comercial tiene como principales objetivos: fomentar el flujo de intercambios y evitar disputas entre los dos socios. En consecuencia, este grupo tiene la competencia para redactar el Acuerdo Marco propuesto, llevar a cabo las consultas con los agentes involucrados y realizar las negociaciones para promover el comercio, evitar prácticas desleales y delictivas como el contrabando y promover oportunidades de inversión. En consecuencia, la propuesta de esta tesis es refrendar que existen las bases jurídicas para instrumentarlo y todos los canales institucionales necesarios para hacerlo realidad.

El Acuerdo Marco de Facilitación de Comercio otorgará un mejor control para conseguir mayores ventajas de transparencia en la relación, tomando como referencia lo ya negociado ante la OMC y continuar con las alianzas estratégicas. Un ejemplo sería que dentro de la logística comercial, es que parte del proceso se realice en China y que los productos finales se den en México para exportar desde nuestro país, con nuestras redes de distribución, aprovechando nuestro mejor conocimiento del mercado y los tratados de libre comercio ya firmados.

Un ambiente de cooperación y un control de mutuo acuerdo para las exportaciones e importaciones, será herramienta esencial para regular de manera eficiente estas anomalías de intercambio con China, reduciendo nuestros miedos de continuar invadidos por productos de baja calidad o con precios manipulados por el mercado negro. Esto siempre y cuando se incorpore a nuestra legislación nacional cumpliendo con el artículo 133 constitucional, que exige que sea celebrado por el Presidente de la República con la aprobación del Senado.

# CONCLUSIONES

1. El Presidente de México firmó el Acuerdo de Marrakech (tratado), lo aprobó el Senado y se publicó en el DOF en 1994. Posteriormente China se “adhirió” a la OMC en el 2001, sin embargo esta “adhesión” contiene implicaciones trascendentes, ya que en algunos casos se establecen reglas comerciales para productos chinos diferentes a las previstas en el tratado original (Acuerdo de Marrakech) que al momento de aplicarse pueden afectar a particulares en México. Se concluye, por tanto, que el Protocolo de Adhesión de China (2001) no forma parte del tratado (Acuerdo de Marrakech-1994), ya que el referido Protocolo contiene reglas, disposiciones y mecanismos de defensa comercial que no están en el tratado original. Esto significa que el Senado de la República nunca las conoció siquiera, y lo que resulta aún más grave nunca las aprobó.
  
2. A partir de la reforma de 1934 sobre el artículo 133 constitucional, el Ejecutivo Federal con la aprobación de la Cámara de Senadores se ha convertido en un legislador irregular en materia de comercio exterior, cuya competencia es exclusiva del Congreso de la Unión. En el caso del Protocolo de Adhesión de China (PACH) a la OMC, la situación es mucho más grave, ya que ni siquiera cumplió con las formalidades del artículo 133 constitucional, por lo que se trata de un tratado inconstitucional a la luz del concepto de supremacía constitucional. En consecuencia, si es contrario a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no tiene posibilidad de existir material o formalmente dentro del orden jurídico nacional, esto es, no tiene validez, no tiene ámbito de competencia, sólo tiene un carácter nugatorio dentro del Derecho Mexicano.

3. El regionalismo ha propiciado una gran cantidad de tratados en materia comercial, lo que se traduce en una multiplicación de problemas prácticos que se presentan en la incorporación de la norma de derecho internacional al derecho interno mexicano y su posterior implementación. La mayor parte de la regulación comercial internacional de México está prevista en tratados suscritos en los últimos quince años, tal es el caso del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y el Acuerdo de Marrakech por el que se crea la Organización Mundial del Comercio, por mencionar los más importantes. Aquí, los dos problemas más relevantes que se presentan en la incorporación e implementación de los tratados en México, son los relativos a la jerarquía del tratado en relación a una ley federal y el de la validez de los protocolos de adhesión de un tratado, conforme al sistema jurídico mexicano, particularmente el Protocolo de Adhesión de China a la OMC.
  
4. En los casos en que existe contradicción entre un tratado y una ley federal, el criterio actual de la Suprema Corte de Justicia establece que los tratados tienen una jerarquía inmediatamente inferior a la Constitución y superior a las leyes federales, situación que genera según el Dr. Ruperto Patiño Manffer tres problemas fundamentales: i) ir en contra del principio de división de poderes, ii) contravenir la distribución de las competencias y iii) producir efectos derogatorios sobre las leyes nacionales. A manera de ejemplo, si en un tratado el Presidente de la República con la aprobación del Senado se compromete a disminuir o eliminar impuestos al comercio exterior (aranceles a la importación o exportación) de mercancías, contraviene la facultad exclusiva del Congreso de la Unión sobre la creación de leyes en materia de impuestos. Esto limita las facultades del Congreso de la Unión para legislar e implica que las leyes federales que no estén conformes a un tratado internacional nazcan derogadas.

5. El problema de jerarquía entre un tratado y una ley federal se resolvería si se adopta el procedimiento original del artículo 133 constitucional consistente en que los tratados firmados por el Ejecutivo sean aprobados por el Congreso, esto es por ambas Cámaras, la de diputados y la de senadores. Así se eliminaría el problema, pues por una parte el Congreso no aprobaría tratados contradictorios a una ley federal y, en su caso, realizaría las reformas legales correspondientes para evitar una contradicción. Es necesario reformar el artículo 133 constitucional, a efecto de que los tratados deban ser aprobados por ambas cámaras, ya que los tratados tienen la naturaleza jurídica de una ley, por lo que para su creación se debería seguir el proceso legislativo previsto en el artículo 72 inciso F de la Constitución, lo que representa la intervención del Congreso de la Unión (ambas Cámaras) y no como acontece actualmente, en donde sólo interviene la Cámara de Senadores. Además, es facultad del Congreso de la Unión la creación de leyes federales, luego entonces, si el tratado tiene el carácter de ley “suprema” conforme a lo previsto en el artículo 133, es el Congreso de la Unión y no la Cámara de Senadores, quien lo debe aprobar, al igual que una ley federal.
  
6. Un protocolo de adhesión, por regla general, no modifica las reglas o compromisos asumidos por las partes en un tratado, ya que el país adherente asume los compromisos preestablecidos por las partes del tratado sin modificarlo. Sin embargo esto no sucede con el Protocolo de Adhesión de China a la OMC, que se trata de un instrumento *sui generis*, especial, *ad hoc*, el cual va más allá de la cobertura y alcance del Acuerdo de la OMC y los acuerdos abarcados, ya que en algunos temas comerciales, establece reglas nuevas, lineamientos adicionales, mecanismos especiales, así como disposiciones específicas aplicables a China, diferentes a las previstas en el Acuerdo de Marrakech. En consecuencia, el Protocolo de Adhesión de China reúne las características necesarias para determinar que se trata de un tratado

diferente que modifica el marco jurídico de derechos y obligaciones de los países miembros de la OMC.

7. La simple publicación de un aviso por parte de la Secretaría de Economía que da conocer el texto del Protocolo de Adhesión de China, no le da el carácter de obligatoriedad, ya que no tiene ninguna validez jurídica en México. Además, el Secretario de Economía bajo el artículo 131 constitucional segundo párrafo, no tiene las atribuciones constitucionales para hacerlo. Por tanto, sigue siendo inconstitucional por falta de competencia del Secretario, tomando atribuciones que no le corresponden y que por mandamiento constitucional están reservadas expresamente al Presidente de la República y se reconoce, por omisión o letra expresa del artículo 49 constitucional, que las facultades extraordinarias para legislar conferidas por el Congreso de la Unión no pueden ser delegadas a un Secretario, como en este caso al de Economía. En todo caso, el Protocolo de Adhesión de China, debe ser aprobado por el Senado como un tratado para que tenga validez jurídica en México.

8. El Protocolo de Adhesión de China conlleva a otro problema relativo a la validez e incorporación de los protocolos de adhesión de un tratado en el derecho interno, el cual se acrecienta cuando éstos se suscriben varios años después del tratado que le dio origen y contienen mecanismos para protección de productores nacionales de México, y que al momento de su aplicación pueden afectar a particulares (importadores), entre otros casos. En este contexto, destaca el “Mecanismo de salvaguardia de transición para productos específicos”, previsto en el Protocolo de Adhesión de China a la OMC, que más bien se trata de un anexo del mismo protocolo, por lo que también resulta inconstitucional, aún más cuando dicho mecanismo fue publicado por una autoridad incompetente. Subyace una contradicción jurídica al instrumentar un procedimiento interno para aplicar este tipo de salvaguardias, con base a una interpretación equívoca del artículo 131 constitucional y no cumplir con las

formalidades del artículo 133 constitucional. Es jurídicamente concluyente que no tienen validez ni formalidad alguna el Protocolo de Adhesión (como un todo único), por ende un anexo o documento accesorio tendría el mismo tratamiento jurídico del principal (PACH), o sea un carácter de inconstitucional.

9. Por otro lado, las salvaguardias de transición tienen una duración de 12 años, que en su momento pudieron beneficiar a la producción nacional. Sin embargo, después de casi 9 años aún no se ha iniciado una investigación sobre estas medidas, tomando en cuenta las ventajas que representan su aplicación, como por ejemplo el no pagar compensación e instrumentar programas de reajuste estructural. Además la autoridad nacional complicó la aplicación de este beneficio, estableciendo un procedimiento administrativo mucho más riguroso. La autoridad ha inhibido la imposición de este tipo de medidas, aduciendo siempre su corta duración.
  
10. Conforme al derecho internacional, son parte integrante de un tratado todos los instrumentos conexos, entre los cuales se pueden incluir los protocolos de adhesión. En el derecho mexicano, estos protocolos no existen, porque en el derecho interno mexicano persiste una laguna legal. Las leyes nacionales no regulan la problemática planteada respecto a la naturaleza jurídica, validez, implementación y obligatoriedad de los denominados “protocolos”. Es conveniente, que el Congreso regule los denominados “protocolos” en la Ley sobre Celebración de Tratados (LSCT), donde se establezca su naturaleza jurídica y el requisito de aprobación del Senado, a efecto de que tengan validez en el territorio nacional.
  
11. No hay una política de comercio exterior mexicana consistente, uniforme y efectiva ante el mundo, incumpliendo el Senado la obligación que se estipula en el artículo 76 constitucional fracción primera, referente al análisis de la política

exterior que realiza el Presidente de la República y el Secretario del ramo. En consecuencia, el Senado por omisión no analiza constructivamente los actos fallidos del Ejecutivo. Sin embargo la estrategia comercial de México ante este nuevo escenario comercial, o sea ante la adhesión de China a la OMC es prácticamente ineficiente, lo que se demostró durante la negociación en el Grupo de Trabajo de Adhesión de China, durante la duración de la reserva y sobre todo al final de la reserva en diciembre del 2007.

12. México se desató en los 90's con la imposición de cuotas compensatorias a China sin ajustarse a las normas multilaterales, lo que complicó el panorama jurídico para llevar a cabo las revisiones, o en su caso eliminarlas, según una interpretación errónea de la autoridad nacional de la reserva que China otorgó a México durante seis años a partir de su adhesión. Esto puede catalogarse como un error por falta de estrategia de los negociadores mexicanos.

13. La "cláusula de paz" le permitía a México no someterse a las disposiciones del Acuerdo de la OMC ni a las disposiciones sobre medidas antidumping del protocolo. De acuerdo con la interpretación gubernamental, eliminó las medidas compensatorias a la fecha de su vencimiento, lo que representó una aceptación implícita de México que tales medidas no cumplieran con las disposiciones de la OMC ni del PACH. Si bien la autoridad nacional hizo una mala interpretación de la reserva, desde que se avaló el ingreso de China a la OMC, México nunca realizó la labor de emitir políticas de fomento industrial ante la inminente finalización de la reserva, ya que en lugar de asesorar y apoyar a los sectores productivos, se dedicó a cabildear políticamente con las fuerzas internas del país, esto es, con los importadores, productores y comercializadores, omitiendo así definir una estrategia conjunta.

14. El Acuerdo México-China sobre medidas de remedio comercial firmado en octubre de 2008, sí fue sometido al Senado. En contraste, esto no sucedió con el PACH, porque creyeron que dicho instrumento formaba parte del *todo único*, o sea el paquete integral contenido en el Acuerdo de Marrakech, quizás por una mala asesoría que derivó en una serie de perjuicios. Al Acuerdo de Remedio Comercial, se le dio el tratamiento de un tratado comercial, cuando su naturaleza jurídica es limitada y de corto alcance. El Acuerdo se deriva de una reserva contenida en un instrumento que forma parte de un protocolo que nunca fue sometido al Senado y que es inconstitucional. Si el protocolo tiene un carácter inconstitucional, entonces, este Acuerdo también se encuentra en la misma situación jurídica de inconstitucionalidad. Asimismo, debido a la carencia de facultades de la institución o del funcionario que emitió el Acuerdo, donde crea y establece los lineamientos de operación de las medidas de transición, calificándolas como aprovechamientos, contradice lo estipulado en el Artículo 131 Constitucional, violentando así las disposiciones internacionales contenidas en el GATT/OMC, el cual es ley suprema en México, según el artículo 133 constitucional.

15. El Acuerdo sobre Medidas de Transición, tiene el objetivo de canjear las cuotas compensatorias por medidas de transición que tienen una naturaleza jurídica indefinida, debido a la falta de técnica jurídica –y fiscal- de los negociadores del Acuerdo de Remedio Comercial, por lo que la medida de transición es totalmente ilegal. Además, fue emitida por autoridades incompetentes, tales como el Secretario de Economía, el Administrador General del SAT, así como los funcionarios aduanales, se violentan también a nivel nacional las disposiciones de la Ley Aduanera, la Ley General del Impuesto General de Importación y Exportación, y específicamente las Reglas de Comercio Exterior. En cuanto al plano internacional, se contrapone al Acuerdo de Salvaguardias, a los artículos I, II, III, XI, XIX, XXII y XXIII de la Organización

Mundial de Comercio, cuyas disposiciones son ley suprema en toda la nación conforme al artículo 133 constitucional.

16. Se evidencia que la imposición y cobro de las medidas de transición por parte del Sistema de Administración Tributaria resulta arbitraria, ilegal e improcedente, ya que no deriva exactamente de un ingreso que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones. Esto debido a que contradice, disposiciones contenidas en la Ley de Ingresos de la Federación, Ley Aduanera, Ley del Impuesto General de Importación y Exportación. En conclusión, sólo el Congreso General puede gravar o imponer cargas fiscales a la importación de mercancías cualquiera que sea su procedencia, de conformidad con el artículo 73 fracción IV, artículo 73 fracciones VII y XXIX, considerando las salvedades establecidas en los artículos 49 y 131 párrafo segundo de la Constitución de la República, en este sentido, la imposición y cobro de las citadas medidas de transición resultan inconstitucionales, por ser de origen violatorias de la Constitución.

17. En cuanto a la firma del Acuerdo de Medidas de Transición que sustituyen a las cuotas compensatorias hasta el 2011, es indudable que se trató de una salida inadecuada para simular una protección a la industria nacional. Su naturaleza jurídica es más parecida a una salvaguardia, o lo que es peor a una “medida de zona gris”, lo que representa otra contradicción a la estrategia comercial que continúa dando tumbos, a pesar de que ambos remedios son desde una perspectiva fiscal calificados como aprovechamientos, donde también existen puntos de vista encontrados.

18. Si bien el PACH es inconstitucional, todas sus disposiciones correrían la misma suerte, tales como las relativas al punto 15 del Protocolo sobre el reconocimiento de economía de mercado, así como la determinación de las

opciones metodológicas para determinar el valor normal de las mercancías chinas, bajo el criterio de un economía centralmente planificada y las metodologías que define el Grupo de Trabajo, cuando no se puede llegar a determinarlo conforme a esos lineamientos. En tal sentido, se interpreta jurídicamente los escenarios para llevar a cabo el reconocimiento de economía de mercado, donde China tiene carta abierta para legitimar todos los acuerdos que ha celebrado en ese sentido hasta la fecha. Desde una perspectiva jurídica, este reconocimiento de economía de mercado -que debe darse de manera automática el 11 de diciembre de 2016- no implica ninguna obligación para México, tomando en cuenta que nunca se incorporó el Protocolo de Adhesión a nuestra legislación nacional.

19. Se considera una falta de estrategia comercial, que a nivel interno no se hayan iniciado investigaciones antisubvenciones a los productos chinos, cuando derivado del protocolo se advierten claramente la existencia de contribuciones financieras que otorga a sus ramas de producción, sostenimiento de los ingresos o precios y otros beneficios fiscales y no fiscales para promover la inversión y que no cumplen con el concepto de “especificidad”. Considerando su estatus de “economía centralmente planificada” se estableció un tratamiento especial para determinar las subvenciones y las metodologías para calcular el beneficio. China es sumamente vulnerable a este tipo de investigaciones, ya que sus políticas no se han ajustado a sus nuevos compromisos contenidos en el Protocolo. Por un lado, México solicitó consultas y el establecimiento de un grupo especial dentro del proceso de solución de diferencias de la OMC, cuando a nivel interno estamos prácticamente inactivos y expectantes ante el embate exportador chino, sin haber iniciado ninguna investigación antisubvención, lo que ratifica que estamos en actitud pasiva, compasiva y de resignación comercial.

20. Existe contradicción de tesis de nuestras autoridades judiciales, por un lado la Suprema Corte de Justicia de la Nación establece que los tratados internacionales están por encima de las leyes federales, mientras que una tesis del Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa señala que las resoluciones sobre los tratados heteroaplicativos debe fundamentarse y motivarse con las leyes nacionales, cuando existe un basamento legal precario, por no decir inexistente. En este contexto, las resoluciones de los Grupos Especiales que se tienen que implementar en México van en contra del artículo 104 constitucional, el cual establece que el cumplimiento de los tratados internacionales serán juzgados por los tribunales nacionales, por lo que existe una contradicción jurídica que nulifica los efectos del artículo 104 constitucional, dándole aplicación preferente a las resoluciones del Tratado de la OMC aunque entren en contradicción con nuestras leyes nacionales.

# PROPUESTA

Según Transparencia Internacional, China ocupó el lugar 79 con 3.6 en la calificación de 10 a 0, mientras que México ocupó el lugar 89 con 3.3 puntos. Existe un nivel similar de corrupción y transparencia que demuestra que los países carecen de prácticas claras, precisas, fácilmente entendibles y ampliamente aceptadas en las relaciones entre los gobiernos, las empresas y los inversores. Este es el tema que complica el intercambio comercial y es objeto de negociación dentro de la Ronda Doha, donde se discute el establecimiento de similares condiciones de competencia necesarias para que las empresas no puedan llevar a cabo prácticas monopolísticas que eleven los precios finales, dentro de un grupo de trabajo de negociación denominado “Facilitación del Comercio.

Debido a que los acuerdos en la Ronda Doha, pueden retrasarse indefinidamente, México debe ya incorporar la Facilitación de Comercio dentro de la agenda económica, porque estamos inmersos en una etapa crucial y decisiva. Cualquier país debe estar preparado para afrontar las obligaciones que se van a incluir dentro de un eventual acuerdo sobre este tema.

Sin embargo, ésta no es la principal razón por la que se debe dar prioridad a este tema comercial, sino porque tras la liberalización comercial emprendida por México, donde ha reducido los aranceles a su máxima expresión, los esfuerzos para incrementar el comercio

deben centrarse en las medidas no arancelarias, que es donde la Facilitación del Comercio adquiere un carácter protagónico.

Aún más, esta necesidad se potencializa dado que la relación comercial México-China tiene una problemática específica en materia de piratería y contrabando, entre otros matices que opacan el intercambio comercial. De ahí que en el último capítulo se propone un Acuerdo Marco de Facilitación del Comercio, cuya estructura puede contener aspectos de propiedad intelectual, protección de las medidas de inversión, medidas de reconocimiento mutuo, aspectos operativos de comercio exterior, despacho aduanero, normas técnicas, entre otros, cuya operación estará sujeta a las normas y disposiciones de la OMC y por ende a su proceso de solución de controversias.

Este acuerdo no creará nuevas disposiciones, simplemente delinearán los parámetros de operación y aplicación de esas normas multilaterales en frontera, para evitar al máximo las prácticas que demeritan el comercio exterior.

En este sentido, bajo normas transparentes se puede lograr una mayor simplificación de los procedimientos para facilitar el comercio y la inversión. Para mejorar las condiciones del comercio exterior, se pueden destacar la simplificación gradual del trámite de despacho aduanal –para exportación e importación–, por medio de la eliminación del requisito de prevalidación y del segundo reconocimiento de mercancías, la simplificación de las obligaciones de empadronamiento y la prohibición de que la autoridad proporcione información o pida opinión a cámaras y asociaciones sobre actividades de particulares, así como la asignación de manera competitiva de los servicios de carga y

descarga en el recinto fiscal, y la eliminación de restricciones injustificadas para la instalación de recintos fiscalizados.

En fin, es una propuesta que debe empujarse con vigor, acompañada de la voluntad política de la autoridad nacional para que se pugne por la suscripción correspondiente, siempre y cuando sea celebrado por el Ejecutivo y aprobado por el Senado para evitar una vez más la violación del artículo 133 constitucional.

# FUENTES DE INFORMACIÓN

## A) LEGISLACIÓN.

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Constitución de la República Popular China.
3. Ley de Comercio Exterior
4. Reglamento de la Ley de Comercio Exterior
5. Reglamento Interior de la Secretaría de Economía
6. Ley Aduanera y su Reglamento
7. Ley de Ingresos de la Federación
8. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
9. Código Fiscal de la Federación
10. Reglas General de Comercio Exterior
11. Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994
12. Entendimiento para la solución de diferencias en la OMC
13. Acuerdo sobre las Medidas en Materia de Inversiones relacionadas con el Comercio.
14. Acuerdo sobre medidas antidumping
15. Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias.
16. Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC
17. Protocolo de Adhesión de China, Organización Mundial de Comercio.
18. Informe del Grupo de Trabajo de Adhesión de China
19. Informe del Examen de la Política Comercial de China
20. Declaración Ministerial de la Ronda Doha.

## B)HEMEROGRAFÍA

1. *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN*. 29 de abril de 2008. Secretaría de Economía. Pág. 26.
2. - - - - -, 25 de agosto de 2009, primera sección, pág. 49
3. - - - - -, 13 de octubre de 2008.
4. EL UNIVERSAL, *Avanza México en libertad comercial*, domingo 23 de mayo de 2010.
5. ENRÍQUEZ JR. Ernesto, “*Defensa del Tratado México-Norteamericano sobre Ríos Internacionales*”, en *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, T VIII, núm. 30, México, abril-junio de 1946.
6. FERNÁNDEZ SAGARDI, Augusto. *Diversos efectos de los precios de transferencia y cuotas compensatorias en relación con los impuestos sobre la Renta y al comercio exterior*. *Revista de la Academia Mexicana de Derecho Fiscal*, Año I, Número 1, México, Junio de 1996.
7. GABUARDI ARREOLA, Carlos, *El Derecho Mercantil Internacional y los Tratados*, en *Jurídica*, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, número 21, México, 1992.
8. GÓMEZ COTERO, José de Jesús, *Tratados Internacionales versus Derecho Interno*. *Revista de la Academia Mexicana de Derecho Fiscal*. Año V, Número 13, México.
9. HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, Roberto, *El ingreso de China a la Organización Mundial del Comercio y el papel de APEC*, México y la cuenca del pacífico, Vol. 4, número 14, septiembre-diciembre de 2001.
10. IBARRA GIL Rafael, *Solución de Controversias en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Juicio crítico (Especial referencia a cuotas compensatorias)*, *Revista de la Academia Mexicana de Derecho Fiscal*. Año I, Número 1, México, Junio de 1996.

11. JAVORCIK, Beata Smarzynska, *Does Foreign Direct Investment Increase the Productivity of Domestic Firms? In Search of Spillovers Through Backward Linkages*, American Economic Review, año 94, mes 3, 2004.
12. JISI, Wang. *China y su búsqueda de estabilidad con los Estados Unidos*. Foreign Affairs en Español. Volumen 6, No. 1, enero-marzo. 2006.
13. KRISHNA, P. *Regionalism and Multilateralism: A Political Economy Approach*, *Quarterly Journal of Economics*, 1998.
14. LEE, Jeong Yeon y Edwin Mansfield, *Intellectual Property Protection and U.S. Foreign Direct Investment*, Review of Economics and Statistics, año 78, vol. 2, 1996.
15. MALVAREZ, F. M. *La consideración de la República Popular China como economía de mercado*, Diario La Ley, 26 de diciembre de 2004.
16. MASKUS, Keith E. y Yang Guifang. *Intellectual Property Rights, Licensing, and Innovation*, World Bank Policy Research Working Paper N° 2973, Banco Mundial, Washington D.C. 2003.
17. MORENO OROZCO, Eduardo Israel, *Perspectiva Jurídico-económica del comercio exterior entre México y China*, Revista Académica de la Facultad de Derecho de la Universidad LaSalle.
18. PATIÑO MANFFER, Ruperto, *Algunos problemas derivados de la incorporación del Derecho internacional al Derecho Nacional y la jerarquía de los Tratados*, Revista del Posgrado en Derecho de la UNAM, Vol. 3, Número 5, julio-diciembre 2007.
19. PAUWELYN, Joost. *Enforcement and Countermeasures in the WTO: Rules Are Rules - Toward a More Collective Approach*, American Journal of International Law, Vol. 94, número 2, 2000.

20. PERIÓDICO REFORMA, *Gana China terreno en envíos mexicanos*, 12 de abril del 2010.
21. - - - - - , *Prevén 'golpe' en comercio*. 12 de abril de 2010.
22. PRUSA, Thomas, *Antidumping: a growing problem in international trade*, *The World Economy*, año 28, mes 5, 2005.
23. REYES, Giovanni E. *Crecientes Relaciones China-Estados Unidos: Entre la necesidad y el Miedo*. Julio, 2005.  
<http://www.gestiopolis.com/canales5/eco/crecechina.htm>.
24. RÍOS Gabriela y Tonatiuh García, *Diferencias entre impuestos aduaneros de importación y cuotas compensatorias del comercio exterior mexicano, en el ámbito del derecho tributario. Reflexiones sobre la constitucionalidad de las últimas*. *Boletín mexicano de Derecho Comparado, Nueva serie*, año XXXI, número 91, enero-abril, año. 1998.
25. ROSE, Andrew K. *Does the WTO make trade more stable?*, *Open Economies Review*, Vol. 16, mes 1, 2005.
26. - - - - - Do WTO members have more liberal trade policy?', *Journal of International Economics*, Elsevier, Vol. 63, tomo 2, 2004.
27. SHAFFER, Gregory, *The Challenges of WTO Law: Strategies for Developing Country Adaptation*', *World Trade Review*, *World Trade Review*, año 5, volumen 2, 2006.
28. STEINBERG, Richard H. *In the Shadow of Law or Power? Consensus-Based Bargaining and Outcomes in the GATT/WTO*, en *International Organization*, volume 56, Número 2, 2002.
29. STEVENS, Christopher, *The future of Special and Differential Treatment (SDT) for Developing Countries in the WTO*, Institute of Development Studies (IDS), Working Paper N° 163, Brighton, 2002.

30. STURM, Daniel M. "Product Standards, Trade Disputes and Protectionism", *Canadian Journal of Economics*, Vol. 39, No. 2, mayo 2006.
31. SYKES, Alan O. *The safeguards mess: a critique of WTO jurisprudence*, *World Trade Review*, año 2, mes 3, 2003.
32. TREJO VARGAS, Pedro. *Desregulación del Comercio Exterior en México ¿un mito?* *Revista Aduanas*. Año 8, Número 3, México, Marzo-abril 2010.
33. VARGAS MENCHACA, José Manuel, *Medidas de transición y cuotas compensatorias chinas*, en *Aduanas*, No. 6, noviembre-diciembre, 2008.
34. VELÁZQUEZ ELIZARRARAS, Juan Carlos. *La organización internacional como subdisciplina, subsistema y paradigma de las relaciones internacionales contemporáneas*. Aproximaciones teóricas, interdisciplinariedad y reestructuración generales en relaciones internacionales, cuarta época, N° 68, México, octubre-diciembre, 1995.
35. ZANARDI, Maurizio. *Anti-dumping: what are the numbers to discuss at Doha?*, *The World Economy*, vol. 27, mes 3, 2004.

## **C) DOCUMENTOS.**

1. Declaración de Marrakech de 15 de abril de 1994.
2. Declaración ministerial de Doha.
3. Declaración Ministerial sobre el Comercio de Productos de Tecnología de la Información.
4. Dictamen de las Comisiones Unidas de Relaciones Exteriores, Asia-Pacífico y de Comercio y Fomento Industrial al acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Popular China en materia de medidas de remedio comercial. Senado de la República.
5. Diferencia Banano- Comunidad Europea. Documentos WT/DS27/AB/RW2/ECU y WT/DS27/AB/RW/USA,

6. Diferencia DS155, Documento WT/DS155/10
7. El Estado del Mundo – Anuario Económico Geopolítico Mundial 2006. Akal ediciones, París, 2005.
8. *Guía para la Comunidad Empresarial: El Sistema Mundial de Comercio*. 2a Edición, Ginebra: CCI/CS, 1999.
9. ICO, Calificadora. *México y la amenaza comercial China*. Madrid. 2004.
10. *Informe del Grupo de Trabajo sobre la Adhesión de China*, 10 de noviembre de 2001, WT/MIN(01)/3, y *Adhesión de la República Popular China: Decisión de 10 de noviembre de 2001*, WT/L/432, 23 de noviembre de 2001.
11. *Manual del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio*, División de Comercio y Medio Ambiente, Ginebra, OMC. 2007.
14. México -Medidas antidumping definitivas sobre la carne de bovino y el arroz- Reclamación con respecto al arroz, Ab-2005-6, Informe del Órgano de Apelación 29 de noviembre de 2005. Documento WT/DS295/AB/R.
15. *Multilateralising Regionalism: Spaghetti bowls as building bloc on the path to global free trade*, *World Economy*, 2006
16. Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos , *Regional Integration: Observed Trade and Other Economic Effects*, Working Party of Trade Committee, TD/TC/WP(2001)19/Rev.1, OCDE, París, 2001
17. Plan de Modernización de Aduanas 2007-2012. Administración General de Aduanas.
18. Propuesta de Paraguay, Ruanda y Suiza, Documento (TN/TF/W/39)
19. *The Impact of Trade-Related Intellectual Property Rights on Trade and Foreign Direct Investment in Developing Countries*, TD/TC/WP(2002)42/FINAL, OCDE, París 2003.

20. Organización Mundial del Comercio y Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, *Medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio y otras prescripciones en materia de resultados: Estudio conjunto de las Secretarías de la OMC y la UNCTAD*, documentos G/C/W/307 y G/C/W/307/Add.1 de la OMC, Ginebra: OMC. 2002.
21. - - - - - *Recomendaciones del Equipo de Trabajo sobre la Ayuda para el Comercio*, documento WT/AFT/1 de la OMC, Ginebra: OMC, 2006.
22. Reporte “*La República Popular de China y América Latina y el Caribe hacia una relación estratégica*”. CEPAL. 2010.

#### **D) BIBLIOGRAFÍA.**

1. AMBLER, Tim y Witzel Morgen, *Doing Business in China*, Routledge, Nueva York, 2000.
2. ANDERSON, R. y Jenny F. *Competition Policy, Economic Development and the Possible Role of a Multilateral Framework on Competition Policy: Insights from the WTO Working Group on Trade and Competition Policy*, en E. Medalla (comp.) *Competition Policy in East Asia*, Routledge/Curzon. 2005.
3. ANDERSON, R. y Holmes P. *Competition Policy and the Future of the Multilateral Trading System*, *Journal of International Economic Law*. 2002.
4. ANGUIANO, Eugenio, *China Contemporánea: La construcción de un país*, El Colegio de México, México, 2001.
5. ARNAUD, V. *MERCOSUR, Unión Europea, Nafta y los procesos de Integración Regional*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Argentina, 1996.
6. AUGIER, P., Gasiorek, M. y Lai Tong, C. *The impact of rules of origin on trade flows' Economic Policy*, 2005.
7. BAJO RUBIO, Oscar, *Teorías del Comercio Internacional*, Antoni Bosch editor, Primera edición, Barcelona 1991.

8. BALDWIN Richard and Patrick Low, *Multilateralizing Regionalism, Challenges for the Global Trading System*. Organización Mundial de Comercio, Institut Universitaire de Hautes Etudes Internationales, Genova. 2009.
9. BARBÉ, E. *Relaciones Internacionales*, Ed. Tecnos, Madrid, España, 1995.
10. BARCAZAR, Alvaro, et al. *Del proteccionismo a la apertura, ¿el camino a la modernización agropecuaria?* Vol. I. ICA TM editores, Colombia, 1998.
11. BECERRA RAMÍREZ Manuel, *China, una estrategia sobre propiedad intelectual, México –China, Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México, 2008.
12. - - - - - *Derecho Internacional Público*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1991.
13. - - - - - et al, Coordinadores, *Obra en Homenaje a Rodolfo Cruz Miramontes*, Tomo II, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2008
14. BECK, Ulrico, *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Ed. Paidós, Barcelona, 1998.
15. BLÁZQUEZ-LIDOY, Jorge, *¿Ángel o Demonio? Los efectos del Comercio Chino en los países de América Latina*, CEPAL, 2006.
16. BURDEAU, Georges, *Traité de Science Politique*, tomo III, París, 1950.
17. BUSTELO GÓMEZ, Pablo, *Economía China ante el siglo XXI*, editorial Cifuentes, Madrid, 1997.
18. - - - - - *¿Está la economía china abocada a una Crisis?* ARI N° 107/2004, Real Instituto Elcano. Madrid, España, 2004.
19. CAMARGO, Pedro Pablo. *La Administración Pública Nacional como órgano de las relaciones internacionales*, ensayo inédito.

20. CARBONELL, Miguel, *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México*, Ed. UNAM, México, 1998.
21. CARPIZO Mc Gregor, Jorge, *Estudios Constitucionales*, Porrúa, octava edición, México, 2003.
22. CARVAJAL CONTRERAS, Máximo, *Manual de Derecho Aduanero*, Editorial Porrúa, México, 1995.
23. CASS. Ronald A et al, *Internacional Trade Law*, 2 edición, Ed. Ashgate, EUA, 2003.
24. CHASE, K. *Multilateralism Compromised: the Mysterious Origin of GATT Article XXIV*, *World Trade Review*, 2006.
25. COLÍN ZEPEDA, Lorena Ivette y Reyes Corona, Oswaldo G., *Principios de justicia fiscal y legalidad tributaria*, Tax Editores, México.
26. Condon, Brady J., *El Derecho de la Organización Mundial de Comercio. Tratados, jurisprudencia y práctica*. Ed. Cameron May, Reino Unido, 2007.
27. DEL ARENAL, Celestino. *Introducción a las relaciones internacionales*, 3ra. ed. Editorial Tecnos, España, 1990.
28. DÉRMURGER, Sylvie, *Economic opening and growth in China*, Organization for Economic Co-operation and development, Paris, 2000.
29. DEVLIN, Robert, et al. *El impacto de China. Oportunidades y retos para América Latina y el Caribe*. Ed. David Rockefeller Center for Latin America Studies, Universidad de Harvard. Nueva York, 2007.
30. DÍAZ L. *El derecho Económico y la Integración Económica*, Ed. Temis, Bogota, Colombia, 1988.

31. DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, Gallego, *Más allá de la economía de mercado*, Marcial Pons, Historia y Prensas Universitarias de Zaragoza, Madrid, 2007.
32. DUSSEL PETERS, Enrique, *Oportunidades en la relación económica y comercial entre China y México*, CEPAL, 2007.
33. FINGER, J. Michel y Nogués, Julio J. *Safeguards and Antidumping in Latin American Trade Liberalization: Fighting Fire with Fire*, Palgrave MacMillan y el Banco Mundial, Washington, 2006.
34. FISAC, Taciana, *China en transición: sociedad, cultura, política y economía*, Ed. Bellaterra, Barcelona, 2002.
35. FIX-ZAMUDIO, Héctor y Salvador Valencia Carmona, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*. Editorial Porrúa, México, 1999.
36. GARCÍA MARTÍNEZ, C. *Economía China. Su prospectiva en los bloques del siglo XXI*. Ed. Ciudad Argentina, Buenos Aires, 2005.
37. GARCÍA MORENO, Víctor Carlos, *Derecho de los Tratados, (Convención de Viena de 1969) s/p*. México, 1995.
38. GARRIDO RUIZ, Abel. *El ingreso de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio: GATT*, Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México, México, 1986.
39. GONZÁLEZ CUEVAS, Oscar, *México frente a la modernización de China, memorias de la Conferencia sobre el Desarrollo Económico en China y el área del Pacífico*, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco Limusa, México, 1999.
40. GONZÁLEZ García, Juan, *China: reforma económica y apertura externa*, Cámara de Senadores, LVIII Legislatura, Ed. Miguel Ángel Porrúa, México, 2003.
41. GONZÁLEZ MANRIQUE, Luis Esteban. *El "síndrome de china" se extiende por América Latina*. Real Instituto Elcano, Madrid, España, 2004.

42. GRIEN, Raúl. *La Integración económica como alternativa inédita para América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
43. HARDING, Harry, *China's second revolution: reform after Mao*, Brookings Institution, Washington, D.C., 1987.
44. HARRIS B, Michael, *The Psychology of the Chinese People*, Oxford University Press, Nueva York, 1986.
45. HARVEY, David, *Espacios de Esperanza*, Ediciones Akal, S.A., Madrid, 2003.
46. HAY, Donald, *Economic reform and state-owned enterprises in China, 1979-1987*, Clarendon, Oxford, 1994.
47. HILL, Charles W. L., *International Business, Competing in the global marketplace*, McHill, 5a. edición, Nueva York, 2005.
48. HOEKMAN, Bernard et al, *Development, Trade, and the WTO*, Banco Mundial, Washington, D.C. 2002.
49. IKELS, Charlotte, *The return of the god of wealth the transition to a market economy in urban China*, Stanford, Stanford University, 1996.
50. JACKSON, John H. *World Trade and the Law of GATT (A legal Análisis of the General Agreement of Tariffs and Trade Charlottesville)*, Ed. The Michie Company Law Publishers. Virginia, s/f.
51. - - - - - *International Economic Relations*, 3 Ed. Ed. West Publishing, EStados Unidos de Norteamérica, 1995.
52. JAMENSON, Frederic, *Globalización y estrategia política*, Ediciones Akal, S.A., Madrid, 2000.
53. JAVORCIK, Beata Smarzynska, *Composition of Foreign Direct Investment and Protection of Intellectual Property Rights: Evidence from Transition Economies*,

*Working Paper* N° 2786, *World Bank Policy Research*. Banco Mundial, Washington D.C., 2002.

54. JINGDONG, Liu, *La OMC y el estado de derecho en China*. En Arturo Oropeza García, Coordinador, México-China. Culturas y sistemas jurídicos comparados. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2008.
55. KING Fairbank, John, *China, una nueva Historia*, Editorial Andrés Bello, Santiago de Chile, 1996.
56. KRAUSS, Willy, *Private business in China revival between ideology and pragmatism*, Universidad de Hawaii, Honolulu, Hawaii, 1991.
57. LAL DAS, Bhagirath, *La OMC y el sistema Multilateral de comercio. Pasado, presente y futuro*. Icaria Editorial, Barcelona, 2004.
58. LARDY, Nicholas, *Integrating China into Global Economy*, Brookings Inst. Press, Estados Unidos, 2002.
59. LAVIGNE, Marie, *Del socialismo al mercado, la difícil transición económica de la Europa del Este*, Ediciones encuentro, Madrid, 1997.
60. LIMÃO, Nuno, *Preferential Trade Agreements as Stumbling Blocks for Multilateral Trade Liberalization: Evidence for the U.S*, Centre for Economic Policy Research (CEPR), Londres, 2005
61. MADDISON, Angus. *The World Economy: A Millennial Perspective*, OCDE, París, 2001.
62. MALPICA DE LAMADRID, Luis, *El Sistema Mexicano contra prácticas desleales de comercio internacional*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1996.
63. MARIÑO FAGES, Jorge. *La supranacionalidad en los procesos de integración regional*. Editorial Mave, Madrid, España, 1999.

64. MÉNDEZ SILVA, Ricardo. *Los Principios del Derecho de los Tratados*. En Boletín Mexicano de Derecho comparado, Nueva serie, año III, Número 7, enero- abril, México, 1970
65. MONTERO ZENDEJAS, Daniel, *Derecho Constitucional Comparado*, Editorial Porrúa, México, 2006.
66. MORAN, T. *Foreign Direct Investment and Development*, Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1998.
67. MORCILLO Eduardo y James Sinclair, *El marco de los negocios en China, aspectos prácticos*. Ediciones Gestión 2000, Barcelona, 2005.
68. MORENO CASTELLANOS, Jorge Alberto Coordinador. *Nuevos Paradigmas del Comercio Internacional*. Tax editores, México, 2010.
69. NEME CASTILLO, Omar, *La competencia entre México y China: la disputa por el mercado de Estados Unidos*. Porrúa, México 2006.
70. NOLAND, Marcus y Howard Pack, *Industrial Policy in an Era of Globalization: Lessons from Asia*, Institute for International Economics (IIE), Washington D.C., 2003.
71. OROPEZA GARCÍA, Arturo. *China, entre el reto y la oportunidad*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM y Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. México, 2006.
72. - - - - - (Coord.), *México-China, Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. México, 2008.
73. - - - - - *Una visión sobre el nuevo papel de China en la región*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 2008.
74. OSORIO ARCILA, Cristobal, *Diccionario de Comercio Internacional*, ECOE ediciones, Colección textos universitarios, Colombia, 2006.

75. PATIÑO MANFFER, Ruperto, *Régimen de Comercio Exterior, Temas de actualidad*, Porrúa, México 2009.
76. ----- Comentario al Artículo 133, en *Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones*. 6ª Edición, Porrúa. México, 2000.
77. PAUGAM, Jean Marie y Novel, Anne-Sophie, *Why and How Differentiate Developing Countries in the WTO? Theoretical Options and Negotiating Solutions*, Institut français des relations internationales, París, 2005.
78. PGOTT, Charles, *China in the world economy*, OCDE, Paris, 2002.
79. PONCE GÓMEZ, Francisco, *Derecho Fiscal*, Editorial LIMUSA, 12ª edición, México, 2009.
80. QUINTANA ADRIANO, Elvia Arcelia. *El Comercio Exterior de México. Marco Jurídico, estructura y política*. México, UNAM, Ed. Porrúa, 2010.
81. QUINTANA VALTIERRA, Jesús, *Derecho Tributario*, Quinta edición, editorial Trillas, México, 2008.
82. RAMÍREZ OCAMPO, Jorge, *¿No TLC? El impacto del tratado en la economía colombiana*, Editorial Norma, Bogotá, 2007.
83. RAVENHILL, J. *The New Regionalism*, en John Ravenhill (comp.) *Global Political Economy*, Oxford, 2005.
84. REMIRO BROTONS, Antonio, *Derecho Internacional Público, Derecho de los Tratado*, Editorial Tecnos, Madrid, 1987.
85. REYES DE LA TORRE, Luz Elena *Prácticas desleales del Comercio Internacional (Antidumping)*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, serie I, Estudios de Derecho Económicos, número 26, México, 1995.

86. ROLDAN, Eduardo, *La adhesión de China a la OMC: impacto en la economía Mundial, en Las Relaciones Económicas de China, OMC, México, Estados Unidos, Taiwán y la Unión Europea*. Plaza y Valdez Editores, México, 2003.
87. ROSAS, María Cristina y Giovanni E. Reyes, (coords) *Que las Rondas no son buenas... La OMC y la Ronda de Doha: ¿proteccionismo vs. desarrollo?* Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 2003.
88. ROY, Martin et al, *Services liberalization in the new generation of Preferential Trade Agreements (PTAs): How much further than the GATS?* WTO Staff Working Paper ERSD, 2006.
89. RUBIO DÍAZ LEAL, Laura, *China y Japón modernización económica cambio político y posicionamiento mundial*, Ed. Senado de la República, México, 2008.
90. SALDAÑA PÉREZ, Juan Manuel, *Comercio Internacional, Régimen Jurídico Económico*, Porrúa, México, 2008
91. SALVATORE, Dominik. *Economía Internacional*, Tr. Andrés Lozano, 6ª. Ed. Ed. Prentice may, México, 1999.
92. SERNA DE LA GARZA, José María, *Derecho Comparado Asia-México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2007.
93. SOLER MATUTES, Jacinto, *El despertar de la nueva China, Implicaciones del ingreso de China en la OMC*. Editorial Catarata, Madrid, 2003.
94. SUBRAMANIAN, A. y Watal, J, *Can TRIPS Serve as an Enforcement Device for Developing Countries in the WTO?* Journal of International Economic Law, 2000.
95. TAKATOSHI, I. y Kruger, A. (comp.) *Regionalism Versus Multilateral Trade Arrangements*, University of Chicago Press, Chicago, s/f.
96. TORO, A. *Las Falacias del Libre Comercio*. Reflexiones en torno al orden neoliberal. Panapo, Caracas, Venezuela, 1993.

97. TORRES GAYTÁN, Ricardo. *Teoría del Comercio internacional*, 20 Ed., Ed. Siglo XXI, México, 1996.
98. TREJO VARGAS, Pedro, *El sistema aduanero de México*, práctica de las importaciones y exportaciones, Ed. Taxx, México, 2006
99. TUGORES, Juan. *Economía Internacional. Globalización e Integración regional*, 6 Ed., Ed. Mc Graw Hill, México, 2006
100. VAN DEN BOSSCHE, Peter, *The Law and Policy of the World Trade Organization (Text and Cases and Materials)*, Ed. Cambridge University Press, Reino Unido, 2005.
101. VÁZQUEZ BENÍTEZ, Adrián. *La Cláusula de Paz en la Adhesión de China a la OMC y las medidas de transición resultantes*, en Jorge Alberto Moreno Castellanos, Coordinador. *Nuevos Paradigmas del Comercio Internacional*. Tax editores, México, 2010.
102. VILLEGAS ESQUIVEL, Diana, *El Despertar del Dragón: China, Políticas públicas para su ingreso a la Organización Mundial de Comercio*. Universidad Iberoamericana, México, 2003.
103. WITKER Jorge/PIÑA Joaquín. *Régimen Jurídico de Comercio Exterior*. Editorial MPC Editores. México, 2010.

## **E) PÁGINAS DE INTERNET**

1. Acuerdo sobre Procedimientos para el trámite de Licencias de Importación. OMC, [http://www.wto.org/spanish/docs\\_s/legal\\_s/23-lic.pdf](http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/23-lic.pdf)
2. China ABC. *Sistema político y estructura del Estado Constitución*. Octubre 2004. <http://www.china.org.cn/xi-china/sist-constitu.htm>.
3. CHRISZT, Michael. y Elena Whisler, *Surgimiento Económico China. EconSouth - Vol. 7, No. 2* Julio, 2005.

<http://www.frbatlanta.org/invoke.cfm?objectid=50E7ED89-5056-9F06-99AF204C6C823A5C&method=display>

4. Economías en transición: una perspectiva del FMI sobre los avances y perspectivas, noviembre de 2000, [www.imf.org/estudios/tematicos](http://www.imf.org/estudios/tematicos)
5. Informe sobre el Comercio Mundial 2007, Organización Mundial del Comercio. [http://www.wto.org/spanish/res\\_s/publications\\_s/wtr07\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/res_s/publications_s/wtr07_s.htm)
6. MURILLO, Lucia. *Inversión Extranjera Directa recibida por China en 2009*. Instituto Español de Comercio Exterior. Estudio realizado bajo la supervisión de la Oficina Económica y comercial de la Embajada de España en Pekín. España, 2009. [http://www.oficinascomerciales.es/icex/cda/controller/pageOfecomes/0,5310,5280449\\_5299371\\_5287111\\_4270887\\_CN,00.html](http://www.oficinascomerciales.es/icex/cda/controller/pageOfecomes/0,5310,5280449_5299371_5287111_4270887_CN,00.html)
7. Órganos estatales de la República Popular China. [www.china.org.cn](http://www.china.org.cn)
8. PASCAL Lamy, “El lugar y la función (del derecho) de la OMC en el orden jurídico internacional” el 19 de mayo de 2006. Noticias de la Organización Mundial de Comercio. [http://www.wto.org/spanish/news\\_s/sppl\\_s/sppl26\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/news_s/sppl_s/sppl26_s.htm)
9. PATIÑO MANFFER, Ruperto, *Comentarios en torno al Artículo 131*, en <http://legal.terra.com.mx/enlinea/articulos/articulo/0042/default.asp>
10. Proyecto SICA. *Historia de la adhesión de China a la OMC*, Febrero, 2002. [http://www.sica.gov.ec/comext/docs/Actualidad%20Comercial/OMC/china\\_omc.htm](http://www.sica.gov.ec/comext/docs/Actualidad%20Comercial/OMC/china_omc.htm)
11. Proyecto SICA. *La OMC concluye negociaciones para el ingreso de China*. Febrero, 2002. [http://www.sica.gov.ec/comext/docs/Actualidad%20Comercial/OMC/china\\_omc.htm](http://www.sica.gov.ec/comext/docs/Actualidad%20Comercial/OMC/china_omc.htm)
12. REVILLA DE LA TORRE, Jorge Luis *La necesidad de implementar el concepto del derecho al mínimo vital en la legislación tributaria mexicana*. Disponible en [http://www.scjn.gob.mx/SiteCollectionDocuments/PortalSCJN/RecJur/Becarios/pdf/EL MÍNIMO VITAL.pdf](http://www.scjn.gob.mx/SiteCollectionDocuments/PortalSCJN/RecJur/Becarios/pdf/EL_MÍNIMO_VITAL.pdf)

13. Revista electrónica "CANACERO INFORMA", Núm. 33. [www.canacero.org.mx](http://www.canacero.org.mx).
14. Temas Comerciales, Programa de Doha para el desarrollo, Ayuda para el Comercio. [http://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/dda\\_s/aid4trade\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/dda_s/aid4trade_s.htm)
15. VARGAS MENCHACA, José Manuel, *Naturaleza jurídica de las cuotas compensatorias*, disponible en <http://legal.terra.com.mx/enlinea/articulos/articulo/0032/default.asp>