

152
2 Ej.

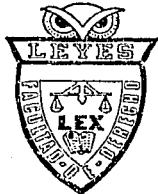


UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

"EL REGIMEN JURIDICO DE LA POLITICA DE
COMERCIO EXTERIOR EN MEXICO"

TESIS PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
CARLOS AUGUSTO COLINA RUBIO



México, D. F.

MCMLXXXVIII



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE GENERAL

INTRODUCCION	I
--------------------	---

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA REGLAMENTACION JURIDICA DEL COMERCIO MUNDIAL

1.1 La intervención del Estado en la actividad económica	1
1.2 La corriente mercantilista y la reglamentación del comercio exterior	12
1.3 Los fisiócratas, la idea del derecho natural y la no intervención del Estado	20
1.4 El pensamiento de los economistas clásicos, el liberalismo económico y la reglamentación estatal del comercio exterior	26
1.5 La doctrina socialista del siglo XIX	42

CAPITULO SEGUNDO

REGLAMENTACION JURIDICA DEL COMERCIO MUNDIAL

2.1 Marco general del comercio mundial	54
2.2 Marco jurídico del comercio mundial	70
2.3 Principales acuerdos internacionales en materia de comercio ..	78
2.4 Fundamentos jurídicos de los principales organismos internacionales reguladores del comercio mundial	81
2.4.1 Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio ...	81
2.4.2 Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD)	119
2.4.3 Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME)	126
2.4.4 La Comunidad Económica Europea (CEE) y la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC)	131
2.4.4.1 La Comunidad Económica Europea (CEE)	131
2.4.4.2 La Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) ..	142
2.4.5 La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) - y la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) ..	145
2.4.5.1 La Asociación Latinoamericana de Integración ..	145
2.4.5.2 Asociación Latinoamericana de Integración	153
2.4.6 El Mercado Común Centroamericano (MCC)	158
2.4.7 Asociación de Libre Comercio del Caribe (CARIFTA) y la Comunidad del Caribe (CARICOM)	162

2.4.8	El Grupo Andino (GRAN) y el Tribunal Andino de Justicia .	167
2.4.9	El Acuerdo de Libre Comercio Estados Unidos-Canadá. ¿Hacia un Mercado Común de América del Norte?	175
2.5	Fundamentos jurídicos del arbitraje comercial internacional ...	187

CAPITULO TERCERO

REGIMEN JURIDICO DE LA POLITICA DE COMERCIO EXTERIOR DE MEXICO

3.1	Marco general del comercio exterior de México	193
3.2	Atribuciones del Ejecutivo en materia de comercio exterior	217
3.3	Estructura administrativa-organizativa del comercio exterior ..	226
3.3.1	Dependencias de la Administración Pública relacionadas .. con la normatividad, diseño y seguimiento de la política de comercio exterior	228
3.3.2	Dependencias de la Administración Pública relacionadas .. con la promoción, fomento y financiamiento de las exportaciones	235
3.3.3	Organizaciones del sector público	250
3.3.4	Organismos mixtos	253
3.4	Reglamentación jurídica del comercio exterior	253
3.4.1	Antecedentes históricos	253
3.4.2	Régimen jurídico actual del comercio exterior	258
3.4.3	Racionalización de la protección del sistema arancelario.	263
3.4.4	Régimen jurídico contra las prácticas desleales al comercio exterior	272
3.4.5	Apoyos jurídico y financiero a la promoción de las exportaciones	285
3.4.6	Sistemas de control jurídico al comercio exterior	290
3.4.7	Régimen jurídico en las zonas libres y franjas fronterizas e industrias maquiladoras de exportación	297

CAPITULO CUARTO

LA REGLAMENTACION JURIDICA DEL COMERCIO EXTERIOR DE MEXICO EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

4.1	La posición de México en el marco de los acuerdos multilaterales	312
4.2	Aspectos jurídicos de los acuerdos comerciales bilaterales celebrados por México	320
4.2.1	Acuerdos bilaterales de cooperación económica y comercial.	320
4.2.2	Acuerdos de alcance parcial	323
4.2.3	Entendimientos bilaterales	324
4.2.4	Protocolo relativo a las negociaciones comerciales entre países en desarrollo	325
4.3	El marco jurídico en las relaciones comerciales México-Estados Unidos	326
4.3.1	Leyes reglamentarias del comercio exterior de Estados Unidos	331

4.3.2	El Sistema Generalizado de Preferencias de Estados Unidos	339
4.3.3	Entendimientos bilaterales firmados entre México y Estados Unidos	351
4.4	Estructura jurídico-legal en la celebración de contratos de compraventa internacional de mercancías	360
4.4.1	Reglas internacionales para la interpretación de términos comerciales (INCOTERMS)	364
4.4.2	Elementos esenciales y de validez en los contratos de compraventa internacional de mercancías	371
4.4.3	Elaboración de los contratos de compraventa internacional de mercancías	372
	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	379
	BIBLIOGRAFIA GENERAL	391
	DOCUMENTOS E INFORMES	404
	LEGISLACION CONSULTADA	405

INTRODUCCION

"La eficiencia económica sin el derecho es delincuencia. El derecho sin la eficiencia económica es impotencia, sólo re unidos y entrelazados con justicia y efi ciencia".

Hugo Rangel Couto.

Históricamente el intercambio de mercancías a escala internacional se ha constituido como uno de los fenómenos económicos más importantes en la evolución de la sociedad contemporánea, no solamente por la interacción de los diversos sectores que lo conforman, sino también porque es a través del comercio exterior como podemos llegar a representar la inserción de una na ción con el resto de la comunidad internacional.

La importancia del comercio exterior como factor estratégico en el de sarrollo económico de una país fue destacada por los más prominentes econo mistas clásicos del Siglo XIX, recordemos que el economista inglés David - Ricardo nos señala en su celebre tratado de economía política que "un país puede crecer más rápidamente cuando vende en el exterior, más allá de su mercado interno".¹

Así, la estructura de la compraventa de mercaderías es sin duda un -- elemento determinante que nos indicará el grado de desarrollo en el que se encuentra un país.

La naturaleza del intercambio comercial entre las naciones tiene su - fundamento en la desigual distribución de los recursos naturales y tecnoló gicos existentes en el mundo, así como en la inmovilidad en algunos de los factores productivos, esto ha obligado a que practicamente ningún país en - la actualidad pueda sustraerse de cambiar sus excedentes por faltantes en - los mercados internacionales, generandose de esta manera una intrincada --

¹ Ricardo, David. Principios de Economía Política y Tributación, Edit. - Fondo de Culturs Económica, México, 1976, p. 99.

II

red de relaciones comerciales entre los distintos países, lo que ha llevado al comercio exterior a ser una de las manifestaciones más complejas en el mundo contemporáneo.

El mismo Ricardo nos presenta en su obra una tesis que pretende ser generalizada para justificar la existencia del intercambio mundial de mercancías al afirmar que "todo país busca especializarse en aquellos sectores para los cuales posee ventajas comparativas, a cambio de adquirir en el exterior los bienes que en otros países poseen costos comparativos menores a los suyos".²

La teoría de las ventajas comparativas expuesta por Ricardo a principios del Siglo XIX y desarrollada más ampliamente por otros destacados economistas de la época, aún continúa siendo fielmente apoyada por los más radicales representantes del capitalismo contemporáneo, como Raymond Mises, quien nos anota que "el principio de las ventajas comparativas es fundamentalmente una idea de mucho sentido común e importante para toda economía; cada individuo, cada comunidad o cada país, deben especializarse en la producción de aquellos bienes respecto de los cuales son relativamente más eficientes o productivos".³

Sin embargo, la historia nos ha demostrado que bajo el amparo del principio de las ventajas comparativas, los países más desarrollados han buscado legitimar su dominación sobre los países más atrasados, dividiendo así al comercio mundial en dos grandes polos desiguales por su propia esencia, por un lado, los países periféricos y dependientes, abastecedores de materias primas y alimentos; y por otra parte, un reducido grupo de países centrales e industrializados proveedores de manufacturas, tecnología y capitales, y "esta dicotomía conforma el centro de la problemática desarrollo-subdesarrollo e históricamente ubica a un grupo de países en los niveles de la opulencia, frente a un vasto conjunto de países que sobreviven -

¹ Ricardo, David, op. cit., p. 103.

² Mises, F., Raymond. "El desarrollo económico y el principio de las ventajas comparativas", Revista de Economía, núm. 2, Universidad de Chile, Santiago de Chile, 1972, p. 3.

en el atraso y la dependencia".⁴

Este modelo ha generado un círculo vicioso en las relaciones comerciales internacionales, dominado por un proceso de intercambio desigual entre centro y periferia, abriéndose así una brecha cada vez más profunda entre países ricos y pobres.

La dicotomía que se presenta en el comercio mundial ha llevado a la comunidad internacional a replantearse la necesidad de regular jurídicamente la intrincada red de las relaciones comerciales que permita la coexistencia de dos bloques con intereses diametralmente contrapuestos cuando convergen en los mercados internacionales, ello ha dado como resultado un complejo conjunto de leyes, acuerdos e instituciones que buscan regular el comercio a escala internacional y a nivel particular cada país a establecido su propio marco jurídico que le permite reglamentar de manera específica su comercio con el exterior. Estas reglamentaciones jurídicas internas, -- pueden llegar a diferir en mayor o menor grado de un país a otro, dependiendo del papel que tenga asignado en el mercado mundial.

El complejo marco jurídico en el que se desenvuelven las relaciones comerciales internacionales, nos ha motivado a abordar en el presente trabajo, el análisis del comercio mundial desde una óptica jurídico-económica, considerando además que hasta ahora se le ha restado importancia al estudio conjunto de esa estrecha relación, relegándose con esto las ventajas analíticas que de ello pudieran derivarse para poder ofrecer un panorama más integral sobre la dinámica y tendencias del comercio mundial.

Conscientes además de que el actual régimen jurídico que intenta regular el intercambio internacional de bienes y servicios lejos de ser inmutable en el tiempo, registra cambios constantes que en la medida en que se -- presentan llegan a alterar sustancialmente el desarrollo económico-social de una nación e inclusive hasta modificar las premisas teóricas en las que se sustentan las relaciones comerciales, nos obligó a delimitar las pretensiones de esta tesis a no ir más allá de presentar una primera aproximación

⁴ Witker Velázquez, Jorge. El Régimen Jurídico de los Productos Básicos en el Comercio Internacional, Edit. UNAM, México, 1ª ed., 1984, p. 1.

a un análisis que nos permitiera poner claramente de manifiesto la estrecha interdependencia que guarda la política de comercio exterior con su reglamentación jurídica y los efectos que sobre ésta, tienen los cambios económicos estructurales. Consideramos además, que si intentáramos abordar esta problemática de manera global, ello implicaría emprender una ardua e inalcanzable meta, superior a la ya realizada, por lo que decidimos orientar el rumbo de esta investigación al caso particular de México.

Como parte de la comunidad internacional, México no se encuentra al margen de la dinámica económica mundial a la que fue incorporado desde la época del colonialismo español, más por el contrario, ha estrechado desde entonces sus lazos de dependencia con el exterior, reflejándose ello en la expansión registrada por nuestras transacciones comerciales, dando como resultado que el comercio exterior llegue a representar uno de los sectores estratégicos en el proceso de desarrollo económico del país.

En la medida en que fueron ampliándose nuestras relaciones comerciales con el exterior, se hizo necesaria una mayor intervención del Estado para coordinar la participación de todos los agentes económicos involucrados en esta actividad, como actor directo invirtiendo en raras estratégicas prioritarias y como actor indirecto, orientando la política de comercio exterior a través de un conjunto de planes y programas encaminados a promover las exportaciones y regular las importaciones.

La estrategia de comercio exterior en México bajo la rectoría del Estado, se ha sustentado en una amplia y compleja reglamentación jurídica contenida en diversos preceptos constitucionales, leyes reglamentarias, códigos, decretos, reglamentos, circulares, acuerdos, convenios y tratados internacionales suscritos y ratificados por el Gobierno mexicano. La dispersión de este conjunto de normas que conforman el marco jurídico en que se sustenta la política comercial externa de nuestro país, fue una de las múltiples dificultades que tuvimos que enfrentar en la realización de esta tesis. Si asumimos el principio general de que el comercio, considerado como el intercambio de bienes y servicios, es una actividad económica que vincula a la producción con el consumo, y en el que participan por un lado, quienes al amparo de nuestras leyes se dedican al libre ejercicio de la actividad comercial y por otro, el Estado como responsable de orientar y regu-

lar dicha actividad, consecuentemente aceptamos que el comercio exterior - como parte del sistema económico nacional, encontrará sus elementos constitutivos en un orden jurídico positivo, aún cuando debemos de reconocer que las particularidades de todo régimen de derecho depende, en gran medida, - de las características económicas de la sociedad en que se desenvuelve. No obstante las relaciones señaladas entre el régimen jurídico y el sistema - económico, debemos de dejar planteado la relativa autonomía que existe entre ambos sectores de la vida nacional.

Reconocemos sin embargo, que la política de comercio exterior, al igu al que cualquier otra actividad económica, requiere necesariamente de un - ordenamiento jurídico para su adecuado funcionamiento, ya que el principio de legalidad que impera en nuestro país proporciona el marco indispensable para que el comercio exterior pueda operar en un régimen de derecho. La di námica propia del comercio exterior comprende por su misma naturaleza, de - un ámbito mucho más amplio, que incorpore a un conjunto de elementos econó - micos y políticos internos y externos, en adición a los ordenamientos jurí dicos establecidos.

En este orden de ideas y por las características propias de esta in-- vestigación, decidimos seguir un método de análisis deductivo que nos per - mitiera partir de un enfoque global de las relaciones comerciales interna - cionales, hasta acercarnos a la naturaleza jurídica de la política de co-- mercial exterior en México, entendiendo por "política" no solamente a los - fines que se pretenden alcanzar, sino también a los medios para lograrlos; y si consideramos que el comercio exterior no es sino el intercambio inter nacional de bienes y servicios, deducimos que la política de comercio exte rior se integrará tanto por los fines que se pretenden alcanzar en ese in - tercambio, como por los medio e instrumentos necesarios para lograrlos. Pa ra alcanzar nuestro objetivo, dividimos esta tesis en cuatro grandes capí - tulos estrechamente vinculados uno de otro.

En el Primer Capítulo analizamos los postulados teóricos de las prin - cipales corrientes del pensamiento jurídico-económico, con especial énfasis a su contribución en la configuración de la reglamentación jurídica -- del comercio mundial. Consideramos presentar éste marco teórico-histórico - porque solamente así podremos entender nuestro presente y prever nuestro -

futuro.

De las consideraciones anteriores se desprende la necesidad de analizar los diferentes instrumentos jurídicos que reglamentan las operaciones de intercambio comercial en los mercados internacionales, ello nos permitirá tener un marco de referencia para ubicar la posición de México en la dinámica del capitalismo mundial y comprender así el régimen jurídico que reglamenta a nuestro comercio exterior, éste tema se aborda en el Capítulo - Segundo.

La parte central de esta tesis se estudia en el Capítulo Tercero, en donde analizamos los principales instrumentos que conforman el actual régimen jurídico de la política de comercio exterior en México.

Finalmente, considerando la inserción de México en la dinámica del comercio mundial y su estrecha interdependencia política y comercial con Estados Unidos, dejamos para el Cuarto y último Capítulo el análisis de los distintos acuerdos multilaterales y bilaterales firmados por el gobierno mexicano para reglamentar el intercambio internacional con nuestros principales socios. En particular analizamos algunos de los más importantes ordenamientos legales que han orientado la política comercial externa de Estados Unidos, desde la salvaguardia hasta los impuestos compensatorios y el funcionamiento de su Sistema Generalizado de Preferencias (SGP).

El tratamiento de éste último tema se justifica plenamente por el hecho de que aproximadamente dos terceras partes de nuestro intercambio comercial se continúa realizando con Estados Unidos, por lo que cualquier cambio que se presente en la reglamentación jurídica del comercio exterior de ese país, tendrá un impacto inmediato en la evolución de nuestro propio comercio exterior, como los hechos nos lo han demostrado. Terminamos el Cuarto Capítulo con una descripción esquemática de la estructura jurídico-legal de los contratos de compraventa internacional de mercaderías, considerando que prácticamente todas las operaciones comerciales en los mercados mundiales se realiza mediante la celebración de dichos contratos.

Con esta tesis esperamos satisfacer, por lo menos parcialmente, algunas de las interrogantes que se han planteado todos aquellos interesados en un tema tan complejo como lo es la reglamentación jurídica del comercio exterior de México. Se dice que nadie convence a nadie, porque cada quien

se convence a sí mismo según su particular punto de vista. Se dice que nadie enseña a nadie, porque lo que hacemos todos es simplemente intercambiar información. Pues bien, precisamente eso es lo que intentamos con esta tesis: dar información y que cada quien saque sus propias conclusiones.

Como todo trabajo de investigación, y éste no es la excepción, su realización es resultado de las ideas y colaboración de muchas personas que participaron en sus diferentes etapas de elaboración, mencionar a cada una de ellas sería unalabor interminable, con el riesgo siempre de incurrir en imperdonables omisiones. Sin embargo, tengo una deuda especial de gratitud intelectual con todos aquellos cuyas observaciones, sugerencias o comentarios, permitieron enriquecer y modificar sustancialmente este trabajo.

En particular deseo manifestar mi reconocimiento a los maestros Graciela Osorio Villaseñor y Mario Colina Barranco, a los doctores Andrés Serra Rojas, Modesto Seara Vázquez, Jorge Witker, Leonel Pereznieta de la Universidad Nacional Autónoma de México, Nicholas Bruck y George C. Phillips de American University of Washington y a Gerald K. Helleiner y Albert Fishlow de The University of Toronto, todos ellos destacados y respetados maestros universitarios, cuya obra me ha motivado a emprender este estudio y quienes con sus excelentes cátedras, agudas reflexiones y ejemplo de honestidad intelectual y profesional han influido determinantemente en mi formación académica. La satisfacción que me proporcionaron las interminables discusiones sostenidas con ellos durante el desarrollo de esta investigación es sin duda mi principal recompensa, pero como siempre, la responsabilidad final de los postulados e hipótesis que a lo largo de este trabajo se plantean, la asume totalmente el autor.

Los que a través de los años me han dispensado su inmerecida amistad, apoyo incondicional e infundido el aliento necesario para seguir adelante, sirvan éstas líneas para externarles mi más profundo agradecimiento.

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA REGLAMENTACION JURIDICA DEL COMERCIO MUNDIAL.

"Lo que es prudencia en el gobierno de una familia particular, raras veces deja de serlo en la conducta de un gran reino. Cuando un país extranjero nos puede ofrecer una mercancía en condiciones más baratas que nosotros podemos hacerla, será mejor comprarla que producirla".

Adam Smith. "La Riqueza de las Naciones"

1.1 LA INTERVENCION DEL ESTADO EN LA ACTIVIDAD ECONOMICA.

Sin pretender hacer aquí una apología sobre el origen y desarrollo del Estado moderno, consideramos necesario presentar un marco general que nos permita delimitar la participación del Estado en la economía, considerando que nuestro objeto de estudio es la regulación jurídica de una actividad económica, en este sentido, no es posible abordar un estudio jurídico sin hacer antes referencia al Estado, ya que como bien sabemos, la norma jurídica es, en estricto sentido una norma de conducta social, externa, que se impone por el Estado.

En éste orden de ideas y no obstante el hecho de que nos encontramos viviendo dentro de un Estado y que ello en consecuencia nos ha proporcionado una serie de información que nos permite tener una noción previa del mismo, ésta resulta confusa y empírica a la vez, por lo que nos vemos obligados a seguir una interpretación racional del fenómeno político de manera reflexiva, objetiva, metódica y sistemática para llegar a tener un conocimiento científico del concepto de Estado.

Una primera aproximación al concepto de Estado nos la proporciona la observación de la realidad que nos rodea, es decir, nuestro entorno, y de ello deducimos que el Estado es una sociedad humana y que ésta se encuentra establecida permanentemente en un territorio y la existencia de una sociedad humana implica de manera necesaria, la presencia en la misma, de un

orden normativo de la conducta y de la estructuración del grupo social, es decir, que esa sociedad se encuentra estructurada y regida por un orden jurídico que es establecido, aplicado y sancionado por un poder que dispone de las facultades necesarias para ese propósito.

De lo anterior establecemos que el Estado es una Institución que disfruta de personalidad moral a la que un orden jurídico atribuye un conjunto de derechos y obligaciones que le hacen nacer como persona jurídica, -- así, de acuerdo con Porrúa Pérez, podemos definir al Estado como "una sociedad humana establecida en el territorio que le corresponde, estructurada y regida por un orden jurídico, que es creado, definido y aplicado por un poder soberano, para obtener el bien público temporal, formando una institución con personalidad moral y jurídica".⁵

Es importante destacar que la estructura del Estado moderno es relativamente reciente, considerando que es hasta finales de la Edad Media cuando se observan los primeros intentos por lograr la unidad del Estado-Nación en algunas regiones europeas, superándose con ello la disgregación existente en la sociedad feudal. El Estado moderno surge así casi paralelamente con los primeros brotes del capitalismo, cuando se tiene una concepción de Estado como unidad, superándose con ello la estructura caduca del dualismo existente entre el monarca y pueblo y entre poder espiritual y temporal que había caracterizado durante siglos a la sociedad feudal.

La unidad del Estado-Nación se alcanzó en diversos países europeos de acuerdo con sus diferentes peculiaridades históricas, dicha unidad a su vez, tuvo como consecuencia lógica la aparición de nuevas formas que diferencian al Estado moderno de otras formas de organización política anteriores a esa estructura política, éstas características son entre otras: una estructuración constitucional como una comunidad nacional organizada de acuerdo con las funciones que ha de realizar, poseyendo además un orden ju

⁵ Porrúa Pérez, Francisco. Teoría del Estado, Edit. Porrúa, México, 15ª ed. 1980, p. 270.

rídico que regula las relaciones entre el Estado y los gobernados, en general, las características del Estado moderno son: la unidad, su organización constitucional y su autolimitación jurídica frente a los individuos.

Ahora bien, cómo podemos precisar y delimitar la acción del Estado en la actividad económica, el problema no es tan fácil de resolver como pudiera parecer a primera vista, ya que son múltiples los factores que intervienen en ello y la valoración de unos respecto a los otros no es posible sino en términos muy generales, aún así, consideramos que sin lugar a dudas, uno de los principales factores es casi siempre de carácter jurídico, más concretamente, de orden constitucional; considerando que es precisamente la Constitución el marco legal que regula y organiza al Estado moderno, define la competencia de sus principales órganos y delimita, por lo tanto, la acción pública frente a los particulares. Sin embargo, el factor jurídico puede variar en importancia cuando se trata de establecer los alcances y limitaciones del Estado en materia económica, en efecto la participación del Estado en la actividad económica no es la misma en periodos de estabilidad que en épocas de crisis, al respecto Carrillo Flores señala que "aunque a veces se pretende, que el poder deriva siempre de la Constitución y no se crea -- por la emergencia, es lo cierto que, para las situaciones extremas, ningún Estado abdica de la vieja prerrogativa; es decir, del derecho para pretender la realización del bien público o de lo que él considera bien público -- pasando, incluso, por encima de las leyes".⁶

La participación del Estado en la actividad económica contemporánea no ha sido, a lo largo de la historia permanente y creciente, pues es a partir de la recesión de la economía mundial de 1929 cuando observamos un cambio sustancial en las funciones del Estado; éste deja de ser solamente un órgano regulador y comienza a orientar su actividad más hacia el gasto público, como instrumento de promoción de la actividad económica e incluso como gran

⁶ Carrillo Flores, Antonio. "La Constitución y la acción económica del Estado", Investigación Económica, núm. 179, Facultad de Economía, UNAM, México, enero-marzo de 1987, p. 319.

empresa productiva, actividad que se observa más claramente en los países - en desarrollo, en éstos, la presencia activa del Estado no es el resultado propio del desenvolvimiento del capitalismo, sino la acción de éste fue una condición previa para que haya tenido lugar dicha evolución, México es un claro ejemplo de dicha simbiosis.

En términos generales podemos precisar que los aspectos más relevantes de la participación del Estado moderno en la actividad económica son: por una parte como regulador, cumpliendo con sus funciones de órgano legislador soberano, es decir, el Estado ejerce su acción política-económica a través de lo que Adam Smith en el siglo XVIII llamó el "poder de policía", y dentro del cual se comprenden todas las facultades del gobierno para dictar -- las normas que considere oportunas para garantizar el bienestar social, es precisamente esta función del Estado en la actividad económica la que nos -- permitirá más adelante precisar la facultad que tiene el Estado para reglar -- mentar jurídicamente el comercio exterior; en segundo lugar, la participa -- ción del Estado se ejerce interviniendo como inversionista directo en deter -- minados sectores de la economía, ejerciendo como bien señala Hugo B. Margain "un papel de empresario o accionista".⁷ Consideramos oportuno detenernos en analizar más detenidamente cada una de estas dos grandes funciones del -- Estado en el quehacer económico de la sociedad contemporánea para una mayor comprensión de nuestro tema de estudio.

Primeramente como órgano legislador, el Estado puede ejercer una impor -- tante influencia en la vida económica de una Nación por vía del estímulo di -- recto, otorgando por ejemplo concesiones o subsidios a las empresas priva -- das para que éstas orienten su actividad hacia la producción de determina -- dos bienes o servicios que se demanden en el mercado interno; a través de -- la reglamentación jurídica, el Estado legisla en diversos sectores de la ac -- tividad económica considerados prioritarios o estratégicos; finalmente el -

7 Margain, Hugo B. "Intervencionismo estatal en la economía", Comercio Ex -- terior, vol. 11, núm. 4, Bancomext, México, abril de 1961, p. 209.

Estado interviene por vía de la protección mediante la aplicación de impuestos y medidas contingentes, "cuya finalidad estriba en controlar la importación excesiva de materias primas o de bienes de consumo producidos en el exterior, y evitar con ello que se causen graves perjuicios a las empresas locales y a la estabilidad interior del país; o bien, apoyar el empleo de tecnología apropiada para disminuir, o fomentar en su caso, las inversiones extranjeras directas, sujetándolas a la legislación interna".⁸

La prerrogativa que el Estado se ha reservado para reglamentar y legislar la actividad económica bajo el supuesto principio de lograr una justicia distributiva del ingreso entre los gobernados, ha llevado a algunos estados a abusar de esa facultad, principalmente en las llamadas economías de mercado, recordemos que durante la etapa mercantilista se justificó la intervención del Estado a favor de los intereses particulares porque no se concebía que una Nación prosperara en base al esfuerzo espontáneo de los propios ciudadanos, esencialmente durante el mercantilismo, la economía estuvo centralmente administrada y los agentes económicos se sujetaron estrictamente a una reglamentación jurídica específica y detallada, y para alcanzar sus objetivos, "el Estado mercantilista concedía privilegios a productores, comerciantes y consumidores favorecidos por medio de reglamentos, subsidios, impuestos y licencias".⁹

La principal función del Estado en el mercantilismo fue intervenir directamente en la actividad económica asignando y redistribuyendo los recursos mediante una estricta reglamentación, con ello, la elevada tributación-impuesta a los gobernados dedicados a alguna de las actividades productivas y la intervención reglamentaria, le proporcionaron a esos estados una importante cantidad de recursos. En general, el mercantilismo europeo de los siglos XVII y XVIII se caracterizó por una estrecha interdependencia entre un Estado despótico y un poder empresarial privilegiado y excluyente, logrando

⁸ Fernández Hurtado, Ernesto. "La iniciativa privada y el Estado como promotores del desarrollo", en: México. 50 Años de Revolución, Edit. FCE, - México, 1970, p. 613.

⁹ Wilson, Charles. Mercantilismo, Routledge and Kegan Edit, Londres, 1983, p. 26.

con ello que la expansión del comercio mundial y la industrialización se dieran en el contexto de una marcada intervención estatal y una excesiva reglamentación jurídica de la producción.

Las economías mercantilistas terminaron por estancarse entre finales del siglo XIX y principios del siglo XX porque los grupos empresariales -- privilegiados habían logrado aprovechar al máximo la reglamentación estatal favorable a sus intereses sin aprovechar las nuevas oportunidades de producción, sin embargo la mayoría de los estados europeos industrializados lograron adaptar a tiempo sus estructuras jurídicas a la realidad de una sociedad heterogénea y pluralista, permitiendo con ello una transición relativamente pacífica hacia una economía de mercado, reduciéndose así la excesiva reglamentación a las actividades productivas por parte del Estado, no así sucedió con la mayoría de otros países que se resistieron a ese cambio, insistiendo en preservar sus instituciones caducas y no ajustar su derecho a las nuevas condiciones imperantes en los mercados mundiales, permitiéndose con ello la subsistencia de un poder gubernamental autoritario de redistribución abusiva, excesivas reglamentaciones, las más de las veces absurdas, privilegios a grupos empresariales monopolísticos y un exceso de control de las actividades económicas, características que hasta la fecha aún mantienen la mayoría de los países en desarrollo, por lo que sus instituciones legales han entrado en una profunda crisis como resultado de la pérdida gradual de su vigencia social.

No es de sorprender entonces que los gobiernos de la mayoría de los actuales países latinoamericanos sean intransitivos; es decir, gobiernos que se suceden unos a otros sin mantener una continuidad en los objetivos de una política económica y social. Esto ocurre porque dichos gobiernos comienzan sus periodos administrativos creando expectativas redistributivas que, en vista de las limitaciones del sistema político prevaliente, al final de su mandato sólo quedan satisfechas de manera parcial, así como el mandato de un presidente termina tan impopularmente, como lo hemos observado en México en los últimos sexenios, sus sucesores se ven obligados a presentar programas renovadores, siendo incapaces de mantener un proyecto nacional de política económica.

En éste contexto, los grupos de poder político mantienen una constante lucha por asegurarse de que la formulación de reglamentos no perjudique sus propios intereses, buscando de ser posible, que los favorezca directamente, de esta manera, como nos señala Hernando de Soto, "un derecho formulado con fines exclusivamente redistributivos no favorece ni a los ricos ni a los pobres, sino a los que están mejor organizados para acercarse al poder. Además, no garantiza que las empresas que quedan en el mercado sean las más -- eficientes desde el punto de vista económico, sino político".¹⁰

Consecuentemente, el marco jurídico que ha venido reglamentando la actividad económica en casi todos los países en desarrollo va evolucionando -- en la medida en que se transforma el poder político, con ello, la sucesión de los gobiernos desgasta paulatinamente los sistemas políticos imperantes, llevando al extremo de soluciones violentas, como ya lo hemos observado en diversos países latinoamericanos, socavandose así la vigencia social del -- Estado y cuestionando su intervención en la excesiva reglamentación jurídica de las actividades productivas.

La segunda forma que tiene el Estado de intervenir en la actividad económica es directamente como empresario o contratista, "cuando el rendimiento bajo de la actividad indispensable al progreso, no ofrece un campo atractivo a la inversión de los particulares, cuando la empresa requiere un capital elevado difícil de conseguir por medio de aportaciones privadas y asimismo, cuando hay interés general en actividades no desarrolladas o cuyo -- progreso no haya producido los beneficios económicos y sociales que se esperaban".¹¹

La intervención directa del Estado en la actividad económica no es totalmente reciente, recordemos que ya en el siglo XVIII se registraron algunos casos en que el Estado creaba empresas públicas para satisfacer sus propias necesidades o las de los grupos económicos-empresariales que detenta--

¹⁰ De Soto, Hernando. El Otro Sendero, Edit. Diana México, 1ª ed., mayo de 1987, p. 241.

¹¹ Mágina, Hugo B. op. cit., p. 209.

ban el poder político, un claro ejemplo de ello lo encontramos en el establecimiento de las llamadas "manufacturas reales" que surgen por vez primera en la Francia de Colbert y posteriormente en España.

Al respecto Coleman nos señala que "las fábricas reales constituyen - un típico caso de las modernas empresas públicas y pueden clasificarse en dos grupos: las que eran destinadas a la producción de bienes para la defensa nacional, como piezas de artillería; y las destinadas a la producción de bienes suntuarios, como tapices, cristales, porcelanas y otros. En la mayor parte de los casos fueron insuficientes, sufrieron pérdidas y desaparecieron entre finales del siglo XVIII y principios del XIX".¹²

Sin que restemos importancia a los antecedentes históricos a que nos remite Coleman, es evidente que existe una marcada diferencia entre las formas que asumió la intervención estatal en el pasado y las que asume en el siglo XX, no solamente en cuanto a su forma, sino también por los fines que persigue. La forma que asumió la intervención estatal en el pasado se orientó fundamentalmente a la creación de un marco jurídico que permitiera la integración nacional y un control administrativo sobre las actividades económicas; cierta ingerencia en la regulación de intercambio de bienes y servicios entre los particulares; así como el otorgamiento de algunos privilegios a determinados sectores sociales.

En una primera fase del capitalismo moderno, el Estado no se vio obligado a tener que actuar de modo general en el conjunto total de la economía, ni de tener una gestión directa sobre los sectores considerados estratégicos. Los fines políticos de la intervención estatal se orientaron esencialmente por la necesidad de consolidar y expandir el poder y la independencia del Estado frente a otros estados y a los grupos sociales internos.

A finales del siglo XIX y principios del siglo XX, el capitalismo entra a una etapa de liberalismo económico, las nuevas condiciones obligaron

¹² Coleman, D.C. The Economy of France and England 1450-1750, Oxford University Press, Londres, 1977, pp. 58-59

a un cambio en la participación del Estado dentro de la actividad económica; se reconoce como premisa básica la prioridad de la empresa privada, se exige un mínimo de administración pública y se restringe la interferencia gubernamental en las actividades económicas, regresándose de esta forma al papel de un Estado protector, en donde su papel se orienta a cumplir ciertas funciones básicas tales como: el manejo de las relaciones con el exterior, la defensa nacional, el establecimiento y cumplimiento de un orden jurídico, la impartición de justicia, cuidar del orden social entre los distintos sectores, inversión en programas de salud y educación pública y la limitación de cargas fiscales.

El intervencionismo estatal limitado no vigila ni rige el proceso de producción, de consumo, ni la fijación de precios; no excede el ámbito legal y reglamentario y no define una política presupuestaria y monetaria, -- sin embargo, esta forma de intervención tuvo una función decisiva para crear las condiciones para una economía de mercado y la consolidación del capitalismo a escala internacional.

El liberalismo económico alcanzó su máximo desarrollo entre la primera Revolución Industrial en Europa y se extendió hasta 1914, cuando al estallar la primera gran guerra mundial del siglo XX, se hace evidente la -- existencia de una profunda crisis estructural a nivel mundial, para cuya -- superación resultaban insuficientes los mecanismos de mercado prevalecientes en esos momentos, lo que exigió nuevamente que el Estado comenzara a -- tener una mayor intervención en la orientación de la política económica.

En ese contexto, el desarrollo del mercado mundial, la creciente interdependencia entre las naciones, la consolidación y expansión de las --- grandes empresas monopolicas, el proceso de exportación de capitales en su fase más avanzada y la competencia entre las grandes potencias capitalis-- tas por conquistar nuevos mercados, son elementos que en su conjunto plantearon la necesidad de un mayor apoyo estatal a los sectores productivos.

La crisis del capitalismo mundial en 1929 y el periodo depresivo que le sigue y que se extiende hasta el estallido de la Segunda Guerra Mundial, reafirmó la necesidad, no sólo de la intervención directa del Estado en el desenvolvimiento de la economía, sino también, en la necesidad de imponer-

un orden jurídico que la orientara, bajo estos supuestos es como se justificó la marcada ingerencia del Estado en la actividad económica, la creación de sus propias empresas y la regulación de las inversiones y los procesos productivos.

Asimismo se reafirmó la intervención estatal para impedir que los grupos empresariales dominantes organizaran y regularan los mercados domésticos e internacionales en su propio beneficio. Por otra parte, el fortalecimiento de organizaciones que representaban intereses de grupos sociales mayoritarios y los conflictos de intereses y de poder político que las contraponen, obligaron a intensificar el papel arbitral del Estado. Es hasta 1939 cuando la intervención estatal en los países del bloque capitalista - tiende a perdurar y consolidarse por su propia dinámica y por mecanismos - de autosustentación.

El intervencionismo y control de la actividad económica por parte del Estado se vio reforzado por el impacto de la Segunda Guerra Mundial, los programas de reconstrucción de la posguerra y la expansión del socialismo. Los principios en que se apoya la teoría keynesiana del crecimiento, fueron el principal soporte teórico para el fortalecimiento de la participación estatal en la actividad económica durante el periodo de posguerra. El Estado adquiere en la mayoría de los países capitalistas una creciente importancia, participando activamente en el sector financiero, en el diseño de estrategias industriales, en la canalización de recursos hacia la inversión productiva y en los servicios, asimismo se logró un importante desarrollo de las empresas públicas.

La mayor parte de los gobiernos capitalistas de la posguerra comenzaron a establecer un número importante de empresas estatales por diversos motivos: "para iniciar la industrialización en los países que prácticamente carecen de industria en gran escala; para promover las industrias que se consideran de importancia estratégica; para conservar empleos amenazados; para reducir la presencia de empresas de propiedad extranjera o impedir su entrada, etcétera".¹³

¹³ Banco Mundial. World Development Report, 1987, Washington, D.C., 1987.

Durante el llamado periodo de desarrollo estabilizador de la economía mundial que se inicia en la posguerra y se extiende hasta fines de la década de los setenta, se ampliaron y fortalecieron las responsabilidades a cargo del Estado, lo que a su vez exigió que este pusiera en práctica nuevos instrumentos y mecanismos que le permitieran mantener una base sólida y perpetuar su ingerencia y control sobre el nivel de orientación de la economía en su conjunto, apoyandose para ello en la creación de diversos instrumentos legales e institucionales.

Hasta fines de los años sesentas, el Estado capitalista logró reafirmarse como el único ente organizado capaz de asegurar la estabilidad y el crecimiento del sistema económico, que al iniciarse la década de los ochenta parece haber llegado a su propio limite sin antes haber logrado alcanzar su plena madurez. Esta nueva fase del capitalismo mundial amenaza con limitar en términos generales, el intervencionismo estatal en la actividad económica, la expansión del sector público y el crecimiento de las empresas estatales, con ello se ha fortalecido la tendencia hacia la privatización de las economías, proceso que han emprendido desde principios de la presente década los países hegemónicos del capitalismo, particularmente en contramos éste proceso en Francia, Gran Bretaña, Estados Unidos y Japón.

Los antecedentes históricos nos demostraban ya que el desempeño de las empresas estatales en general, se han caracterizado por ser altamente deficientes, principalmente en los países en desarrollo, debido entre otros factores a la falta de incentivos gubernamentales y por el control que sobre ellas ejerce directamente el Estado. Por otra parte, las empresas públicas funcionan generalmente sin competencia en un mercado interno sobreprotegido o por las barreras comerciales que el mismo Estado impone para impedir el acceso de otras empresas extranjeras a su mercado, restando con ello la eficiencia, rentabilidad y competitividad de la empresa pública, pues ha quedado claramente demostrado que las tasas de rentabilidad financiera en la mayoría de las empresas públicas es sensiblemente menor que en las empresas privadas. Así, la imposición de barreras proteccionistas han limitado las importaciones, restringiendo con ello la expansión del comercio mundial y distorcionando los mecanismos de comercialización.

Como respuesta a las condiciones prevalecientes en la economía mundial, hemos comenzado a observar en los últimos cinco años, una marcada tendencia hacia la privatización en algunas economías, a través de la venta, fusión o liquidación de empresas públicas o reduciéndose la participación gubernamental en otras empresas mixtas.

Son ya numerosos los países industrializados y algunos países en desarrollo (Francia, Gran Bretaña, Italia, España, Israel, Tailandia, Corea del Sur, Singapur, Chile y México, entre otros), los que han elaborado planes concretos para privatizar parte de su economía durante el segundo quinquenio de la década de los ochenta, con el objetivo de mejorar la eficiencia y competitividad de las empresas. Por ejemplo, Singapur, España, Italia, Brasil e Israel en su conjunto, han considerado la venta de 200 empresas públicas durante 1988; México ha privatizado 155 entidades públicas y desincorporado 328 empresas de participación estatal entre 1982 y 1987; en Francia, el Programa de Privatización establece que en un periodo de cinco años (1986-1990), se transferirán al sector privado 65 empresas públicas, en donde se incluyen 20 de los grupos industriales más importantes de ese país.

Evidentemente que el alcance y posible éxito de esas políticas dependerá en gran medida de las condiciones que prevalezcan en la economía mundial, de la evolución de los mercados de capitales y de las propias regulaciones jurídicas nacionales, lo que sí resulta evidente, es que logrando aumentar la eficiencia empresarial a través de la privatización de determinados sectores o ramas económicas, los países contribuirán a fomentar la existencia de mercados más competitivos, lo que podría reforzarse si los gobiernos deciden poner en práctica políticas comerciales orientadas a eliminar gradualmente las barreras proteccionistas que han venido obstaculizando el sano desenvolvimiento del comercio mundial.

1.2 L A C O R R I E N T E M E R C A N T I L I S T A Y L A R E G L A M E N T A C I O N D E L C O M E R C I O E X T E R I O R .

Durante el siglo XV al consolidarse en Europa los primeros estados nacionales, aparece una de las corrientes más importantes del pensamiento jurídico-económico a la que se conoce con el nombre de "mercantilismo", esta corriente surgió en un proceso de expansión comercial que se desarrollaba-

en esos estados, resultado ello de las innovaciones tecnológicas que se incorporaron al proceso productivo, lo que permitió elevar la productividad - en sectores tan importantes como el de manufacturas, generandose a partir - de entonces elevados excedentes de bienes que buscaron colocarse en los mercados extranacionales.

En ese contexto, los más destacados mercantilistas del siglo XVI se -- ocuparon de estudiar diversos problemas prácticos relacionados con el intercambio comercial, el sector manufacturero, la industria naviera y el papel- que el Estado debía de desempeñar en la reglamentación de esas actividades. El principal interés de los mercantilistas fue convencer a los soberanos de la importancia que para un Estado significaba mantener una balanza comerci-al superavitaria, la que señalaba en términos generales que "una nación puede ganar mediante el comercio exterior si tiene una balanza favorable, o un exceso del valor de las exportaciones sobre el de las importaciones".¹⁴

La teoría sobre los beneficios de mantener una balanza comercial favo- rable reflejaba la convicción que tuvieron los mercantilistas de que los metales preciosos desempeñaban un papel estratégico en el fortalecimiento económico del Estado, ya que se consideraba que la ganancia se generaba por el exceso de las exportaciones sobre las importaciones, diferencia que debía - de cubrirse con metales preciosos (oro y plata), y para un Estado, la adquisición de dichos metales resultaba la forma más segura de enriquecerse.

Asimismo, los mercantilistas se pronunciaron a favor de una intervención directa del Estado en la formulación de una política que permitiera res- tringir las importaciones y fomentar las exportaciones para que se pudieran mantener una balanza comercial favorable. Sin embargo, el maestro Torres -- Gaytán nos aclara que "los mercantilistas eran partidarios de una interven-ción de carácter general e indirecta del Estado y, por ello, éste debía li- mitarse a promover las exportaciones, restringir las importaciones y, en ge

¹⁴ Cf. Ellsworth, P. y Clark Leith, J. Comercio Internacional, Edit. FCE, - México, 1978, p. 25.

neral, a proteger a la clase comerciante, ejerciendo un control riguroso -- del consumo de artículos de lujo importados y caros".¹⁵

Para alcanzar esos objetivos, los estados europeos del siglo XVI establecieron un riguroso régimen jurídico para regular su comercio mediante -- una política de altos aranceles y la aplicación de una política colonial -- restrictiva, ya que se consideraba que el comercio interno era un simple intercambio de la riqueza dentro del país, mientras que el comercio exterior incorporaba un valor excedente, generando con ello un saldo favorable en la balanza comercial, y de acuerdo a la opinión de los mismos mercantilistas, -- el propósito fundamental de esa reglamentación jurídica fue buscar el fortalecimiento del Estado manteniendo un sector agrícola productivo, diversificando las manufacturas y siendo competitivo en los mercados internacionales, por ello consideraban fundamental la intervención del Estado aplicando una política de protección a los sectores productivos del país y regulando el comercio exterior a través de un ordenamiento jurídico riguroso.

Entre las diversas disposiciones jurídicas que aplicaron algunos estados europeos durante los siglos XVI y XVII para reglamentar su comercio exterior y que se apoyaron en los principios teóricos del pensamiento mercantilista de la época, destacaron por su importancia las siguientes:

1) LEYES REGLAMENTARIAS DEL COMERCIO EXTERIOR. El monopolio comercial que detentaban la mayoría de los estados europeos durante los siglos XVI y XVII, permitió crear las condiciones necesarias para que éstos pusieran en práctica diversas disposiciones jurídicas "con el objeto de mejorar sus balanzas comerciales importando los bienes primarios que requerían de sus colonias y bajo la premisa de comprar barato y vender caro aquello que necesitaba el resto del mundo".¹⁶

Las diversas leyes reglamentarias del comercio exterior fueron aplicadas en extremo por la mayoría de los estados europeos, sin embargo fue en --

¹⁵ Torres Gaytán, Ricardo. Teoría del Comercio Internacional, Siglo XXI -- Editores, México, 1977, pp. 35-36.

¹⁶ Heckscher, August. Mercantilism, Vol. II, George Allen and Unwin, Ltd., Londres, 1976, p. 25.

Inglaterra en donde tuvieron una aplicación general y alcanzaron un mayor desarrollo.

Las principales disposiciones jurídicas inglesas en materia de comercio exterior pretendieron que las exportaciones de ese país que no podían competir con las de otros estados, recibieran un subsidio por parte del Estado mediante el reembolso de impuestos internos o externos pagados previamente durante la elaboración de diversas materias primas, considerando que "si esos bienes se retenían en el país serían más abundantes y más baratos, con ventajas para el exportador de productos acabados".¹⁷

Los derechos de exportación gravaron una larga lista de materias primas y artículos semielaborados, aun cuando la práctica más común fue la prohibición total de esas exportaciones, tan importante resultó para la Corona Inglesa la reglamentación jurídica de sus exportaciones que la observancia de su Ley Reglamentaria del Comercio Exterior del siglo XVI llegó a ser a tal grado estricta que, en su artículo 1º prevenía que al infractor que violara por vez primera las disposiciones de la ley, se le cortaría la mano izquierda y si éste reincidía, se le castigaba con la pena de muerte.

La reglamentación de las importaciones se aplicó en Inglaterra simultáneamente a la de las exportaciones, sin embargo, contrariamente a la posibilidad de que los importadores pudieran recibir un subsidio por parte del Estado, la mayoría de los principales bienes que se importaban pagaban un derecho de importación tan elevado que prácticamente resultaba prohibitivo. La misma Ley Reglamentaria del Comercio Exterior prohibía de manera expresa en su artículo 8º la importación de los bienes manufacturados más importantes que se producían al interior de Inglaterra, buscando con ello proteger el desarrollo de aquellos sectores industriales que se pretendía fomentar, tal fue el caso de la industria de tejidos de lana y seda, sin embargo se permitió en la misma ley la importación libre de derechos de al

¹⁷ Ellsworth, P., op. cit., p. 30.

gunos bienes como las partes para la construcción naval y el índigo precedentes de las colonias inglesas en América, llegandose al extremo de concederles primas especiales para facilitar su importación.

En general, cada disposición jurídica que se dictó en Inglaterra en materia de comercio exterior, buscó favorecer a alguna actividad económica específica, por lo que actuaron incansablemente intereses especiales para fomentar y conservar un sistema legal que protegiera y favoreciera a los sectores productivos más importantes para la Corona, buscando sobre todo, el interés general, tal como lo entendía el pensamiento mercantilista de la época.

ii) LEYES DE NAVEGACION Y COMERCIO MARITIMOS. Particular importancia tuvo para los mercantilistas la participación del Estado en la reglamentación de la industria naviera, ya que estaban convencidos de que los fletes marítimos tenían una repercusión directa en el aumento o disminución del superávit en la balanza de pagos, bajo ésta consideración, las leyes que se dictaron para reglamentar la transportación marítima, recibieron un tratamiento especial en la formulación de las políticas sobre comercio exterior. Sin duda, fue Inglaterra, por su posición geográfica, en donde se le prestó mayor atención a esas leyes y en donde alcanzaron una expresión más completa.

Inglaterra ya había comenzado a reglamentar su tráfico marítimo desde finales del siglo XIV mediante la promulgación de diversas disposiciones jurídicas dictadas de manera dispersa y que impusieron estrictos controles a medida que su imperio colonial se extendía, sin embargo no fue sino hasta la promulgación de las leyes de navegación de 1651 a 1660 cuando esa nación logró consolidar la reglamentación jurídica de su tráfico marítimo. La Corona Inglesa se vió obligada a dictar esas leyes para poder enfrentar la competencia que sobre su comercio exterior tuvo el transporte marítimo-holandés, el cual se había expandido significativamente aprovechando que Inglaterra, que era su principal competidor, se recuperaba de los efectos de su guerra civil de 1642-1646, bajo esta coyuntura, las leyes inglesas pretendieron reservar, con el menor número posible de excepciones, el transporte de carga y el desembarque en los puertos ingleses y de sus colo---

nias a la flota mercante de Inglaterra.

Las leyes de navegación excluyeron a los buques mercantes extranjeros del tráfico marítimo inglés de cabotaje, del tráfico entre las colonias e Inglaterra y del transporte de mercancías provenientes de Asia, Africa o América con destino a Inglaterra o alguna de sus colonias, dichas leyes prohibieron además que los buques de la flota marítima inglesa se construyeran fuera de los astilleros del país, además de que debían de ser tripulados por cuando menos tres cuartas partes de ciudadanos ingleses, pero se consideró que sería contrario a los intereses de la Corona prohibir a los buques mercantes extranjeros transportar mercaderías inglesas a destinos no coloniales, ya que ello podría significar un freno a la expansión de sus propias exportaciones.

Las leyes de navegación inglesas permitieron las exportaciones que realizaban los países europeos hacia Inglaterra y sus colonias de ultramar en sus propios buques mercantes, pagando dobles derechos de entrada, sin embargo para no favorecer al negocio holandés de almacenaje, las importaciones tenían que provenir directamente del país de origen, sin hacer escala intermedias en algún otro puerto.

Otros estados europeos como España y Francia, también llegaron a aplicar diversas disposiciones jurídicas para reglamentar su propio sistema naviero y establecer un monopolio comercial con sus colonias de ultramar, pero en la práctica, esas leyes fueron menos rigurosas que las inglesas, por lo que tuvieron una menor trascendencia.

iii) LEYES REGLAMENTARIAS DEL SECTOR INDUSTRIAL. Considerando la estrecha relación que guardaba el desarrollo industrial con la política de promoción de las exportaciones, los estados europeos y particularmente Francia, aplicaron una serie de disposiciones jurídicas para reglamentar su industria local. Las diversas leyes que fueron promulgadas entre 1600 y 1690 en algunos estados europeos, estuvieron orientadas fundamentalmente a promover las manufacturas y regular su proceso productivo.

Por su parte, Francia puso en práctica durante el siglo XVII diversos ordenamientos jurídicos orientados a promover la expansión de su sector manufacturero, estas disposiciones contemplaron en primer lugar la concesión

de exenciones de impuestos y el otorgamiento de subsidios y privilegios a determinadas ramas industriales orientadas a producir para los mercados externos, tales como las industrias de la seda cruda, manufacturas de seda y tapices. La reglamentación jurídica del sector manufacturero en Francia se apoyó en los controles gremiales ya existentes y adicionalmente se estableció un amplio sistema de regulaciones uniformes para cada tipo de producción, estas leyes se daban a conocer por medio de decretos reales y se procuraba hacerlas cumplir bajo la estricta vigilancia de inspectores locales - nombrados desde París.

Por su parte, Inglaterra estableció una reglamentación centralizada - de su industria local, cabe destacar que durante el reinado de Isabel I se desarrolló en Inglaterra una importante obra legislativa, destacándose el Estatuto de Artifices de 1563, que permitió reunir y codificar en un sistema único todas las leyes y reglamentaciones que regulaban al sector industrial y que hasta ese momento se encontraban dispersas. El Estatuto de Artifices tuvo como principales objetivos: garantizar la capacitación a los trabajadores empleados en las industrias locales, asegurar la mano de obra suficiente para satisfacer la demanda del sector agrícola y ofrecer mayores garantías laborales a los trabajadores fabriles. Asimismo, se uniformó la reglamentación de los salarios que ya había sido establecida desde mediados del siglo XIV, siendo además innovadora en el naciente derecho laboral, al fijar salarios mínimos para cada uno de los oficios gremiales.

Otros importantes ordenamientos jurídicos de menor trascendencia fueron puestos en práctica en Inglaterra y en menor medida en Francia. La reglamentación de la calidad de los artículos producidos se practicaba en la industria de la lana. Para conseguir la alta calidad de las exportaciones-inglesas, las fábricas quedaron sometidas a la inspección de un funcionario real llamado alnager; el incumplimiento de las especificaciones señaladas daba lugar a multas y la confiscación de los artículos que no las satisfacían. Las primeras décadas del siglo XVII presenciaron la ampliación de la inspección oficial a la industria de la seda, a las fundiciones de -hierro, estaño y plomo, y a las minas de carbón.

"En otros estados europeos como España y Holanda, se dictaron diver-

sas disposiciones jurídicas inspiradas en el pensamiento mercantilista de la época y pretendieron reglamentar su sector industrial, aunque éstas fueron de menor trascendencia que las leyes inglesas y francesas, pues en Holanda, por ejemplo, su legislación en materia de comercio exterior estuvo orientada primordialmente a establecer y mantener su monopolio comercial con las Indias Orientales y en el caso de España, con sus colonias en América, en ambos países, su reglamentación jurídica favoreció la libertad de comercio interno y a la producción industrial".¹⁸

De lo anteriormente anotado, desprendemos que durante el siglo XVI y hasta mediados del siglo XVII, la reglamentación jurídica de la política de comercio exterior y de las actividades relacionadas con ese sector de la economía y que fueron puestas en práctica por los principales estados europeos, estuvo marcadamente influenciada por el pensamiento mercantilista. Ese conjunto de disposiciones jurídicas permitieron la consolidación de los mercaderes-capitalistas como clase dominante, los que lograron, con el apoyo de las monarquías gobernantes, monopolizar el ejercicio del comercio exterior de la época, así como consolidar las estructuras de dominación política en sus colonias, en efecto, "la institución paralela del gobierno príncipesco fue radicalmente modificada, especialmente en Inglaterra, al quedar con más firmeza establecido y seguro de su poder el estado nacional a cuyas necesidades proveía".¹⁹

Hacia mediados del siglo XVIII, diversos factores se conjuntaron para propiciar la decadencia del sistema comercial sustentado en una reglamentación jurídica apoyada en el pensamiento mercantilista, a ello contribuyó fundamentalmente el proceso de acumulación de capital que se había alcanzado en los nacientes estados industriales de Europa, la consolidación de las burguesías nacionales como clase dominante, el surgimiento del proletariado urbano y la transformación en las relaciones sociales de producción-

18 Furniss, Edgar S. The Posición of the Laborer in a System of Nationalism, Houghton & Mifflin Co., Londres, 1980, p. 31.

19 Trevelyan, G. Historia Social de Inglaterra, Edit. FCE, México, 3ª ed., 1976, p. 110.

que habían estado dominadas durante siglos por un sistema feudal artesanal, a un sistema de producción capitalista-industrial.

Estos cambios permitieron dar paso a un sistema económico apoyado en el individualismo, esto se reflejó en el ejercicio de las prácticas comerciales, las que demandaron una nueva reglamentación jurídica que se adecuara a las nuevas condiciones. El nuevo marco jurídico que pretendió reglamentar las relaciones comerciales en el siglo XVIII se apoyó en un principio en el pensamiento de los fisiócratas franceses y alcanzaron su máxima expresión en los postulados teóricos de los pensadores clásicos ingleses.

"En suma, la Edad Media no terminó en 1500, ni la época del laissez-faire empezó con Adam Smith. La una prolongó su influjo hasta muy entrados los tiempos modernos, la otra empezó como una planta en crecimiento mucho antes de llegar a florecer".²⁰

1.3 LOS FISIOCRATAS, LA IDEA DEL DERECHO NATURAL Y LA NO INTERVENCIÓN DEL ESTADO.

La aparición a mediados del siglo XVIII de un grupo de pensadores franceses conocido como los fisiócratas, significó un paso decisivo en la transición del proteccionismo comercial propugnado por los mercantilistas hacia una política de libre comercio. Los fisiócratas estudiaron al sistema económico en su conjunto, considerando a éste como un organismo unitario regido por leyes naturales, a partir de entonces y bajo el predominio de estas ideas, el concepto del orden natural como rector de las relaciones entre los hombres y entre éstos y el Estado, comenzó a ser determinante en el curso de los acontecimientos económicos, políticos y sociales de la época, aun cuando entre algunos teóricos continuó predominando la idea de que debía imponerse que el orden natural actuara plenamente, ya que consideraban que los hombres no sabían utilizar su propia libertad sin perjudicar el interés del Estado.

²⁰ Robertson, H. Aspects of the Rise of Economic Individualism, Cambridge University Press, 1973, p. 25.

del Estado.

En ese orden de ideas, los fisiócratas franceses encabezados por Francis Quesnay y Mirabeau, bajo la premisa que sintetiza su pensamiento: "laissez faire, laissez passer, le monde va de lui-meme", comenzaron a objetar -- los principios teóricos que habían sustentado la reglamentación jurídica -- del comercio exterior en los estados europeos durante los siglos XVI y --- XVII, ya que, convencidos como lo estuvieron los mismos mercantilistas, de que todo exceso de importaciones en un estado tenía que ser cubierto por ex portaciones de metales preciosos, llegaron a la conclusión de que ninguna -- ley que pretendiera reglamentar el comercio exterior de algún país podría -- impedir que se diera esa transferencia, ya que la exportación de metales -- preciosos respondía a una ley natural.

Por lo que respecta al papel que el Estado debía asumir en la reglame ntación del comercio exterior, los fisiócratas se pronunciaron en contra de cualquier intervención del Estado, de esta forma, los fisiócratas fueron -- orientando su pensamiento hacia la tesis que sentaría las bases de la política de libre comercio. De acuerdo a esos postulados, "la mejor política -- del Estado consistía en abstenerse de interferir el libre juego de las fuer^zas económicas. En general, lo mejor era no hacer nada, excepto impedir que el proceso económico fuera interferido por los individuos mismos. En consecuencia, el libre desarrollo de los acontecimientos humanos guiados por su ley natural, producían los mejores y mayores resultados".²¹

Recordemos que ya los más destacados pensadores de la Grecia clásica -- del siglo V a.C., habían planteado y discutido ampliamente el problema del derecho natural. Estos pensadores se dieron cuenta de que había una gran va riedad de leyes y costumbres en las diferentes naciones y pueblos. "Lo que una Nación aprobaba, lo condenaba otra, de ahí que se plantease la cuestión-- de si el derecho y la justicia eran meros productos de la convención, la --

²¹ Cf. Ferguson, J.M. Historia de la Economía, Edit. FCE, México, 1978, - p. 59.

utilidad o la conveniencia, o si había tras esa confusa variedad algunos - principios generales, guías permanentes y uniformes de justicia e injusticia, válidos en todos los tiempos y para todos los pueblos".²²

Los pensadores de la antigua Grecia estaban plenamente convencidos de que las normas de derecho no eran sino arreglos casuales que cambian con - los tiempos, los hombres y las circunstancias, por lo que las leyes, según su propia opinión, eran creadas por los hombres o grupos de hombres que de tentaban el poder político y económico, con objeto de proteger sus propios intereses. Así, "la idea de una ley de naturaleza que podía pretender vali dez universal, desempeñó un papel prominente en el pensamiento político de los griegos".²³

Sin embargo, la idea del derecho natural alcanzó su mayor expresión y aplicación práctica durante el siglo XVIII cuando los fisiócratas lo vincu - laron a las actividades económicas de la época y al papel que el Estado de bería de asumir en la reglamentación jurídica de esas actividades. Los jus naturalistas clásicos desde Grocio hasta Fichte, partieron del principio - básico de que el hombre nace libre e independiente y bajo éste espíritu -- dan paso a la corriente del individualismo y liberalismo que dominaría la - vida económica, política y social durante la segunda mitad del siglo XVIII. Estas teorías se dirigieron contra el sistema económico feudal, la servi-- dumbre y los gremios, desarrollándose además, una serie de elementos de re gulación jurídica que prepararon el terreno para el establecimiento del -- sistema jurídico contemporáneo con el que se logró liberar al individuo y - a los estados nacionales de las ligaduras medievales, así mismo ayudó a -- eliminar los gremios artesanales y las restricciones al comercio, la indus tria y la libertad de circulación, al mismo tiempo que se elaboraron por - vez primera principios generales del derecho internacional.

En el ámbito económico, fueron los fisiócratas franceses los que lo--

22 Bryce, James. The Law of Nature, Studies in the History and Jurispru - dence, Oxford University Press, Nueva York, 1981, pp. 556-557.

23 Bodenheimer, Edgar. Teoría del Derecho, Edit. FCE, Col. Popular núm. - 60, México, 1982, p. 129.

graron vincular los principios del jusnaturalismo con los principales aspectos económicos de la época, partiendo de la idea de que la tierra es el origen fundamental de la riqueza de un Estado, en tal sentido, la agricultura ya no era más productiva que la industria o que el comercio de exportación, sino la única fuente de riqueza, por ello los fisiócratas se pronunciaron a favor de un régimen jurídico que garantizara la propiedad individual de la tierra y la libertad de explotación de los recursos naturales, para ello, consideraron que la propiedad podría adquirir tres formas diferentes:

a) La propiedad personal, que se refiere al derecho de todo individuo de disponer de acuerdo a su propia voluntad de todas sus facultades físicas o intelectuales.

b) La propiedad mobiliaria, que consiste en el derecho del hombre de disponer de los frutos de su trabajo.

c) La propiedad territorial, es decir, la libertad del hombre de disponer de la propiedad privada sobre la tierra.

En general, el derecho natural propuesto por los fisiócratas se integraba por un conjunto de instituciones conforme a un "designio divino y adecuado" para garantizar la prosperidad de la sociedad en su conjunto y favorecer el desarrollo de la agricultura, por lo que ese orden natural debería de contar con los elementos suficientes para asegurar una retribución elevada a los trabajadores del campo, así como garantizar el mayor precio posible a los productos agrícolas. Para poder aplicar esos principios, los fisiócratas demandaron:

a) Suprimir todas las disposiciones jurídicas que obstaculizaran la libertad del comercio exterior y particularmente la libertad de exportación de cereales.

b) La libertad del tráfico interno y la libre circulación de cereales.

c) La supresión de las aduanas internas y de la vigilancia sobre los mercaderes, ya que se consideraba que con ello se obstaculizaba el alza en los precios de los cereales.

Asimismo, los fisiócratas demandaron un alza general de los salarios para elevar la capacidad de compra y, por el contrario, el establecimiento de un tope máximo, fijado por la ley, para las tasas de interés, en efecto,

"era preciso que el rendimiento del dinero no fuere mayor que el de la tierra que se podía comprar con dicho dinero; de otro modo, la agricultura que daría gr^{av}ada con unas cargas intolerables, que harían imposible su prosperidad".²⁴

En ese orden de ideas, el régimen jurídico desarrollado bajo la influencia del pensamiento fisiocrático, estuvo orientado a favorecer la productividad de la tierra, en virtud de que se consideraba que la agricultura -- era la única actividad económica que podía generar un producto excedente a través del pago de impuestos, de esta manera fue arraigándose en la mayoría de los estados europeos la convicción de que la libertad era una premisa básica para facilitar el pleno desarrollo de las actividades comerciales, por lo que éstas debían de realizarse sin ninguna restricción por parte del Estado, en cuanto que eran obra de la voluntad humana.

De acuerdo a los criterios anteriores, la conveniencia de permitir una libertad de comercio, de tráfico y de producción de manufacturas, comenzó a ser aceptado por los los gobiernos de los principales estados europeos del siglo XVIII, fue arraigándose así la idea de que las operaciones comercia-- les eran de tal naturaleza y condición que, para su pleno desenvolvimiento era necesario que hubiera una total libertad para realizarlas, debiéndose -- por lo mismo, eliminar todo obstáculo que entorpeciera esas actividades.

Por su parte William Petty, uno de los más fieles defensores del libre comercio y a partir de su propio concepto del derecho natural, afirmaba -- que "la sabiduría erraba cuando trataba de dar normas a la naturaleza, --- pues todo hombre tiende a desarrollar la actividad que le ofrece mayores -- ganancias, por muchas leyes que se dictaran en contrario. En consecuencia, el comercio fluía por sus propios cauces, por lo que pretender regularlo -- podría provocar la ruina nacional".²⁵

De esta forma, los fisiócratas descartaron la idea de que fuera posi-

²⁵ Cf. Torres Gaytán, Ricardo. Op. cit. p. 47.

ble ejercer alguna influencia sobre la dinámica natural del comercio exterior por medio del dictado de normas jurídicas que pudieran regularlo, sin embargo a pesar de éstas ideas preliberales, los fisiócratas no abandonaron el criterio de que las exportaciones solamente eran un medio para desprenderse de las mercancías excedentes a cambio de la obtención de metales preciosos y no como un medio de pago de las importaciones de aquellos bienes de los que se carecía, pero se buscó substituir la intervención del Estado por el libre comercio, al considerar que dicha intervención en la regulación de las actividades comerciales a través de un régimen jurídico aplicado en extremo, podría perjudicar los intereses de la colectividad en beneficio de una minoría de comerciantes privilegiados.

El régimen jurídico que se había sustentado en las ideas mercantilistas de los siglos XVI y XVII para regular al comercio exterior y que permitió el fortalecimiento del naciente capitalismo comercial, comenzó a significar un obstáculo al desarrollo industrial de los estados europeos a finales del siglo XVIII, por ello los industriales comenzaron a ver en el poder del Estado y en su intervención un obstáculo para su propio desarrollo, por lo que se opusieron a él, aún cuando el orden natural que defendieron los fisiócratas llevó al despotismo legal, es decir, a la soberanía ilimitada del monarca, al que se suponía conocedor de las leyes de dicho orden, por lo que únicamente buscaba adaptar su política a ellas.

A finales del siglo XVIII la intervención del Estado en la actividad económica y en particular en las operaciones comerciales, estaba ya plenamente desacreditada y era de uso común la aceptación del laissez faire como base y sustento de las relaciones económicas internacionales. Así por ejemplo, todas las asociaciones de trabajadores constituidas para mejorar sus condiciones de trabajo, fueron declaradas ilegales en Inglaterra de acuerdo a las disposiciones de la Ley Contra Coaliciones de 1799.

Por otra parte, la mayoría de las leyes que se habían dictado durante los siglos XVI y XVII para regular el comercio exterior en los principales estados europeos, fueron paulatinamente suspendidas y posteriormente revocadas, comenzando a prevalecer el sistema del libre comercio y el liberalismo económico. Las restricciones mercantilistas al comercio exterior y a la in-

dustria local, por medio de aranceles, primas o subsidios, prohibiciones y de los servicios navieros coloniales, fueron desapareciendo al disminuir el interés de los gobiernos en mantener ese orden y al aumentar el interés de los comerciantes y los industriales en su abolición.

El monopolio comercial que detentaban los grandes comerciantes de la época y la intervención del Estado para regular jurídicamente el comercio exterior fue substituido gradualmente por una política librecambista, al efecto Quesnay señalaba en su Tableau Economique que, si se detiene el comercio exterior de granos y de otros productos de la tierra, la agricultura se conforma al estado de la población, en lugar de extender la población -- por medio de la agricultura. Gracias a la libertad para el comercio exterior de exportación e importación, los granos mantienen un precio más equitativo.

El liberalismo económico restringido a los límites de cada estado, para finales del siglo XVIII resultaba ya insuficiente para permitir la expansión del capitalismo industrial de producción masiva, por otra parte el régimen jurídico feudal para la regulación del comercio exterior sustentado en el pensamiento mercantilista, no se adecuaba ya a los cambios que se presentaban en los sistemas de producción agrícola e industrial, a las innovaciones en los medios de transporte y a la penetración de los centros capitalistas en los mercados de sus colonias de ultramar. De esta forma, comenzó a predominar la idea de que el comercio necesitaba de toda la libertad necesaria para poder expandirse, por lo que su regulación y restricción a través de los diversos preceptos jurídicos, deberían de ser abolidos.

1.4 EL PENSAMIENTO DE LOS ECONOMISTAS CLASICOS, EL LIBERALISMO ECONOMICO Y LA REGLAMENTACION ESTATAL DEL COMERCIO EXTERIOR.

La reglamentación jurídica a la actividad industrial y al comercio exterior que fue puesta en práctica por la mayoría de los estados europeos durante los siglos XV al XVII bajo el amparo del pensamiento mercantilista, tuvo un alcance limitado y ya para fines del siglo XVIII la mayoría de los ciudadanos europeos gozaba de una plena libertad para elegir la actividad que más le acomodara y la forma para ejercerla, al mismo tiempo que se habían derogado la mayoría de los preceptos jurídicos que ya en esos momentos -

obstaculizaban el pleno desarrollo de las actividades comerciales e industriales. En éste periodo de transición contribuyeron de manera decisiva los economistas clásicos ingleses, quienes en sus obras trataron de demostrar a los soberanos de la época, las ventajas del libre comercio internacional, por lo que sus aportaciones significaron un paso importante hacia la eliminación de los obstáculos que limitaban la expansión del comercio mundial, bajo éste orden de ideas, la intervención del Estado debería de limitarse a la promoción de nuevos empleos y al fomento de las manufacturas, como medios para fortalecer su posición en la búsqueda de nuevos mercados que le permitieran colocar sus productos excedentes, fue por ello que las pocas leyes que se dictaron en la época para reglamentar el comercio exterior, se dirigieron fundamentalmente a alcanzar los propósitos señalados.

Sin lugar a dudas fue el inglés Adam Smith el precursor de esta nueva corriente del pensamiento jurídico-económico y si bien, sus principales aportaciones al campo de la economía no se dirigieron al estudio del comportamiento del comercio exterior, no podemos negar la influencia de su obra en los soberanos ingleses de su tiempo para que éstos consideraran las ventajas que para su Estado tendría la liberación de su comercio exterior.

Por otra parte, se ha señalado que Smith no logró desarrollar una teoría acerca del Estado y que las funciones que le asignaba en su obra, no se apoyaban en un principio general aparte del laissez faire, sin embargo debemos destacar que Smith en su magna obra La Riqueza de las Naciones, aparte de asignar al Gobierno una importante diversidad de funciones, se opuso abiertamente a las restricciones gubernamentales sobre la actuación del libre mercado, es decir, se manifestó en contra de todas las interferencias mercantilistas en el comercio exterior y en el libre juego de la competencia. Smith pone en su obra al individuo como centro impulsor de la actividad económica en sustitución de la intervención del Estado, fincando con ello las bases de una corriente de pensamiento individualista y antimercantilista, limitando la intervención del Estado a la administración de la justicia interna, a la protección externa, a la realización de ciertas obras públicas y para la concesión de un monopolio temporal a determinadas empresas para realizar algunas operaciones comerciales con el exterior.

En el Capítulo sobre la naturaleza de las leyes civiles y su ejecución, Smith es elocuente al señalar que "se permitirá la importación de materias-primas extranjeras, y aun se otorgarán primas y subsidios, si ello fuere necesario, para que nuestras propias manos estén empleadas, pues exportandolas de nuevo, después de manufacturadas, podemos obtener de ellas, en el exterior un buen precio para nuestro trabajo. La navegación o el transporte de bienes extranjeros o internos, debe ser estimulada, como una rama de actividades -- susceptible de procurar ganancias que, con frecuencia sobrepasan los beneficios hechos por el comerciante".²⁶

La importancia que había adquirido el comercio exterior en los nacientes estados europeos de principios del siglo XV, había llevado a los soberanos a desarrollar, hasta muy entrado el siglo XVIII, todo un marco jurídico-orientado a favorecer dicha actividad, es particularmente el Inglaterra en donde encontramos la mayor obra legislativa de la época, destacando entre todas las disposiciones dictadas, el establecimiento de los aranceles y otras-restricciones a la importación, las primas a la exportación, diversas leyes-y estatutos reglamentarios del comercio exterior, como varios tratados sobre el comercio de granos. Sin embargo, hacia finales del siglo XVIII, surge una corriente de pensadores encabezados por Adam Smith, que buscaron demostrar a los soberanos ingleses que toda reglamentación jurídica al comercio exterior lejos de favorecer un aumento en la producción interna, estaban inhibiendola pronunciandose a favor de una mayor libertad al comercio exterior, dentro de las disposiciones jurídicas más criticadas por los economistas clásicos, podemos destacar a las siguientes:

1) ARANCELES Y RESTRICCIONES A LA IMPORTACION. Con el fin de estimular a la industria local y proteger al mercado interno, se dictaron en Inglaterra diversas disposiciones jurídicas durante el siglo XVII orientadas a restringir las importaciones de algunos bienes extranjeros que podían producir-

²⁶ Smith, Adam. La Riqueza de las Naciones, Edit. FCE, México, 1981, p. 55.

se al interior del país, mediante elevados derechos aduanales, o bien prohibiendo de manera expresa su importación, estas medidas reglamentarias permitieron la consolidación de un monopolio en el mercado interno a los fabricantes de los productos cuya importación estaba controlada, sin embargo llegó a ser evidente que ese monopolio no significaba necesariamente un estímulo efectivo a la actividad económica en su conjunto, al respecto Adam Smith advertía a los soberanos ingleses que "no hay regulación comercial que sea capaz de aumentar la actividad económica de cualquier sociedad más allá de lo que su capital pueda mantener".²⁷

Bajo la influencia de los postulados de Smith, se fueron reduciendo -- gradualmente las restricciones a la importación en Inglaterra, considerando se que la regulación jurídica vigente en materia comercial comenzaba a resultar obsoleta y perjudicial para la sociedad en su conjunto, en razón de que indirectamente habían inducido a los particulares a la forma en que deberían de invertir sus capitales, obstaculizándose de esta forma a la industria nacional, Smith ya señalaba que los reglamentos que se habían establecido para proteger al mercado nacional, en el largo plazo dieron como resultado la disminución en los ingresos de la sociedad, lo que habría podido evitarse si las actividades productivas como la inversión de capitales hubiese gozado de plena libertad para seguir un proceso natural.

En términos generales, Smith se había pronunciado en favor de la libertad de comercio por las ventajas que para un país significaba comprar en el exterior aquello que le resultaba más barato que producirlo internamente, -- admitiendo solamente dos casos en los que pudiera resultar ventajoso establecer algún gravámen sobre los bienes extranjeros para fomentar la industria local: el primero, cuando cierta rama de la industria fuera necesaria para la defensa del territorio nacional; y segunda, cuando al interior del país se haya establecido un impuesto sobre algún producto local, ya que resultaba evidente que se debía imponer otro gravámen igual o superior al ar-

27 Ibid., p. 400.

título de la misma especie de origen extranjero, para evitarse con ello -- una competencia desleal.

Por su parte, otros países como Francia y Holanda, al aplicar elevados aranceles y hasta prohibiciones directas sobre las manufacturas extranjeras, dieron origen a las "guerras comerciales" entre los estados europeos de finales del siglo XVII, reafirmandose con ello las teorías desarrolladas por Adam Smith sobre la necesidad de reestablecer gradualmente la libertad de comercio.

Otras disposiciones jurídicas que regularon el sistema mercantil y -- que tuvieron por objeto aumentar la cantidad de metales preciosos fue el establecimiento de diversas restricciones extraordinarias sobre la importación de una gran cantidad de productos procedentes de aquellos países con los cuales se suponía que la balanza comercial resultaba desfavorable, en éste aspecto, Smith señaló lo inútil que resultaba la imposición de restricciones extraordinarias a la importación de mercancías procedentes de aquellos países con los cuales se consideraba poco ventajosa la balanza comercial, aún tomando como base los principios formulados por el sistema mercantil, asimismo en su obra, trató de demostrar que la regulación excesiva del comercio exterior mediante las primas y el monopolio, resultaban en el largo plazo, perjudiciales para el país que las establecía.

ii) DEVOLUCION DE DERECHOS DE IMPORTACION. Mediante esta práctica, algunos estados como Inglaterra, buscaron en una primera fase, estimular el comercio con sus colonias de ultramar, así como favorecer el transporte marítimo de carga. A través de la devolución de derechos de importación, se concedieron ciertas ventajas a comerciantes y productores de manufacturas, cabe señalar que fue Inglaterra en donde se puso en práctica por vez primera éste sistema, así la primera disposición jurídica que se dictó en ese Estado para regular los derechos de importación, la encontramos en el Acta del Parlamento de Carlos II de 1664, que otorgó determinados subsidios a todo comerciante nacional o extranjero, así como el reembolso de la mitad de ese derecho con el único requisito de que el comerciante inglés demostrara que la reexportación tendría lugar en el término de un año, y la del comerciante extranjero, en un plazo de nueve meses.

Los derechos establecidos por el Acta del Parlamento de Carlos II fueron en el momento de su promulgación, los únicos instrumentos que jurídicamente regulaban las importaciones del Reino Unido, los términos en que podían reclamarse dichos reembolsos se extendieron con posterioridad al de tres años, gracias a las reformas introducidas por la Constitución de Jorge I de 1720 (Cap. XXI, Secc. 10).

Los derechos que se establecieron después de los primeros subsidios se restituían enteramente con tal devolución en el momento de ser exportados los respectivos bienes. Sin embargo, al hallarse esa regla sujeta a un gran número de excepciones, la práctica de la devolución de derechos de importación comenzó a caer en desuso, aún cuando debemos destacar que el Estatuto de 1674 - de Carlos II (Cap. VII), llamado también Acta de Fomento Comercial, permitió al Reino Unido el monopolio en sus colonias respecto al abastecimiento de todas las mercancías de producción y manufactura europea en los siglos XVII y - parte del XVIII. En éste punto, Adam Smith señalaba que "parecía poco probable que ese monopolio fuese respetado en una costa tan vasta de extensión como la de América Septentrional y las de las colonias inglesas en las Indias Occidentales a donde llegaba tan debilitada la autoridad británica".²⁸

En síntesis, Adam Smith buscó demostrar que la concesión a los comerciantes para recibir en el momento de realizar sus exportaciones, parte o la totalidad de los derechos de aduanas o de los impuestos internos establecidos sobre la industria local, no podrían por sí mismos permitir una mayor exportación de mercancías que la que se hubiese realizado de no existir dichos gravámenes y más por el contrario, podrían llegar a inhibir la expansión del mercado inglés.

Sin lugar a dudas, la aparición de la obra de Adam Smith en 1776, ejerció una marcada influencia en los soberanos ingleses para que éstos decidie--

²⁸ Ibid., p. 445.

ran reformar gradualmente los diversos estatutos que regulaban la devolución de los derechos de importación, ya que comenzaba a resultar evidente que esta práctica daba lugar a frecuentes abusos y a numeros fraudes.

iii) PRIMAS A LA EXPORTACION. Un instrumento importante en la reglamentación jurídica del comercio exterior, fueron las primas a la exportación, las que tienen su origen en Inglaterra, las primas a la exportación se concedían a determinados productos industriales y agrícolas y la justificación por la cual fueron puestas en práctica fue que gracias a ellas, los productores y los comerciantes ingleses estarían en condiciones de vender sus productos a precios más bajos que sus competidores en los mercados extranjeros permitiendo con ello incrementar las exportaciones del Reino Unido y por consiguiente, mejorar la posición de la balanza comercial del país, aun cuando la verdadera razón por la que fueron establecidas las primas a la exportación, fue la insuficiencia del precio interno para cubrir la totalidad de los costos de producción.

La prima más importante que se concedió en el Reino Unido para promover las exportaciones agrícolas, fueron las primas a la exportación de cereales establecidas en 1762, los defensores de éstos instrumentos jurídicos señalaban que "desde el establecimiento de la prima a la exportación de cereales había bajado considerablemente el precio medio del grano".²⁹ Sin embargo, al poco tiempo de haberse puesto en práctica estos instrumentos, encontraron una marcada oposición por parte de los más destacados economistas inglese de la época, quienes trataron de demostrar en sus obras la poca efectividad de las primas a la exportación como un instrumento eficaz que por sí mismo pudiera promover mayores ventas al exterior.

Entre todos esos criticos, debemos destacar la oposición de David Ricardo, quien al respecto señalaba que "las primas a la exportación de cereales tienden a bajar su precio para el consumidor extranjero, pero no produ-

²⁹ Smith, Charles. Three Trats on the Corn Trade and Corn Laws, Londres, 1766. p. 132.

cen efectos permanentes en el precio del mercado interno. Una prima, pues, que bajara el precio del cereal británico en el país extranjero por debajo del costo de producción en ese país, aumentará naturalmente la demanda del cereal británico, disminuyendo la del suyo propio. Esta ampliación de la demanda del cereal británico elevaría necesariamente su precio, durante algún tiempo, en el mercado interno, e impediría durante ese periodo que bajare en el mercado extranjero más de lo que la prima tuviese tendencia a causar. Así, el mayor suministro de granos entregado al mercado extranjero, hará que baje también su precio en el país a donde es exportado y, por lo tanto, restringirá las utilidades del exportador hasta la tasa más baja a que puede operar".³⁰

Para Ricardo, el efecto último de una prima sobre la exportación de cereales, no es subir o bajar el precio en el mercado interno, sino disminuir el precio del cereal para el consumidor extranjero, sobre éste punto conluye señalando que "la prima sobre la exportación aumentará en último término el precio monetario del cereal en el mercado nacional, aunque no en forma directa sino por medio de la demanda ampliada en el mercado extranjero y del encarecimiento del precio real en el país, por lo que el único efecto real de los altos aranceles a la exportación de manufacturas o granos o de una prima sobre la exportación, es canalizar una porción de su capital hacia un empleo que de modo natural no buscaría".³¹

Para Adam Smith, las primas a la exportación solamente encontrarían una justificación a su aplicación en relación con aquellas transacciones en que los exportadores se viesen obligados a vender sus bienes a precios que no restituyen el capital acompañado de los beneficios corrientes, o en conexión con aquellos que tengan que venderlos a un precio por abajo de su valor. En éste sentido, nos señala Smith, "las primas a la exportación se deberan de conceder para resarcir esta clase de pérdidas y para estimular,-

30 Ricardo, David. Op. cit. p. 225.

31 Ibid., pp. 227-228.

o emprender de nuevo, alguna especie de negociación en la cual se espera -- que los ingresos no cubran los gastos, o en que cada operación haya de consumir parte del capital empleado".³²

Por otra parte, las restricciones sobre la importación de granos, si bien, fueron establecidas en Inglaterra con anterioridad a las primas de exportación, fueron puestas en práctica con el mismo espíritu y reguladas por los mismos principios que sustentaron a las primas, con el tiempo, las restricciones a la importación, llegaron a ser en Inglaterra más perjudiciales que benéficas para el comercio exterior, sin embargo, se hicieron necesarias una vez que fueron establecidas las primas para mantener un equilibrio en la regulación del comercio exterior de esa Nación.

Hacia finales del siglo XVIII la realidad demostraba que los diversos preceptos jurídicos dictados en Inglaterra para prohibir las exportaciones, principalmente las de granos, llegaron a limitar las zonas de cultivo y la producción de cereales necesarios para satisfacer las necesidades del consumo interno, al aplicarse una política comercial contraria, señalaba Adam Smith, es decir, liberando las exportaciones, se lograría fomentar y ampliar la producción de granos, resultando excedentes que permitirían no sólo cubrir la demanda interna, sino también abastecer los mercados externos.

Las ideas de los economistas clásicos ingleses tuvieron una marcada influencia sobre los soberanos del Reino Unido, los cuales comenzaron a flexibilizar las medidas restrictivas al comercio exterior, así por ejemplo, mediante el Estatuto de 1636 de Carlos II de Inglaterra, se permitió la exportación de granos sin necesidad de licencia cuando el precio del cereal quedaba por encima de cierto nivel y previó pago de derechos de exportación a la Corona, mientras que el Estatuto promulgado durante el reinado de Guillermo III en 1689, legalizó la introducción de la prima a la exportación de granos, limitándose ese derecho cuando el precio del grano no superara -

32 Smith, Adam. Op. cit. p. 498.

el nivel preestablecido.

Mediante dichos estatutos, no solamente se amplió el comercio de exportación de granos en el Reino Unido, sino que se le otorgó una mayor libertad al comercio doméstico, mientras que aquellas leyes temporales que llegaban a prohibir en determinado momento la exportación de cereales, suspendiendo durante algún tiempo los derechos sobre su importación, demostró claramente lo inapropiado de este sistema comercial, ya que de no haber sido así, los monarcas no se hubiesen visto constantemente obligados a abandonarlo, - de tal manera que ya para el año de 1700 existía una plena libertad de comercio en Inglaterra y en otros importantes países europeos como Francia y Alemania. Sin embargo, "en otros países como España y Portugal, la libertad de comercio de granos se encontraba a tal grado restringida y tan sujeta a ridiculos reglamentos jurídicos, agravando ellos mismos los infortunios de una carestía".³³

Sin duda, resulta altamente ilustrativa la opinión externada por Adam-Smith respecto a la regulación jurídica del comercio exterior de su época, - cuando señalaba que "las leyes concernientes al comercio de granos se pueden comparar a las leyes sobre las religiones. El pueblo se siente tan ligado a cuanto afecta a su subsistencia en la vida presente y a su felicidad - en la futura, que el Gobierno debe acomodarse a prejuicios y, para conservar la tranquilidad pública tiene que instaurar aquel sistema que apruebe - la opinión del pueblo".³⁴

Debemos también recordar la histórica y controvertida polémica que levantaron las leyes de granos de Inglaterra, estas leyes consistieron normalmente en derechos sobre las importaciones y en primas oficiales a la exportación de granos. Durante la guerra entre Inglaterra y Francia de 1807 a -- 1813, el precio de los cereales se incrementó considerablemente, lo que obligó a Jorge III de Inglaterra, a establecer barreras artificiales de protec-

33 Decker, Matthew. Essay on the Cause of the Decline Foreign Trade, London, 1750, p. 247.

34 Smith, Adam. Op. cit. p. 480.

ción contra las importaciones de granos, por otra parte, los estímulos artificiales a la agricultura provocaron en el corto plazo, un sustancial aumento en la producción de cereal dentro de Inglaterra, generándose así una marcada competencia entre los mismos agricultores ingleses, lo que llevó finalmente a reducir los precios de los granos en el mercado interno, los mismos agricultores presionaron al Gobierno de Jorge III para que aumentara los derechos de importación de cereales a un nivel casi prohibitivo, propuesta que fue considerada durante la elaboración de la Ley de Granos de 1815.

Al presentarse al Parlamento Inglés la propuesta de la Ley de Granos, - fueron designadas varias comisiones investigadoras para que presentaran los elementos suficientes para decidir si procedía o no la aplicación de dicha Ley, así, los intereses mercantilistas recibieron airadas protestas por las comisiones investigadoras, las que afirmaban que los elevados precios de los cereales suponían elevados salarios, lo que repercutía en mayores costos de producción, en tanto que los comerciantes sostenían que una tarifa alta sobre la venta de granos, limitaría la posibilidad de exportar sus productos - hacia otros países que no tuvieran escalas de salarios tan elevada, además - de que varios países europeos habían puesto elevados derechos a las importaciones de granos provenientes de Inglaterra, iniciándose así un conflicto de intereses entre los productores agrícolas y los comerciantes de granos.

En esa encontrada polémica sobre la Ley de Granos, los economistas ingleses tomaron partido, unos pronunciándose abiertamente en favor de la misma y otros, en contra, entre éstos últimos debemos recordar el documento presentado por David Ricardo al Parlamento inglés, denominado "Ensayo sobre la influencia de un precio bajo del grano sobre el rendimiento del capital", en el que buscaba demostrar la poca efectividad de la Ley de Granos de 1815.

Si bien, el Parlamento inglés, en manos de los conservadores y sometido a los intereses agrícolas mercantilistas, terminó aprobado finalmente la Ley de Granos, disponiéndose en la misma "la exclusión de todo grano extranjero, cuando el precio del nacional fuese inferior al prohibitivamente alto de 8 - chelines por quarter", no debemos descartar la influencia que tuvieron los - escritos de algunos economistas clásicos ingleses presentados al Parlamento - y que llegaron a ser determinantes en la orientación de las políticas reglamentarias del comercio exterior en la mayoría de los países europeos hasta -

casi finales del siglo XIX.

Importantes aportaciones fueron sin duda los Principios de Economía Política de John Stuart Mill en la orientación de la reglamentación jurídica del comercio exterior de Inglaterra en el siglo XVIII, para este economista inglés el comercio exterior era una forma de abaratar la producción y de ampliar los mercados, lo que contribuiría a perfeccionar los procedimientos de producción por la competencia existente entre los productores del mismo tipo de bienes. Considerando la importancia que Stuart Mill dio al comercio exterior, fue evidente su abierta oposición contra los impuestos sobre la importación y las leyes de granos.

Respecto a los derechos de aduanas, Stuart Mill señalaba que estas se establecían para estimular la producción dentro del país en donde se producía el artículo gravado, resultando en el largo plazo, la forma más ruinosa de aumentar los ingresos públicos, por otra parte, si por medio del derecho de importación se permitía abaratar la producción de un artículo, de tal manera que resultara más barato importarlo que producirlo al interior del país, se gastaría una cantidad extra de trabajo y de capital sin obtenerse --ninguna ganancia extraordinaria.

Stuart Mill al referirse a las leyes de granos, señala que estas "anticipan por medios artificiales la subida de los precios y la renta, que hubiera tenido lugar de todas maneras por el crecimiento de la población y de la producción".³⁵ De ello desprendemos que la única diferencia entre un país que no haya establecido leyes sobre granos y otro que si las haya puesto en practica no consiste en que éste último tiene precios y rentas más elevados, sino que tiene los mismos precios y las mismas rentas con un capital total y una población menores, por lo que el establecimiento de las leyes de granos provocaría de inmediato la elevación de los impuestos y el freno al proceso de acumulación.

³⁵ Stuart Mill, John. Principios de Economía Política, Edit. FCE, México, 1978, p. 726.

Por esas razones, Stuart Mill se pronunció por la abolición de las leyes de granos de 1846, justificando su posición al señalar que con ello se "tiende a hacer bajar las rentas, pero desencadenaría una fuerza que, cuando progresan el capital y la población, basta para restablecer e incluso -- aumentar su cuantía anterior".³⁶ Por ello, este pensador inglés se pronunció abiertamente por la liberalización de las importaciones agrícolas, previa la derogación de las leyes de granos.

Stuart Mill hizo hincapié al advertir que todo impuesto que tenga por objeto gravar una mercancía, tiende por sí mismo a elevar su propio precio y, por tanto, a disminuir su demanda en el mercado, por lo que "todos los impuestos sobre el comercio internacional tienden a producir una perturbación y un reajuste en la demanda internacional".³⁷ En su Tratado de Economía Política, Stuart Mill distingue dos tipos de impuestos sobre el comercio internacional: los impuestos sobre las importaciones y los impuestos -- sobre las exportaciones, respecto de los primeros, señala que ese impuesto debería de establecerse no como un derecho protector, es decir, un impuesto lo suficientemente alto como para estimular la producción interna de la mercancía que se busca gravar, pues ello provocaría una disminución de la demanda del comercio mundial, sino establecerse como un impuesto que permita disminuir el consumo de la mercancía que se esta gravando sin que ello impidiera al país continuar importándolo.

Por su parte, los impuestos sobre la exportación, señalaba Stuart Mill, deberían de establecerse, para que en determinadas circunstancias, un país obtuviera de sus clientes extranjeros todo el importe de sus impuestos y -- además, abaratar sus importaciones, lo que finalmente supondría una ganancia por doble partida al país que aplicara ese tipo de impuestos, obteniendo así sus compras del exterior con menor cantidad de dinero, pudiendo disponer de mayores divisas para pagar sus importaciones, ello con los conse--

³⁶ Ibid., pp. 727-228.

³⁷ Ibid., p. 729.

cuentas efectos adversos para el país con que se realizara el intercambio comercial. De lo anterior, Stuart Mill dedujo que "no es posible suponer -- que gravando nuestras exportaciones --de Inglaterra-- no sólo no ganaremos nada del extranjero, porque sean nuestros bolsillos los que paguen los impuestos, sino que incluso puede ocurrir que nos veamos obligados a pagar un segundo impuesto al extranjero, por lo que la única manera como un país puede evitar salir perdiendo los derechos que otras naciones impongan sobre sus mercancías es imponer derechos equivalentes sobre las de ellos".³⁸

Sin lugar a dudas, la influencia de los economistas clásicos ingleses, fue determinante para la derogación de las leyes de granos en 1846, después de una enérgica campaña realizada por la liga contra las leyes de granos, -- que terminó finalmente por convencer al Parlamento inglés conservador --en manos del Partido Tory-- sobre la necesidad de abaratar el precio de los cereales en el mercado interno para satisfacer las necesidades de una creciente población industrial en Inglaterra, estableciéndose, dentro de las reformas presentadas por el Parlamento, el impuesto sobre ingresos, esta contribución proporcionó ingresos públicos seguros que hasta entonces provenía de diversos derechos sobre la exportación de manufacturas y la importación de materias primas.

En años subsecuentes, Inglaterra complementó su programa de liberalización comercial, siguiendo su ejemplo otros importantes países europeos. Así, para 1860 el Parlamento inglés había suprimido 340 de los 400 artículos de la lista de productos sujetos al pago de derechos, quedando el mercado inglés abierto a las importaciones, sin ninguna restricción. Por su parte, en Francia se sustituyeron los aranceles altamente proteccionistas por otros más moderados, mediante una serie de negociaciones internacionales que se iniciaron con el Tratado de Cobden-Chevalier de 1860, mientras que Holanda y Bélgica habían adoptado desde 1850 tarifas arancelarias liberales, y Esta

³⁸ Ibid., p. 734.

dos Unidos, que había seguido una política extremadamente proteccionista -- desde 1816, liberó sus derechos aduanales al establecer nuevas tarifas arancelarias en 1857. Con la liberación de todo tipo de restricciones, el comercio mundial comenzó a observar una acelerada expansión, duplicándose su valor entre 1830 y 1850 y casi cuadruplicándose en los treinta años siguientes. La política de libre comercio prevaleció prácticamente hasta la segunda década del siglo XX, cuando en 1931 Inglaterra retornó nuevamente al sistema proteccionista, ejemplo que posteriormente han seguido otros países como Francia, Alemania Federal, Estados Unidos y Japón.

iv) LOS TRATADOS DE COMERCIO EXTERIOR. Particular interés tuvieron los tratados en la reglamentación jurídica del comercio mundial durante el siglo XVIII. A través de los tratados, un país obligaba a permitir la libre entrada de determinados productos de un país extranjero, o bien, exceptuar ciertas mercancías de los derechos de entrada, a que están sujetos productos de la misma especie procedentes de otros países, por lo que el país que en su favor se concede ese trato favorable, logra una ventaja comparativa, obteniendo así una especie de monopolio de esos bienes en el país que otorgó ese trato preferencial, abriéndose un mercado más amplio y ventajoso a sus artículos procedentes de otros países, o sujetos a derechos más gravosos, de los cuales se encuentra exento el país favorecido; y más ventajoso porque gozando los exportadores del país favorecido de una especie de monopolio, comerciarían sus productos a un mejor precio que si estuvieran expuestos al juego de libre competencia.

Este sistema fue duramente criticado por los economistas clásicos ingleses, al respecto Adam Smith señalaba que si bien "los tratados resultaban ventajosos para los mercaderes y fabricantes del país favorecido, son necesariamente contrarios a los del concesionario. Con ello se confiere al extranjero un monopolio contra el nacional, y sus nacionales tendrán que comprar los bienes extranjeros que necesiten mucho más caros que si todas las demás naciones intervinieran en competencia libre".³⁹

³⁹ Smith, Adam. Op. cit. p. 484.

Sin embargo, a principios del siglo XVIII encontramos importantes tratados de comercio exterior que se consideraron ventajosos para los países - que los celebraron, dentro de éstos, destacó el famoso tratado de comercio-celebrado entre Inglaterra y Portugal en 1703.⁴⁰ Mediante ese Tratado, Portugal se obligaba a importar paños de lana ingleses sin cobrar los elevados derechos que entonces se pagaban a su entrada; pero no a admitirlos en términos más ventajosos que los de otros países como Francia u Holanda; mientras que Inglaterra, por el contrario, quedaba obligada a admitir los vinos de Portugal pagando solamente dos terceras partes de los impuestos que pagaba a su introducción los vinos de Francia, que eran los únicos que en ese momento podían competir con los vinos de Portugal.

Si bien, se consideró que con aquel Tratado, Portugal había resultado más beneficiado que Inglaterra, sin lugar a dudas marcó un importante precedente en la política comercial externa de la época y sirvió de base para -- que más adelante David Ricardo desarrollara su teoría de las ventajas comparativas, dando así comienzo al análisis sobre las relaciones de intercambio desigual entre un país industrializado exportador de productos manufacturados (Inglaterra) y un país subdesarrollado exportador de materias primas y productos semielaborados (Portugal).

Históricamente los tratados comerciales celebrados entre las distintas naciones europeas durante el siglo XVIII, sentaron un importante precedente en la reglamentación jurídica del comercio mundial contemporáneo, considerándose a los tratados como una de las fuentes fundamentales del derecho internacional público y una de las prácticas más comunes en las relaciones comerciales bilaterales.

Para algunos teóricos, "tratado es todo acuerdo concluido entre dos o más sujetos de derecho internacional. Hablamos de sujetos y no de Estados, con el fin de incluir a los organismos internacionales".⁴¹ Otra definición-

40 Véase "A Collection of all the Treaties of Peace, Alliance and Commerce between Great Britain and other Powers from the Revolution in 1688 to - the Present Time". London, 1772, Vol. I, pp. 61-62.

41 Seara Vázquez, Modesto. Derecho Internacional Público, Edit. Porrúa, México, 1982, p. 63.

como la que nos sugiere la Comisión de Derecho Internacional, señala que -- "el Tratado es cualquier acuerdo internacional que celebran dos o más Estados u otras personas internacionales y que está regido por el derecho internacional".⁴² Debemos destacar que los principales elementos a considerar en un tratado son, en primer lugar, que este deberá ser un acuerdo internacional; debe de existir un acuerdo entre dos o más estados u otros sujetos de derecho internacional; que el acuerdo este contenido en un instrumento; y - por último, todo tratado se rige por el derecho internacional, este último requisito excluye de la categoría de tratados a los acuerdos que, no obstante haberse celebrado entre estados, por la voluntad de las partes han de regirse por la ley nacional de cualquiera de esos estados, un ejemplo claro de ello son los contratos comerciales de Estado cuyo comercio exterior es - un monopolio estatal.

Si bien, los tratados de comercio internacionales tienen un origen remoto y fueron exhaustivamente analizados y criticados por los economistas y juristas más destacados del siglo XVIII, no es sino hasta fines de los años sesentas del presente siglo cuando los tratados comienzan a ser claramente reglamentados en el ámbito del derecho internacional. En efecto, "el 23 de mayo de 1969, como culminación de los trabajos emprendidos por la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas, se firmó en Viena la llamada Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, que entró en vigor el 27 de enero de 1970, tras haber recibido las ratificaciones de 33 de los signatarios, tal como está previsto en el tratado".⁴³

Sin haber pretendido presentar un análisis detallado de los tratados internacionales, y en particular de aquellos relacionados con el comercio exterior, no deseamos dejar pasar por alto éste importante instrumento en la reglamentación jurídica del comercio mundial.

1.5 LA DOCTRINA SOCIALISTA DEL SIGLO XIX.

⁴² Cf. por Max Sorensen (Comp.). Manual de Derecho Internacional Público, Edit. FCE, México, 1981, p. 155.

⁴³ Seara Vázquez, Modesto. Op. cit. p. 63.

A partir de la segunda mitad del siglo XIX la estructura del comercio mundial había comenzado a sufrir importantes cambios, influyendo en ello, - entre otros factores: la utilización intensiva de capital y la introducción de técnicas de producción avanzadas, ésto permitió que se incrementará la - productividad del trabajo y que la industrialización adquiriera preponderancia en el desarrollo económico de los países centrales.

El aumento en la productividad de las industrias tuvo efectos decisivos sobre la expansión de la agricultura, los transportes marítimos, fluviales y ferroviarios y las actividades comerciales y financieras. Estos cambios que se presentaban en la dinámica de la economía mundial, en donde el conflicto de las relaciones capitalistas de producción y las fuerzas productivas impedían la expansión del modelo capitalista de producción dominante hacia nuevos espacios económicos que se integraron tardíamente a ese modelo, el advenimiento de nuevos acontecimientos en los países capitalistas centrales, en donde las crisis industriales comenzaban a hacerse cada vez más frecuentes, revelaban las contradicciones internas del avance del capitalismo, mientras que en el plano social la clase obrera incipientemente organizada, demandaba sus reivindicaciones económicas y políticas y luchaba por mejores niveles de vida y mayor participación política en una sociedad en donde la gran burguesía había conquistado el poder político y económico.

Por su parte, las teorías sobre la división internacional del trabajo y de las ventajas de los costos comparativos, profusamente desarrolladas y defendidas por los economistas clásicos ingleses, tuvieron una marcada influencia en la posterior especialización entre los países, que a la postre dio como resultado el predominio de los países industrializados y la subyugación política, la explotación de la mano de obra y de los recursos naturales de la mayoría de los países colonizados que fueron incorporados a la dinámica de la economía capitalista en una fase ya avanzada. "Esto explica lo apologetico de las teorías del comercio internacional elaboradas en los países más desarrollados, dados los beneficios que les ha producido un comercio derivado de la especialización (manufacturera-artículos primarios) con base en las ventajas comparativas. A los economistas clásicos les correspondió ser los defensores del industrialismo en contra del mercantilismo que -

se ocupó preferentemente de la esfera de la circulación, enfocando el comercio exterior en estrecha relación con la división internacional del trabajo".⁴⁴

En el mercado mundial se comenzaban a concretar importantes innovaciones derivadas de la primera gran revolución industrial. La producción agrícola y artesanal de Inglaterra se había mantenido en expansión desde el siglo XVIII y en contraste con el resto de los países industrializados europeos, había eliminado desde principios del siglo XVIII sus barreras aduanales internas y la mayor parte de las restricciones a la producción aplicadas por los gremios y los monopolios estatales y gracias al aumento de la productividad agrícola, habían aumentado sus ingresos y ampliado el mercado interno para otros bienes, por su parte, el comercio interior tuvo un gran auge y el aumento del comercio exterior significó un impulso adicional a la demanda nacional.

El proceso de industrialización hacia el resto de los países europeos de principios del siglo XX se vio fortalecido por las importantes reformas jurídicas y por la eliminación de muchas de las barreras que habían obstaculizado el comercio externo e interno, así por ejemplo, en 1820 Europa ya se había recuperado de las secuelas de la Revolución Francesa y las guerras napoleónicas posteriores, en Francia se comenzaron a abolir los aranceles y los derechos aplicados al comercio interior, así como las restricciones de los gremios a la elección de ocupación, a esas reformas siguió un sistema legal dominado por nuevos códigos jurídicos que protegían los derechos de propiedad, por su parte las guerras napoleónicas contribuyeron a difundir las políticas de liberalismo comercial a otras partes de Europa. Inglaterra, Estados Unidos y algunos otros países europeos adoptaron políticas más liberales en materia de comercio exterior entre 1820 y 1870.

Inglaterra a la vanguardia de la tecnología industrial, prohibió las -

⁴⁴ Frumkin, A. Teorías Contemporáneas de las Relaciones Económicas Internacionales, Edit. Progreso, Moscú, 1974, p. 12.

exportaciones de maquinaria y la emigración de los trabajadores especializados, sin embargo, más adelante se reconoció la poca efectividad de esas disposiciones jurídicas prohibitivas, terminandose por eliminar las barreras legales a la emigración de trabajadores especializados en 1825, y la exportación de maquinaria en 1842, posteriormente se derogaron las leyes de navegación que habían obstaculizado los fletes internacionales y finalmente, -- con la derogación en 1876 de las restricciones a las importaciones de cereales (leyes sobre aranceles de granos), Inglaterra orientó su política hacia un régimen de libre comercio, los aranceles protectores fueron sustituidos gradualmente por aranceles fiscales, los cuales fueron reducidos a un promedio de 5.8% en 1880.

Por su parte Estados Unidos emprendió una serie de reducciones arancelarias en 1840 y ya para 1857 la mayoría de las tasas eran de 24% o menos, -- aún cuando "el aumento de las necesidades de ingresos públicos, especialmente durante la Guerra de Secesión, causó varios aumentos en los aranceles; -- terminada la guerra en 1865, los aranceles altos se mantuvieron por razones de protección".⁴⁵

Francia emprendió formalmente en 1852 una política de reducción de -- aranceles y eliminación de prohibiciones de importación que culminó con el Tratado de Libre Comercio Cobden-Chevalier de 1860 celebrado entre Inglaterra y Francia.

En Alemania, los derechos de importación aplicados por el Zollvein en 1834 fueron mucho más bajos que los de otros países europeos, por lo que -- esos derechos fueron aumentando progresivamente en el decenio de 1840.

La política de libre comercio que fue puesta en practica por la mayoría de los países europeos entre 1820 y 1870 y el rápido desarrollo de las innovaciones en los sistemas de transporte, contribuyeron a la expansión de la producción y el comercio internacionales, teniendo como rasgo caracteris

⁴⁵ Teilhac, Ernest. *Pioneers of American Economic Thought in the Nineteenth Century*, Edit. Mac Millan, Londres, 1976, p. 91.

tico la concentración en un reducido número de países. En 1870 más del 75% de la producción industrial mundial correspondió a cuatro países: Inglaterra (32%); Estados Unidos (23%); Alemania (13%) y Francia (10%), mientras que el 80% de comercio se concentraba en esos mismos países.

La rápida expansión del comercio mundial desde las primeras décadas del siglo XIX se caracterizó por la creciente industrialización urbana a expensas de la pobreza rural y el subsidio a los sectores industriales, -- los cambios que se experimentaban en los países centrales no se reducían estrictamente al campo económico o político, sino que abarcaban el aspecto social, en este contexto comenzaron a aparecer corrientes del pensamiento que buscaban una nueva interpretación de los cambios tan dinámicos que se estaban presentando en el panorama internacional, estas nuevas teorías llegarían en el futuro a tener una marcada influencia sobre los sistemas de regulación jurídica del comercio internacional, pretendiendo adecuar los conceptos jurídicos en algunos países a la realidad histórica por la que atravesaban, para permitirles así transitar de manera pacífica hacia sistemas de economía de mercado.

Estas nuevas y revolucionarias teorías, pretendieron interpretar los cambios económicos y políticos que se venían sucediendo en los principales países europeos del siglo XIX, así la doctrina de los llamados socialistas utópicos, comienzan a aparecer en las primeras décadas de ese siglo, cuando se intensificaron las luchas de clase entre el proletariado y la burguesía, aún cuando el movimiento obrero se encontraba poco desarrollada y tenía un carácter espontáneo.

El incipiente desarrollo del movimiento obrero creó las bases para el surgimiento del socialismo utópico como reflejo de las aspiraciones de la clase obrera, entre los principales socialistas utópicos podemos destacar a Saint-Simon y Fourier en Francia y a Roberto Owen en Inglaterra, cuyas teorías significaron una nueva orientación en la crítica de la sociedad burguesa de su tiempo, así como el planteamiento de los principales problemas a que se enfrentaría la futura sociedad, sin embargo, desconocedores de las leyes objetivas del desarrollo de la sociedad, los socialistas utópicos plantearon la reconstrucción de la sociedad capitalista sin la necesidad

de un movimiento revolucionario. El pensamiento socialista utópico de principios del siglo XIX se caracterizó por su incomprensión de la importancia decisiva que tiene la lucha de clases para la sustitución del régimen capitalista por el sistema socialista de producción.

A medida que se expandía el movimiento obrero y se fortalecía la organización del proletariado en su lucha contra los esquemas capitalistas de explotación, el socialismo utópico fue perdiendo vigencia, no obstante, en esas doctrinas se encontraron elementos valiosos y útiles para la interpretación de los cambios políticos y económicos que se venían sucediendo en Europa y la base para dar paso al socialismo científico que alcanzaría su mayor expresión en los postulados teóricos de Federico Engels y Carlos -- Marx. Es importante destacar que estos pensadores no desarrollaron en su obra un proceso sistemático acerca de la organización del sistema económico que prevalecería inmediatamente después del derrocamiento del capitalismo, ya que los fundadores del materialismo histórico estaban convencidos -- que su tarea no era formular un esquema concreto de la futura sociedad, -- porque la misma solamente podría ser resultado concreto de las condiciones históricas en la que apareciera. Desde entonces, comenzaron a aparecer diversos detractores que criticaron los postulados teóricos del pensamiento marxista. Sin pretender hacer aquí una apología de la teoría marxista, nos concretaremos a destacar brevemente sus principales aportaciones al pensamiento jurídico y su relación con el comercio exterior.

Para Marx, la estructura del comercio mundial descansaba en el intercambio desigual, este modelo es ampliamente analizado en el Tomo III de -- "El Capital", en el que nos señala que "los capitales invertidos en el comercio exterior pueden arrojar una cuota más alta de ganancia, en primer lugar porque aquí se compite con mercancías que otros países producen con menos facilidades, lo que permite al país más adelantado vender sus mercancías por encima de su valor, aunque más baratos que los países competidores. El país favorecido obtiene en el intercambio una cantidad mayor de -- trabajo que la que entrega, aunque la diferencia, el superávit, se lo embolsa una determinada clase".

Los análisis contemporáneos sobre los efectos desfavorables que los --

términos de intercambio han tenido sobre los países en desarrollo, no hacen otra cosa que confirmarnos el diagnóstico esbozado por Marx hace casi un siglo. El comercio internacional entre los países con niveles de desarrollo industrial diferentes, se fundamenta como en la época de Marx, en el intercambio desigual de valores desiguales, "lo cual desemboca en el hecho de -- que las naciones industrializadas se apropian de una parte de la plusvalía producida en los países pobres".⁴⁶

La concepción marxista del derecho y su análisis sobre el comercio exterior influyó determinantemente en la reglamentación jurídica del comercio exterior de los países del bloque socialista. En primer lugar, debemos destacar que para la teoría marxista, el derecho es producto de las fuerzas económicas, los fundadores del socialismo científico tomaron de la filosofía hegeliana el método dialéctico de la interpretación de los fenómenos sociales aplicado a la historia, creando así un nuevo método de investigación social denominado materialismo histórico en la forma lógica de tesis, antítesis y síntesis. Por lo que hace a la interpretación del derecho, la teoría marxista descansa en tres principios básicos:

1) LA TEORIA DE LA DETERMINACION ECONOMICA DEL DERECHO. Es decir, el derecho es una "superestructura" construida sobre una base económica. "Las relaciones jurídicas no pueden ser comprendidas por sí mismas, ni explicadas por el progreso del hombre, sino que tienen sus raíces en las condiciones materiales de vida".⁴⁷

La forma y contenido del derecho son determinados por el factor económico y los conceptos y principios a priori seguidos por los juristas no son sino reflejo de las condiciones económicas dominantes. De acuerdo a la teoría marxista, el derecho parece no ser más que una función de los procesos económicos, que posee una existencia independiente. Sin embargo, Engels considera al derecho como uno de los elementos que pueden ejercer una determi-

⁴⁶ Mandel Ernest. Ensayo sobre el Neocapitalismo, Edit ERA, México, 5ª ed., 1981, p. 164.

⁴⁷ Marx, Carlos. Contribución a la Crítica de la Economía Política, Obras Escogidas, Tomo I, Edit. Progreso, Moscú, 1976, p. 349.

nada influencia reciproca sobre la base económica, al respecto señala que - "la situación económica es la base, pero los varios elementos de la superestructura influyen en muchos casos en el curso de las luchas históricas y de terminan, predominantemente en muchos casos, su forma".⁴⁸

ii) EL CARACTER DE CLASE DEL DERECHO. La teoría marxista señala que todos los sistemas jurídicos, desde el comienzo de la historia, han sido creados por una clase económica dominante, de acuerdo a esta opinión, el derecho no es otra cosa que un instrumento utilizado por la clase dominante - para perpetuar su poder y mantener sometida a una clase oprimida. Con el establecimiento de las instituciones jurídicas, la clase social dominante trata de dar una base firme a sus intereses económicos y una sanción formal a la explotación y opresión de otras clases, Engels apuntaba que "incluso después de establecer una dictadura proletaria no desaparecerá el carácter de clase del derecho, porque el proletariado necesita al derecho con objeto de aplastar y eliminar elementos y grupos hostiles. Hasta la completa victoria del comunismo y el establecimiento de una sociedad sin clases, no desaparecerían el derecho y el Estado como instrumentos de opresión, siendo reemplazados entonces por una nueva administración de las cosas".⁴⁹

iii) LA DESAPARICION DEL DERECHO EN LA SOCIEDAD COMUNISTA. Para Marx, la historia es un proceso de evolución, pasando de las formas más bajas de la vida social a las formas más avanzadas, considerando al sistema socialista como un sistema superior al capitalismo que le precedía, por lo que en un orden socialista o comunista, la sociedad podría prescindir de instrumentos de carácter coactivo como el derecho y el Estado.

Fue en la Rusia posrevolucionaria en donde más claramente observamos la influencia de la teoría marxista del derecho, siendo en la Unión Soviética en donde por primera vez se buscó darle una aplicación práctica. Así, -- después del triunfo de la Revolución Socialista de Octubre de 1917, la in--

⁴⁸ Engels, Federico. Carta a J. Bloch, del 21-22 de septiembre de 1890, en Obras Escogidas, Tomo II, Edit. Progreso, Moscú, 1976, p. 490.

⁴⁹ Engels, Federico. Anti-Düring, en Obras Fundamentales de Carlos Marx y Federico Engels, Tomo XXIV, Edit. FCE, México, 1ª ed., 1984, p. 89.

terpretación marxista del derecho fue aceptada de manera oficial por el Gobierno Soviético, aceptándose al derecho como un simple reflejo de las condiciones económicas imperantes.

Los principios ortodoxos de la teoría marxista del derecho prevalecieron durante las dos primeras décadas posteriores a la instauración del régimen socialista en la Unión Soviética, ya que a fines de la década de los treinta, comienzan a aparecer entre los propios juristas soviéticos una -- nueva interpretación del papel del derecho en la sociedad socialista de la Unión Soviética, entre esos jurista destaca E. Paschukanis, para quien la base esencial de todo derecho es el intercambio de mercancías.

De acuerdo a esta nueva concepción, el derecho en su forma más desarrollada solamente puede prevalecer en una sociedad individualista basada sobre el capitalismo privado y el librecambio de mercancías. Es la forma típica de control social en una sociedad en la que los dueños de la propiedad y los productores de mercancías intercambian sus bienes por medio de contratos, al respecto Paschukanis afirma que "el derecho presupone intereses contrapuestos que requieren un acuerdo pacífico, por lo que en una sociedad colectivista, donde habrá una unidad de propósito social y una armonía de intereses, el derecho dejará de ser necesario, será reemplazado por normas técnico-sociales basadas en la utilidad y conveniencia económica".⁵⁰ Este jurista soviético estaba convencido de que en una economía planificada, en su forma pura, excluye al derecho y solamente acepta al derecho privado.

Asimismo, para Paschukanis el derecho surge cuando hay una igualdad formal entre dos o más individuos que intercambian sus mercancías por medio de contratos libremente celebrados. Durante varios años los postulados teóricos de Paschukanis ejercieron una importante influencia en la teoría marxista del derecho aceptada por la Unión Soviética hasta 1937 cuando el-

50 Paschukanis, E. "Soviet Jurisprudence and Socialism", en Law Quarterly Review, Vol. 52, núm. 10, 1936, p. 402

Soviet Supremo consideró que sus postulados teóricos suponían que el derecho no es compatible con el Comunismo y que por lo tanto no servía a los propósitos de la dictadura del proletariado.

Lo que si resultó inegable es que la interpretación marxista del derecho había ya sufrido cambios fundamentales, por lo que en la actualidad la tendencia del pensamiento jurídico en la mayoría de los países del bloque socialista ha comenzado a separarse de la doctrina marxista ortodoxa, inclinándose cada vez más hacia el positivismo jurídico y a una mayor estabilización del derecho. "No se habla ya de la desaparición del derecho y del poder estatal en la Unión Soviética, por el contrario, se subraya, al parecer, la necesidad del derecho y de una aplicación más estricta de las leyes".⁵¹

Sin lugar a dudas, los cambios que se han presentado en la interpretación marxista del derecho en los países del bloque socialista contemporáneo, se han reflejado de manera importante en la reglamentación jurídica de su comercio exterior. Entre los principales aspectos que se han considerado en la reglamentación jurídica del comercio exterior en los países del bloque socialista, podemos destacar a los siguientes:

i) Las relaciones socialistas de producción se caracterizan por la propiedad social sobre los medios de producción bajo dos formas: la propiedad estatal y la propiedad cooperativa.

ii) El Estado tiene como principales atribuciones las de salvaguardar y fortalecer la propiedad social, para asegurar la participación de los miembros de la sociedad en la construcción económica y cultural, en la disciplina socialista del trabajo y en el estímulo material de los trabajadores, para controlar la coordinación entre las proporciones del trabajo y las de las necesidades individuales de los miembros de la sociedad, así como el del órgano de defensa del régimen socialista. El carácter del Estado

⁵¹ Timasheff, S. "The Crisis in the Marxian Theory of Law", Law Quarterly Review, vol. 16, núm. 12, New York University Press, 1979, p. 519.

Socialista lo determina la base económica sobre la que descansa el socialismo, el sistema económico socialista y la propiedad social sobre los medios de producción.

iii) Las relaciones socialistas de producción condicionan la función económica del Estado Socialista, el cual se encuentra en condiciones de -- ejercer --apoyándose en las leyes económicas del socialismo y aplicándolas -- de un modo consistente en su actuación-- la dirección planificada de la economía nacional y cumplir con su función de organizador económico. El Estado -- determina la orientación y el ritmo de desarrollo de la economía nacional y mejora los métodos de su gestión económica.

iv) El Estado Socialista determina planificadamente, en base a las necesidades sociales, el volumen, la estructura y el ritmo de desarrollo de -- la producción, la circulación del comercio interior y exterior, el establecimiento de los precios de las mercancías y el valor del costo planificado de los productos, así como el nivel de los sueldos y salarios de los trabajadores en general.

Bajo éstos principios económicos generales del sistema socialista de -- producción, el comercio exterior se planifica a partir de la división socialista internacional del trabajo, "cuya esencia estriba en crear el sistema -- más racional y eficiente de distribución territorial de la producción en es -- cala de toda la economía socialista mundial. La división socialista interna -- cional del trabajo se lleva a cabo de manera consciente y planificada sobre la base de la plena igualdad de derechos y de la amistad fraternal entre -- los pueblos, su objetivo consiste en elevar la eficiencia de la producción -- social, alcanzar altos ritmos de crecimiento de la economía y del bienest -- ar de los trabajadores en todos los países del socialismo y en superar gra -- dualmente las diferencias históricamente formadas en los niveles de desarro -- llo económico de los estados socialistas. El más importante organismo encar -- gado de establecer la división socialista internacional del trabajo es el -- Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME). Este organismo tiene también como -- una de sus principales funciones, regular jurídicamente las relaciones co -- merciales de producción entre los propios países del bloque socialista. En el sistema socialista, el comercio exterior esta jurídicamente reglamentado

por el Estado y es un monopolio de éste, y tiene como objetivo básico el facilitar la aproximación económica de los países socialistas, la nivelación de su grado de desarrollo económico y la consolidación de la economía socialista mundial".⁵²

Siendo el comercio exterior un monopolio del Estado Socialista, su desarrollo se lleva a cabo planificadamente, teniendo como base a los planes estatales de exportación e importación, que forman parte inseparable de los planes nacionales, por lo que además de que el Estado es el que determina los precios de las mercancías, se considera la ingerencia de la ley del valor y los precios del mercado mundial y las operaciones de comercio exterior se concentran en manos de órganos especiales del Estado.

En síntesis, a diferencia de la forma de reglamentar jurídicamente al comercio exterior en los países capitalistas, en los países del bloque socialista, el monopolio estatal del comercio exterior sirve como instrumento para la ampliación planificada de la circulación del comercio mundial enfocado al fortalecimiento de la cooperación económica entre los países socialistas y como medio para alcanzar la coordinación planificada del desarrollo económico de esos países sobre los principios de la división socialista internacional del trabajo, buscando evitar una excesiva reglamentación jurídica de su comercio exterior.

⁵² Borísov, Zhamin y Makárova. Diccionario de Economía Política, Edit. Futura, Buenos Aires, Argentina, 1ª ed., 1976, p. 33.

CAPITULO SEGUNDO

REGLEMENTACION JURIDICA DEL COMERCIO MUNDIAL.

"El comercio es hijo de la sabiduría humana. El día en que el hombre se dio cuenta de que el botín ganado por la violencia no correspondía a los sacrificios impuestos por su conquista, resolvió permutar pacíficamente y bajo un régimen de recibo sus bienes excedentes por aquéllos que le hacían falta".

Jaime Torres Bodet (1902-1974).

2.1 MARCO GENERAL DEL COMERCIO MUNDIAL.

Para establecer un marco de referencia que nos permita ubicar la evolución del comercio exterior de México dentro del contexto internacional y con ello poder establecer los alcances y limitaciones de la reglamentación jurídica que hasta ahora ha orientado nuestro comercio exterior, es necesario que presentemos un panorama general de la evolución y dirección que ha seguido el comercio mundial desde la posguerra, considerando que la influencia que la Segunda Guerra Mundial tuvo sobre la estructura del comercio mundial, nos permitirá tener un importante punto de referencia para abordar y explicar la inserción de México en la dinámica del mercado mundial.

La estructura del comercio internacional desde la posguerra se ha caracterizado por una intrincada y compleja red de relaciones entre los diversos factores que lo conforman, de aquí que los elementos jurídicos que han regulado al comercio desde entonces, hayan crecido en complejidad e importancia, los cambios que ha experimentado el comercio desde la posguerra son un claro ejemplo de las modificaciones en la orientación económica de los países industrializados, y como éstos cambios han condicionado la estructura productiva de los países en desarrollo.

Después de la Primera Guerra Mundial (1914-1918), los países europeos, particularmente Inglaterra, comenzaron a perder su hegemonía en el mercado mundial, asumiendo ese papel Estados Unidos, tanto en su participación como

en el crecimiento del comercio mundial. La crisis financiera internacional - de 1929 a 1932 repercutió en la drástica caída que registró el valor y volumen de las exportaciones e importaciones, las que no lograron recuperarse -- sino hasta después de la Segunda Guerra Mundial. Durante ese periodo, el comercio mundial en su conjunto, registró un descenso más marcado que la producción manufacturera mundial, ello como resultado de la intensificación de las medidas proteccionistas puestas en práctica no sólo por Estados Unidos y Europa, sino también por algunos importantes países de América Latina, Asia y África, que habían iniciado sus propios procesos de industrialización.

La diferencia que se observó en ese periodo entre el intercambio comercial y los niveles de producción, fue resultado de las restricciones comerciales entre los países. Al deteriorarse el intercambio comercial, algunos - países comenzaron a aplicar políticas comerciales restrictivas para proteger a sus industrias locales y con ello poder abastecer su propio mercado interno, en general, "el proteccionismo de cada uno de los países provocaba, en efecto, el de los demás, y la progresiva caída del poder adquisitivo de los países productores de materias primas y de productos agrícolas restringía la demanda de productos industriales de otros países".⁵³

Después de la Primera Guerra Mundial observamos un cambio importante en la composición del comercio mundial, las regiones que más se vieron beneficiadas después del conflicto fueron, América del Norte y Asia, la primera lo logró un aumento de sus exportaciones de casi 127% y la segunda de un 50% en - el periodo 1913-1928, mientras que el conjunto de los países europeos sufrieron una caída de sus exportaciones en 16% en ese mismo periodo. Por su parte América Latina logró ampliar su participación en el mercado mundial, pasando de 12.6% en 1913 a 15.8% en 1928, viendose afectada esta dinámica por la crisis de 1929, considerando que los productos primarios, principalmente los cereales y productos tropicales, que habían tenido una amplia demanda después-

53 Fano, Esther. Los Países Capitalistas, de la Primera Guerra Mundial hasta la Crisis de 1929. Cuadernos de Pasado y Presente núm. 85, Siglo XXI Editores, México, 1982, p. 34.

de la Primera Guerra Mundial disminuyeron significativamente su participación a partir de 1929, comenzando a recuperarse ligeramente durante la década de los cuarenta, pero en niveles aún por debajo de los alcanzados antes de la crisis, éste fenómeno se observó particularmente en México y Argentina.

La crisis de 1929 también afectó a países como Estados Unidos, en ese año las exportaciones estadounidenses se redujeron en casi 30% respecto a 1926, en tanto que los países europeos vieron fortalecida la participación de sus exportaciones en más de 13% entre 1929 y 1931. Desde 1932 y hasta antes del estallido de la Segunda Guerra Mundial en 1939, no observamos cambios importantes en la estructura del comercio mundial aún cuando la participación de los países europeos se redujó ligeramente en contrapartida con la mayor participación de Estados Unidos, América Latina y Asia.

CUADRO No. 1
ESTRUCTURA DEL COMERCIO MUNDIAL 1913-1949
(Participación porcentual)

Región	1913	1926	1929	1937	1949
América del Norte					
Exportaciones	16.8	26.7	19.6	17.3	27.7
Importaciones	13.2	17.9	16.2	15.6	22.3
Europa Occidental					
Exportaciones	52.9	40.9	48.6	44.8	37.0
Importaciones	59.9	50.8	55.2	50.4	40.3
América Latina					
Exportaciones	9.2	9.4	9.7	10.5	11.8
Importaciones	7.6	7.8	7.7	8.8	12.1
Asia					
Exportaciones	12.6	16.1	14.9	16.4	12.2
Importaciones	11.9	15.6	13.3	14.9	13.2
Africa					
Exportaciones	4.8	4.2	4.5	7.2	7.0
Importaciones	4.2	4.5	4.8	6.9	7.9
Oceanía					
Exportaciones	2.7	3.1	2.7	3.5	4.4
Importaciones	2.8	3.4	2.8	3.3	3.9

FUENTE: World Commerce and Governments Trends an Outlook, The Twentieth Century Found, New York, 1955, p. 45-49.

Respecto a las relaciones comerciales en América Latina, la hegemonía de Estados Unidos se intensificó en toda la región al término de la Segunda Guerra Mundial en 1945, asimismo debemos destacar el crecimiento del intercambio comercial entre los mismos países latinoamericanos, gracias al desarrollo industrial que alcanzaron algunos de esos países y que les permitió incrementar sus exportaciones de bienes de consumo duradero hacia otros países de la región. Después del conflicto bélico y hasta finales de los años cincuentas, el comercio mundial atravesó por una etapa de estabilidad y consolidación, resultado ello de las negociaciones multilaterales emprendidas al amparo de la Carta de la Habana primero y posteriormente dentro del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).⁵⁴

La reducción del régimen de control a las importaciones, la utilización de políticas adecuadas de control cambiario y los programas de financiamiento para apoyar la recuperación de los países más afectados por la Segunda Guerra, destacando entre éstos la transferencia de recursos a través del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y del Fondo Monetario Internacional (FMI) por un monto aproximado de mil millones de dólares y los recursos a través del "Plan Marshall" puesto en práctica por Estados Unidos y por medio del cual ese país transfirió entre 12,000 y 17,000 millones de dólares de 1948 a 1951 para la recuperación de los países europeos. Estos instrumentos en su conjunto demostraron en los primeros años de la posguerra ser eficaces para frenar las políticas proteccionistas y lograr reducciones sustanciales de las barreras arancelarias que habían obstaculizado la expansión del comercio mundial.

Como resultado de las políticas emprendidas, se logró un crecimiento significativo del comercio en general y de las manufacturas en particular, aún cuando dichas políticas fueron insuficientes para reactivar el comercio de bienes agrícolas, sector en el cual continuó observándose un elevado nivel de

⁵⁴ Véase apartado 2.4.1 de este Capítulo.

protección. En la Comunidad Europea el nivel promedio estimado de aranceles a los productos agrícolas se elevó en más de 300% en 1956 respecto a su nivel de 1931, mientras que en otros países como Japón y Corea, comenzaron a aplicar a partir de 1945 políticas orientadas a proteger su agricultura y a gravar con elevados impuestos a sus productos agrícolas para consolidar su proceso de industrialización interno emprendido en la posguerra. A mediados de la década de los cincuenta, el nivel de protección a los productos agrícolas en Corea fue de aproximadamente 15% y de más de 40% en Japón.

La aplicación de aranceles aduaneros excesivos, los derechos fiscales y las restricciones cuantitativas a las importaciones, fueron factores que en su conjunto frenaron la expansión del comercio de productos en los países en desarrollo. En éste contexto, "la exportación de los países con menor desarrollo económico no registró la expansión requerida para movilizar su proceso de sustitución de importaciones en la posguerra, iniciado desde la gran depresión de 1929. Numerosos países observaron déficits en sus balanzas comerciales debido a que, además de resentir un ritmo de crecimiento relativamente escaso en su volumen de exportaciones enfrentaron una moderada reacción en los precios, con excepción de 1953, cuando las cotizaciones internacionales de los productos básicos experimentaron una mejoría, impulsados por la Guerra de Corea".⁵⁵

El proceso de industrialización que emprendieron algunos países en desarrollo durante los años cincuentas, tuvo como contrapartida una disminución de su participación en el valor total de las exportaciones mundiales, con la consiguiente reducción en sus ingresos provenientes de ventas externas. Así, mientras en 1950 el conjunto de los países en desarrollo participaron con el 36% de las exportaciones mundiales totales, para 1955 dicha participación se redujó a 30.7%. Adicionalmente, al descender los precios relativos de algunos productos agrícolas en los mercados mundiales que tradicionalmente los países en desarrollo habían destinado a la exportación, comenzaron a destinarlos al-

55 Fishlow, Albert. "El comercio como motor de crecimiento", Perspectivas -- Económicas núm. 38, México, 1981, p. 13.

consumo interno, debido también a que "la sustitución de importaciones perseguía la satisfacción de diversos segmentos de los mercados locales, sin canalizar sus esfuerzos hacia la diversificación de las ventas externas".⁵⁶

En general, la evolución del comercio internacional en los años cincuentas se caracterizó por la aplicación de restricciones cuantitativas a las importaciones, tanto de los países industrializados como de los países en desarrollo, como un esfuerzo por mantener el equilibrio de sus balanzas comerciales en los primeros años de la posguerra. Para eliminar gradualmente los obstáculos que impedían la libre expansión del comercio, los más importantes organismos internacionales promovieron diversas políticas orientadas a tal fin, sin embargo las propuestas para establecer un nuevo acuerdo comercial fracasaron, destacando entre estas, la propuesta presentada por las Naciones Unidas. No obstante bajo los auspicios del GATT, a partir de 1955 se inició un proceso de revisión de las prácticas comerciales restrictivas que obstaculizaban las transacciones comerciales.

En 1958, el GATT llegó al acuerdo sobre el reconocimiento de que "las actividades de los carteles o los trust internacionales podían frenar el desarrollo del comercio mundial y el económico de diversos países, al comprometer las ventajas de las reducciones cuantitativas".⁵⁷ Con ello, se dio un paso importante para una mayor liberalización del comercio mundial que caracterizó a la década de los sesenta.

Durante los años sesentas, el comercio mundial observó un crecimiento sin precedente como resultado de la recuperación económica de Europa occidental y Japón, que se reflejó en un crecimiento de su PIB y de sus importaciones, permitiendo con ello que los países en desarrollo incrementaran sus exportaciones, pero a un menor ritmo que el registrado por los países industrializados, lo que dio por resultado que los países en desarrollo vieran nuevamente disminuida su participación relativa dentro del total de las exportacio

56 Haneine, Ernesto. Sustitución de Exportaciones. Estrategia de Desarrollo Económico para México, Edit. Diana, México, 1ª ed., 1987, p. 36.

57 Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, "Las actividades del GATT en 1960-1961", Ginebra, 1961, p. 24.

nes mundiales. Así, mientras que en 1960 la participación de los países en desarrollo dentro del total de las exportaciones ascendió a 24.3%, para 1965 llegó a 21.3% y en 1970 representó solamente el 18%.

CUADRO No. 2

ESTRUCTURA DEL COMERCIO MUNDIAL 1950-1960*
(Miles de millones de dólares)

Grupo	1950	1953	1955	1959	1960
TOTAL MUNDIAL					
Exportaciones	59.9	69.8	88.9	109.0	120.6
Importaciones	61.3	73.2	93.7	113.1	126.2
PAISES INDUSTRIALIZADOS					
Exportaciones	36.4	43.6	58.5	73.6	83.9
Participación %	60.8	62.5	65.8	67.5	69.6
Importaciones	39.8	47.7	61.8	76.0	85.4
Participación %	64.9	65.1	66.0	67.2	67.7
PAISES EN DESARROLLO NO EXPORTADORES DE PETROLEO					
Exportaciones	19.5	21.2	24.5	28.2	29.3
Participación %	32.6	30.4	27.6	25.9	24.3
Importaciones	19.4	22.5	28.1	31.8	35.4
Participación %	31.6	30.7	30.0	28.1	28.1
PAISES EN DESARROLLO EXPORTADORES DE PETROLEO					
Exportaciones	4.2	5.0	6.0	7.3	7.5
Participación %	7.0	7.1	6.7	6.7	6.2
Importaciones	2.3	3.0	3.8	5.2	5.3
Participación %	3.8	4.1	4.1	4.6	4.2

* No incluye a los países del bloque socialista.

FUENTE: Elaborado en base a datos de FMI. International Financial Statistics, Yearbook, 1987, vol. XL, Washington, D.C., 1988.

Los cambios que se presentaron en la composición del comercio mundial en la década de los sesenta, fue resultado del mayor dinamismo registrado por los países industrializados, cuyas exportaciones registraron un crecimiento de 162.2% de 1960 a 1970, mientras que en los países en desarrollo no petroleros, dicho crecimiento fue de solamente 78.2%, asimismo se observó un cambio importante en el comercio de productos básicos, los que después de repre

sentar el 36% del valor total del comercio mundial en 1960, la participación de ese grupo de productos, incluyendo el petróleo, se elevó a 47% en 1970.

A pesar de que la década de los sesenta se caracterizó por una etapa de relativa estabilidad económica como consecuencia, entre otros factores, al carácter universal que se le confirió a la convertibilidad de las principales divisas en 1959, el mantenimiento de tipos de cambio fijos, los bajos índices de inflación, el establecimiento de políticas comerciales orientadas a una mayor liberalización de los mercados, y a factores políticos como la Guerra de Vietnam, observamos diversos fenómenos que confirieron características especiales a las relaciones comerciales internacionales en esa década.

Por una parte, el superávit que había caracterizado a la balanza comercial de Estados Unidos, comenzó a descender gradualmente a partir de 1965 -- hasta llegar a registrar por primera vez un déficit de 771 millones de dólares en 1968, la principal causa de esa tendencia: la mayor competitividad que comenzaron a registrar a partir de 1964 países como Alemania Federal y Japón, lo que dio como resultado que el dólar se sobrevalorara en relación al marco y al yen. Por otra parte, se observaron movimientos importantes en los precios mundiales de exportación, así, de 1963 a 1970 los precios de exportación de Estados Unidos se incrementaron 21%, mientras que los de Alemania lo hicieron en 14% y los de Japón en 10%, esto dio como resultado que la participación de Estados Unidos en las exportaciones mundiales totales descendiera de 24.6% en 1960 a 19.6% en 1970.

Dicha situación llevó al gobierno estadounidense a seguir una política comercial altamente proteccionista. "En 1962, el Presidente Kennedy presentó ante el Congreso las proposiciones para una legislación que reemplazaría a la Ley sobre Acuerdos Comerciales que caducaba y que representaba, sino una revolución, por lo menos un cambio importante en la política arancelaria norteamericana, la mayoría de estas proposiciones se promulgaron como la Ley de Expansión del Comercio de 1962".⁵⁸

La ley de Expansión del Comercio de Estados Unidos consideró dos aspectos

⁵⁸ Harry G., Johnson. "An economic theory of protectionism tariff bargaining and the formation of customs unions", Journal of Political Economy -- núm. 73, junio de 1975, junio de 1975, p. 18.

tos fundamentales que la diferenciaron de otras leyes comerciales, por una parte, otorgó al Presidente una mayor autoridad para disminuir o incluso suprimir, los aranceles de importación, y por otra, sustituir la política negativa de prevenir los trastornos comerciales por una política positiva orientada a promover y facilitar el ajuste de los trastornos causados por la competencia extranjera. En general, esa ley consideró la reducción de los aranceles a través de las negociaciones comerciales como objetivo básico.

CUADRO N.º. 3

ESTRUCTURA DEL COMERCIO MUNDIAL 1961-1970*
(Miles de millones de dólares)

Grupo	1961	1963	1965	1967	1968	1970
TOTAL MUNDIAL						
Exportaciones	125.1	143.3	173.5	198.4	252.8	290.4
Importaciones	130.9	149.7	182.1	209.7	264.8	302.5
PAISES INDUSTRIALIZADOS						
Exportaciones	88.7	101.6	125.7	146.2	190.0	220.0
Participación %	70.9	70.9	72.4	73.7	72.5	75.7
Importaciones	89.7	106.3	131.3	152.7	197.2	227.0
Participación %	68.5	71.0	72.1	72.8	74.5	74.5
PAISES EN DESARROLLO NO EXPORTADORES DE PETROLEO						
Exportaciones	29.0	32.7	37.0	40.2	47.7	52.2
Participación %	23.2	22.8	21.3	20.3	18.8	18.0
Importaciones	35.7	38.6	44.4	49.8	58.1	66.8
Participación %	27.3	25.8	24.4	23.7	21.9	21.9
PAISES EN DESARROLLO EXPORTADORES DE PETROLEO						
Exportaciones	7.5	8.8	10.4	11.5	14.2	16.8
Participación %	6.0	6.1	6.0	5.8	5.6	5.8
Importaciones	5.4	4.8	6.1	6.6	8.6	9.6
Participación %	4.1	3.2	3.3	3.1	3.2	3.2

* No incluye a los países del bloque socialista.

FUENTE: Elaborado en base a datos de FMI. International Financial Statistics, Yearbook, 1987, vol. XL, Washington, D.C., 1988..

En respuesta a la política comercial de Estados Unidos, algunos países-desarrollados se pronunciaron en favor de que dentro de las negociaciones --

del GATT en la Ronda Kennedy, se redujeran todos los niveles arancelarios en más de un 50%, mientras que a los países en desarrollo se les permitiera una mayor libertad para que impulsaran su comercio exterior, gracias a estos -- acuerdos, algunos países en desarrollo penetraron al mercado mundial introduciendo diversas manufacturas de poca complejidad tecnológica e intensificaron las exportaciones de sus principales productos agrícolas.

Los principales fenómenos que caracterizaron el desarrollo del comercio mundial entre 1971 y 1979 fueron, por una parte, el crecimiento del comercio intrafirma, es decir, "el comercio generado a partir de existencia de filiales en el exterior de empresas trasnacionales, consistente en exportaciones de la matriz hacia las filiales y en exportaciones de las filiales hacia la matriz, lo mismo que exportaciones entre las mismas filiales".⁵⁹

Por otra parte, la recesión económica que comenzaron a experimentar los países industrializados, como consecuencia en parte de la primera crisis petrolera internacional provocada por la integración de los principales países productores de petróleo en la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) y que les permitió tener una mayor influencia en el mercado mundial del petróleo, así como en la determinación de los precios, gracias a ello los países miembros de la OPEP comenzaron a registrar a partir de 1974 elevados saldos positivos en su balanza comercial y una mayor participación en la estructura del comercio mundial, considerando que el precio del crudo pasó de 1.30 dólares por barril en 1970 a 9.76 dólares en 1974,⁶⁰ es decir, en menos de cuatro años el precio del crudo se incrementó en 650.8%, resultado de los acuerdos de la Conferencia de la OPEP celebrada en Teherán en diciembre de 1973.

Cabe señalar que solamente en 1970 la participación del comercio intrafirma de las empresas trasnacionales de Estados Unidos respecto de las exportaciones totales mundiales, representó el 11.6%, no obstante su aportación -

59 Fanjnzylber, Fernando y Martínez, Trinidad. Las Empresas Transnacionales, Edit. FCE, México, 3ª ed., 1976, p. 55.

60 Tomando como base de cotización el tipo de petróleo Arabe Ras-Tanura.

al comercio mundial, este tipo de comercio permitió el establecimiento de corrientes de intercambio, que si bien podemos justificarlas desde un punto de vista económico a partir de la rentabilidad global de las empresas, dicho comercio no siempre estuvo justificado desde el punto de vista del país importador o exportador, "lo cual puede constituir una restricción para la formulación de la política comercial y traducirse en una disminución de la eficiencia-económica de las operaciones de comercio exterior".⁶¹

Otro de los aspectos importantes que observamos en la evolución del comercio mundial en los años setentas son los esfuerzos realizados por algunos países para impulsar el comercio interregional en las diversas zonas geográficas. En Europa Occidental se intensificaron los esfuerzos para fortalecer a la Asociación Europea de Libre Comercio establecida desde 1959 con el fin de establecer una zona de libre comercio a través de la supresión gradual de las tarifas arancelarias y los permisos previos de importación, los países integrantes de la Asociación son los miembros de la Comunidad Económica Europea.

Por su parte, en América Latina mediante el Tratado de Montevideo, se establecieron las bases necesarias para crear en 1960 la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), que durante los años setentas buscó eliminar gradualmente las barreras que se oponían al comercio interregional, situación que no se logró alcanzar satisfactoriamente y que llevó a la desaparición de la ALALC en 1979, después de que el porcentaje del comercio intrarregional se había reducido significativamente al pasar de un nivel máximo de 88.7% en 1966 al 40% en 1979.⁶²

En este contexto, observamos cambios importantes en la estructura del comercio mundial, por un lado, la participación relativa de los países industrializados en el total de las exportaciones mundiales se vio significativamente reducido, pasando de 75.6% en 1971 a 65.3% en 1980 en contrapartida con la creciente participación de los países en desarrollo exportadores de petró-

61 Fishlow, A. Op. cit., p. 18

62 Véase apartado 2.4.5 de este Capítulo.

leo, que en el periodo de referencia, la participación de sus exportaciones - en el total mundial pasó de 6.8% a 15.9% respectivamente.

CUADRO No. 4

ESTRUCTURA DEL COMERCIO MUNDIAL 1971-1980*
(Miles de millones de dólares)

Grupo	1971	1972	1974	1975	1978	1980
TOTAL MUNDIAL						
Exportaciones	325.4	387.5	802.0	932.8	1 223.5	1 896.7
Importaciones	339.8	397.8	805.2	947.9	1 260.9	1 946.4
PAISES INDUSTRIALIZADOS						
Exportaciones	246.1	292.4	536.6	631.7	857.7	1 239.7
Participación %	75.6	75.5	66.9	67.7	70.1	65.3
Importaciones	252.3	300.3	589.1	680.3	890.7	1 370.2
Participación %	74.2	75.5	73.2	71.8	70.6	70.4
PAISES EN DESARROLLO NO EXPORTADORES DE PETROLEO						
Exportaciones	55.2	66.7	135.0	156.1	208.9	335.4
Participación %	17.0	17.2	16.8	16.7	17.1	17.7
Importaciones	74.9	81.6	177.7	196.5	264.2	424.5
Participación %	22.0	20.5	22.1	20.7	21.0	21.8
PAISES EN DESARROLLO EXPORTADORES DE PETROLEO						
Exportaciones	22.1	25.6	124.9	136.8	144.3	301.8
Participación %	6.8	6.6	15.6	14.7	11.8	15.9
Importaciones	11.1	13.7	32.2	63.4	94.8	131.7
Participación %	3.3	3.4	4.0	6.7	7.5	6.8

* No incluye a los países del bloque socialista.

FUENTE: Elaborado en base a datos de FMI. International Financial Statistics, Yearbook, 1987, vol. XL, Washington, D.C., 1988.

Por otra parte, el comercio mundial durante la década de los setenta se vio afectado por los elevados niveles de inflación en la mayoría de los países industrializados y el abandono del régimen de los tipos de cambio fijo -- por un sistema de flotación de las principales divisas internacionales. Frente al creciente déficit comercial de Estados Unidos que pasó de 2,270 millones de dólares en 1971 a 23,950 millones en 1978 y 27,540 millones en 1980, - llevó a este país a perder su hegemonía casi absoluta en el mercado mundial, -

mientras que observamos la consolidación de Japón y Alemania Federal como primeras potencias comerciales en cuanto a competitividad e incorporación de tecnología avanzada en sus industrias exportadoras, ello combinado con la disminución en el ritmo de crecimiento en el resto de los países industrializados, obligó a la adopción de estrictas políticas proteccionistas por parte de los países desarrollados en su lucha por conquistar nuevos mercados y proteger -- sus industrias locales, violando con ello las principales normas comerciales establecidas dentro del GATT, este organismo señaló al respecto que entre -- 1975 y 1979 fueron objeto de medidas proteccionistas corrientes comerciales - anuales por un valor superior a 55,000 millones de dólares.

Por su parte la UNCTAD se pronunció porque "a corto plazo, es preciso -- contener las repercusiones adversas de las medidas proteccionistas, dentro de un marco convenido de principios y procedimientos, a largo plazo, la necesidad fundamental es preparar una serie de medidas para promover los cambios necesarios en la división internacional del trabajo".⁶³

El incremento en los precios del petróleo entre 1976 y 1980 favoreció -- principalmente a los países industrializados y en menor medida a los países - exportadores de crudo, pues los ingresos que recibieron esos países por concepto de sus exportaciones de hidrocarburos no lograron disminuir de manera - importante los desequilibrios productivos de sus propias economías y si en -- cambio inyectaron una gran liquidez al sistema financiero internacional, favoreciendo con ello la flexibilización en el otorgamiento de los créditos hacia los países en desarrollo prestatarios, que a su vez utilizaron dichos recursos como medio de pago de sus importaciones, evitando con ello la caída del - comercio mundial.

En síntesis, los años setentas se caracterizaron por el reforzamiento de las prácticas restrictivas por parte de los países industrializados en contrapartida con las políticas de promoción a las exportaciones puestas en marcha-

63 UNCTAD. "Quinto Período de Sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo", Nueva York, 1976, p. 29.

por algunos países en desarrollo, obstaculizándose con ello la expansión del comercio internacional.

Desde un punto de vista estrictamente cuantitativo, la principal característica de la evolución del comercio mundial en el periodo 1981-1987, fue la reducción tanto de las exportaciones como de las importaciones, resultado en parte por la profunda recesión de 1980-1982 a que se enfrentaron la mayoría de los países industrializados después de la segunda crisis petrolera. En su conjunto, los cinco principales países industrializados (Alemania Federal, Estados Unidos, Francia, Japón y Reino Unido), vieron reducir en promedio su PNB real en -0.2% al cierre de 1982. Situación similar se presentó en los países en desarrollo, pero al igual que los países industrializados, después de observar una marcada recesión, lograron reactivar sus economías a partir de 1983, alcanzando su nivel más alto de crecimiento en 1984. Sin embargo, la caída de los precios mundiales de los productos básicos en 1985, la disminución de las corrientes de capital y la marcada desaceleración del crecimiento del comercio mundial, fueron factores que en su conjunto impidieron que esos países lograran mantener su ritmo de crecimiento en la segunda mitad de los años ochentas. En 1985, las exportaciones mundiales totales aún no habían logrado recuperar el nivel alcanzado en 1980, pues mientras que en éste último año las exportaciones totales llegaron a 1,896.7 miles de millones de dólares, en 1985 fue de 1,795.4 miles de millones, estas mismas características observaron las importaciones, las que cayeron de 1,946.4 miles de millones de dólares en 1980 a 1,894.7 miles de millones en 1985.

Por su parte los países industrializados comenzaron a aplicar a partir de 1983 políticas comerciales orientadas a incrementar su participación en la estructura del comercio mundial a través del estímulo a la inversión de la empresa privada; presionar a los organismos financieros internacionales para que estos aplicaran condiciones más estrictas en el otorgamiento de sus créditos a los países en desarrollo, asimismo subrayaron la conveniencia de una mayor libertad de mercado y de una mayor competencia mundial. Estas políticas les permitieron a los países industrializados no verse tan perjudicados como los países en desarrollo, lo que se reflejó en un mayor crecimiento de su comercio exterior, el valor de sus exportaciones creció 6.5% en 1980 y 9.2% en 1986, mientras que el valor de sus importaciones se incrementó 3.5 y 3.9% en

los mismos años. "En el caso concreto de la política comercial de Estados Unidos, se señalaba el cumplimiento estricto de las leyes estadounidenses y de los acuerdos internacionales sobre comercio. En este sentido, los derechos antidumping se aplicaron con la finalidad de evitar el desmedido ingreso de productos a su mercado. por su parte, la aplicación de derechos compensatorios produciría el efecto de neutralizar y eliminar las prácticas de comercio irregular que afectasen negativamente la actividad industrial y comercial de ese país".⁶⁴

A pesar de los esfuerzos del gobierno norteamericano por evitar entrar a una guerra comercial con las potencias comerciales emergentes, se observa, -- particularmente a partir de 1985, una agudización de la competencia comercial entre Estados Unidos, Japón y algunos países de Europa Occidental, especialmente en lo que respecta a la producción y comercialización de productos que llevan integrada una avanzada tecnología. Esta competencia llevó a Estados Unidos a reducir su participación en las exportaciones mundiales totales, pasando esta de 11.6% en 1980 a 10.9% en 1986, en contrapartida con el crecimiento que registró la participación de Japón y Alemania Federal en el comercio mundial, la participación del primero en las exportaciones totales pasó de 6.9% a 10.6% en el periodo considerado, en tanto que la participación de Alemania pasó de 10.2% a 12.2%. Esta competencia comercial desatada por los países industrializados intensificó el resurgimiento de las políticas proteccionistas en forma de barreras no arancelarias. Frente a esta coyuntura, el Banco Mundial en su Informe de 1987 señala que "la proporción de importaciones de Estados Unidos y la Comunidad Europea afectadas por diversas restricciones no arancelarias ha aumentado en más de 20% entre 1981 y 1986. Esas restricciones cubren grandes volúmenes de importaciones y afectan en particular a los productos de exportación de los países en desarrollo".⁶⁵

Así, de continuar los países industrializados sus políticas proteccionis

64 Brock, William. "Temas prioritarios del comercio de los ochentas", Perspectivas Económicas núm. 38, México, México, 1981, p. 30.

65 Banco Mundial. Informe sobre el Desarrollo Mundial 1987, Washington, D.C. junio de 1987, p. 12.

tas, los países en desarrollo se verán obligados a explorar una gama de opciones, entre estas se encontraría la ampliación de las relaciones comerciales - con los países del bloque socialista y con otros países en desarrollo, sobre una base discriminatoria. En efecto, la situación para los países en desarrollo durante los primeros años de la década de los ochenta, se viene agravando, ello lo hemos observado en la reducción de su participación en el volumen total del comercio mundial, los países en desarrollo, excluyendo a los países - exportadores de petróleo, participaron en 1985 con el 20.2% de las exportaciones mundiales totales, para 1987 sus ventas representaron el 18.9%, en tanto que sus importaciones pasaron del 21.6% en 1980 a 19.9% en 1987.

CUADRO No. 5

 ESTRUCTURA DEL COMERCIO MUNDIAL 1981-1987*
 (Miles de millones de dólares)

Grupo	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
TOTAL MUNDIAL							
Exportaciones	1864.1	1729.3	1677.5	1777.5	1797.1	1988.3	2348.2
Importaciones	1928.0	1806.8	1751.1	1860.6	1890.0	2060.8	2410.6
PAISES INDUSTRIALIZADOS							
Exportaciones	1218.9	1155.5	1138.6	1215.1	1256.5	1463.1	1715.4
Participación %	65.4	66.8	67.9	68.4	69.9	73.6	73.1
Importaciones	1301.5	1220.5	1200.0	1310.1	1357.6	1529.0	1801.7
Participación %	67.5	67.6	71.5	73.7	75.5	76.9	76.7
PAISES EN DESARROLLO NO PETROLEROS							
Exportaciones	343.0	328.7	336.9	368.6	362.5	367.0	443.5
Participación %	18.4	19.0	20.1	20.7	20.2	18.5	18.9
Importaciones	449.3	404.0	368.0	402.6	407.5	415.2	480.6
Participación %	23.3	22.4	23.0	22.6	21.6	20.9	19.9
PAISES EN DESARROLLO EXPORTADORES DE PETROLEO							
Exportaciones	279.9	223.4	177.7	164.3	148.5	116.6	135.5
Participación %	15.0	12.9	10.6	9.2	8.3	5.9	5.8
Importaciones	155.8	162.4	144.5	125.8	105.2	92.9	93.4
Participación %	8.1	9.0	8.3	6.8	5.6	4.5	3.9

* No incluye a los países del bloque socialista.

FUENTE: FMI. International Financial Statistics, vol. XLI, núm.9, Washington, D.C., Septiembre de 1988.

En general, materias primas con precios a la baja, déficit comercial creciente de alimentos básicos, disminución de las exportaciones como proporción del total mundial, pérdida de los mercados externos por el incremento de las barreras proteccionistas impuestas por los países industrializados, disminución en el valor de sus exportaciones y aumento de sus importaciones, es el panorama que presentan los países en desarrollo al finalizar el primer -- quinquenio de la década de los ochenta.

2.2 REGIMEN JURIDICO DEL COMERCIO MUNDIAL.

De acuerdo a los principios básicos del derecho internacional público, - cada estado es soberano, autónomo e independiente para asumir el control y - regular jurídicamente las actividades consideradas como prioritarias para su economía. Sin embargo, en los años de posguerra comenzaron a manifestarse diversos fenómenos que demostraban la estrecha interdependencia que guardaban los países con la evolución del mercado mundial, por lo que resultaba insoslayable establecer y fortalecer un marco jurídico que reglamentara las relaciones comerciales entre los países y reconociera los diferentes grados de - desarrollo alcanzado por cada uno de ellos. El marco jurídico que reglamenta el comercio mundial contemporáneo se sustenta fundamentalmente en los tratados comerciales multilaterales y los acuerdos bilaterales comerciales, también conocidos como entendimientos.

Los convenios internacionales entre los estados se encuentran regulados por la codificación de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados del 23 de mayo de 1969 y que entró en vigor el 27 de enero de 1980, el inciso a) del párrafo 1º del artículo 2º nos define el concepto de tratado y a la letra señala que "se entiende por tratado, un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados 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". Al respecto Seara Vázquez puntualiza que "el concepto de tratado más que hacer referencia al acuerdo entre - Estados debe hablar de sujetos de Derecho Internacional, con el fin de incluir a las organizaciones internacionales".⁶⁶

⁶⁶ Seara Vázquez, M. Op. cit.. p. 62.

Las disposiciones de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados obligan a México como país signatario de la misma, al ser aprobada por la Cámara de Senadores el 29 de diciembre de 1972 y ratificada por el Presidente de la República el 5 de julio de 1974, el Decreto de Promulgación fue hecho el 29 de octubre de 1974 y publicado en el Diario Oficial el 14 de febrero de 1975.

El tratado internacional más importante que regula las negociaciones comerciales multilaterales desde el término de la Segunda Guerra Mundial es el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), dicho Acuerdo entró en vigor el 1º de enero de 1948 y hasta la fecha a logrado frenar en alguna medida las prácticas desleales al comercio y las políticas proteccionistas que amenazan con obstaculizar la expansión del comercio mundial.

Otros mecanismos jurídicos que regulan las relaciones comerciales bilaterales entre los estados, son los entendimientos comerciales bilaterales y los acuerdos en forma simplificada. respecto a los entendimientos comerciales, la Comisión de Derecho Internacional nos señala que los entendimientos en estricto sentido tienen las mismas características de un tratado, pues en términos generales este concepto es utilizado para designar todo proyecto de artículos en un sentido genérico para denominar toda clase de acuerdos internacionales celebrados entre estados y consignados por escrito, sin embargo, debemos aclarar que un entendimiento en forma simplificada a diferencia de un tratado, no tiene el carácter de un instrumento solemne, aunque no por ello dejan de ser acuerdos internacionales y por lo tanto sujetos al derecho de los tratados internacionales.

Por su parte, los acuerdos en forma simplificada, tienen su origen en las prácticas comerciales de los Estados Unidos de América, ya que ha medida que este país fue consolidando su posición en los mercados internacionales - después de la Segunda Guerra Mundial fue recurriendo en mayor medida a los "executive agreements" o "acuerdos en forma simplificada", más que a los tratados comerciales.

Así, la diferencia entre el tratado en forma debida y el acuerdo en forma simplificada está en el procedimiento de su celebración y entrada en vigor. "El tratado, además de la firma -que es el medio por el cual un Estado manifiesta su consentimiento y se obliga por un tratado-, requiere ser rati-

ficado por la autoridad constitucional más elevada del país en cuestión; mientras que el acuerdo en forma simplificada se perfecciona únicamente con la firma del Presidente o de sus representantes; en el tratado es usual la presentación de plenos poderes, en el acuerdo en forma simplificada no lo es".⁶⁷

Desde un punto de vista estrictamente material, no existe una clara diferencia entre el contenido de un tratado y el de un acuerdo en forma simplificada, ya que mediante este mecanismo, se han llegado a celebrar acuerdos comerciales internacionales bajo la forma de entendimientos comerciales, y algunos países han acudido a ellos para la solución de conflictos internacionales, la adhesión a organizaciones internacionales y acuerdos comerciales multilaterales como el GATT. De conformidad con el derecho internacional público, los acuerdos en forma simplificada obligan al Estado a partir del momento mismo en que se firma.

Otro instrumento jurídico no menos importante en la reglamentación del comercio mundial, son los convenios internacionales sobre productos básicos, los cuales surgieron de la idea de que las fluctuaciones de los precios y la incertidumbre que acompaña a los mismos, resultan perjudiciales tanto para los países productores como para los países consumidores. En general, los convenios internacionales sobre productos básicos son acuerdos oficiales entre los países que producen y los países que demandan dichos productos, con el fin de controlar de alguna manera el mercado de los mismos productos.

Desde 1931 y hasta 1987, se habían concertado aproximadamente 40 convenios internacionales en relación a trece productos básicos: petróleo, maíz, trigo, algodón, cacao, café, caucho, azúcar, soya, ganado bovino, arroz, sogu y estaño. Si bien, los objetivos que persiguen cada uno de los convenios, éstos difieren unos de otros, la mayoría de ellos se han establecido con el objeto de estabilizar y en su caso aumentar, el precio del producto básico en cuestión, sin embargo, la realidad nos ha demostrado que la mayoría de esos convenios se han enfrentado a diversos obstáculos, por lo que a fines -

⁶⁷ Arnaud Cras, Les. "Executive Agreements aux Etats Unis", en *Revue Générale de Droit International Public*, Tome LXXVI, núm. 4, 1972, p. 973.

1986 solamente cuatro convenios se hallaban vigentes y habían logrado influir de alguna manera en la determinación de los precios.

Como ya señalábamos, la principal finalidad de los convenios sobre productos básicos son, en primer lugar, estabilizar los precios de dichos productos y, en segundo, garantizar precios equitativos, si bien dichos objetivos deben de ser complementarios, tienen diferentes repercusiones en la distribución y por lo tanto, requieren de diferentes instrumentos de política comercial, los principales instrumentos de estos convenios son: las existencias reguladoras y los controles de la producción a las exportaciones. Como bien nos señala Anderson "un convenio sobre productos básicos será ineficaz - si uno o más proveedores importantes se mantiene al margen y no participan - en el mismo; el convenio no logrará que aumenten los ingresos de los productores si el producto puede reemplazarse fácilmente por otros y, para que pueda alcanzar su objetivo, se tendrán que asignar cuotas a los productores y controlarse las restricciones. Ni siquiera en el caso del petróleo han podido superarse estos problemas".⁶⁸

En la práctica, los convenios sobre productos básicos no han logrado alcanzar las metas que se han propuesto y con excepción del Convenio del Café, las perspectivas de los diferentes convenios sobre productos básicos son poco prometedoras, pues no solamente resultan difíciles de administrar y renegociar, sino que además difícilmente han logrado consolidar su intervención en los mercados.

Otra forma que ha surgido en el mercado mundial para protegerse de las "guerras comerciales" son los cárteles, entendidos éstos como "una organización de comercialización conjunta creada por varias empresas que de otro modo venderían en competencia entre sí. El sindicato u oficina central fija el precio de venta y las cuotas de producción para las empresas miembro, que así dejan de competir abiertamente en el precio. La competencia se canaliza, por lo tanto, hacia medios que pudieran exigir cuotas mayores del cártel".⁶⁹

68 Anderson, K. y Rodney, T. Issues in World Trade Policy: GATT at the Cross roads, Edit. Mac Millan, Londres, 1986, p. 18.

69 Mirow, Kurt Rudolf. La Dictadura de los Cárteles, Siglo XXI Editores, México, 1ª ed., 1981, p. 28.

Uno de los cárteles más importantes a nivel mundial es el constituido por los países productores de petróleo y se denomina Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), que ha llegado a tener una influencia decisiva en la fijación de los precios de los hidrocarburos.

Finalmente dentro del marco jurídico del comercio mundial, debemos señalar a los organismos y acuerdos multilaterales, los que han cobrado una gran importancia, principalmente a partir de la posguerra, en el punto 2.3 de este Capítulo nos referimos con mayor detalle a cada uno de los principales acuerdos comerciales multilaterales.

Dentro del régimen jurídico del comercio mundial, ocupa un lugar preponderante el Convenio de las Naciones Unidas sobre Contratos de Venta Internacional de mercancías suscrito el 10 de abril de 1980 en Viena y vigente a partir del 1º de enero de 1988. El tercer considerando del preámbulo del Convenio de Viena precisa su importancia al señalar: "Estimando que la adopción de las reglas uniformes aplicables a los contratos de ventas internacionales de mercancías incompatibles con los diferentes sistemas sociales, económicos y jurídicos contribuirá a la eliminación de los obstáculos jurídicos en los intercambios internacionales y favorecerá el desarrollo del comercio mundial".

De lo anterior deducimos que lo estipulado por el Convenio de Viena se refiere a un derecho uniforme, similar a las reglas y usos referentes a los créditos documentarios, que da soluciones en el fondo, sin transitar por las reglas de conflicto de ley, mejorándose con ello la previsibilidad de las soluciones jurídicas. El primer antecedente del Convenio de Viena lo encontramos en la Ley Uniforme sobre la Venta Internacional de Mercancías (LUVI) de 1930 y adoptada por la Conferencia de la Haya en 1964, para 1970 se formó una comisión especial de las Naciones Unidas para el Derecho Comercial Internacional (CNUDI) enfocada a estudiar las modificaciones necesarias de la LUVI y -- que permitiera la elaboración de un nuevo convenio comercial internacional, -- el que no logró adoptarse sino hasta 1980.

A partir de 1980, el Convenio de Viena se ha constituido como el principal marco jurídico en el que se desenvuelven las transacciones comerciales internacionales entre los particulares, pues establece las bases jurídicas aplicables a los contratos de compraventa internacional de mercaderías, aún cuando hasta la fecha todavía no logra tener una aceptación general.

El Convenio de Viena manifiesta el deseo de integrar los sistemas de derecho de los países de Europa Occidental y de los países que siguen el Common Law angloamericano, pues encontramos en dicho Convenio nociones tales razonable, esencial y substancial que son propios de los contratos comerciales en el sistema jurídico anglosajón. Debemos destacar que el Convenio de Viena tiene un carácter supletorio y sólo rige la venta internacional de mercancías en ausencia de una elección diferente de las partes que intervienen en los contratos y no contiene disposiciones imperativas, por lo que las partes involucradas tienen plena libertad para aceptar o desechar cualquier disposición del Convenio o bien, reemplazarlas por cualquier otra regla, según lo dispuesto por el artículo 6º del Convenio. Esta disposición implica que el Convenio corra el riesgo de llegar a constituir solamente un derecho secundario.

El campo de aplicación del Convenio es únicamente para la venta de mercancías (artículo 1º) y se excluyen los valores mobiliarios, los efectos de comercio y monedas, los navíos, buques, aeronaves, satélites y electricidad (artículo 2º). Esta exclusión es justificada porque se contrapone al Estatuto de Venta Internacional de Bienes Muebles, se excluye también la venta internacional de mercancías compradas para uso personal debido a las legislaciones protectoras de los intereses de los consumidores en diversos países, y finalmente, de acuerdo a lo que previene el artículo 3º, se excluyen los contratos referentes al suministro de servicios. El artículo 1º señala además que éste Convenio solamente tiene aplicación en los contratos concluidos entre las partes cuyos establecimientos se encuentran en estados diferentes; cuando se trata de estados o cuando las reglas del derecho internacional privado conducen a la aplicación de la ley en un estado contratante.

Las partes pueden referirse también a la aplicación del Convenio de Viena independientemente de las reglas que conducen a su aplicación, el interés es evitar que sea necesario negociar la elección de un derecho. En ausencia de precisión en el contrato de compraventa sobre el derecho aplicable, el Convenio se aplicará como ley del país en donde se encuentra el establecimiento del vendedor, ello de acuerdo con el Convenio de la Haya sobre la ley aplicable a las ventas con carácter internacional, vigente desde el 15 de junio de 1955. El Convenio de Viena enfrenta diversos problemas jurídicos para su aplicación, por ejemplo, el Convenio rige exclusivamente la formación del contra-

to de venta y los derechos y obligaciones que un contrato de esta naturaleza hace surgir entre las partes contratantes -vendedor y comprador-, de acuerdo a lo que previene su artículo 4º. Respecto a la formalización de la venta (artículos 14 al 29), el Convenio ha tomado posición en el momento en que el contrato se concluye y ha adoptado el sistema de la recepción de la aceptación, es decir, una oferta será efectiva cuando llega al destinatario y cualquier contraposición del que recibe la oferta constituye una nueva oferta, debemos destacar además que el problema de las negociaciones no se trata en el Convenio y que la venta no está sometida a ninguna condición de forma y no es necesario que se concluya por escrito (artículo 11).

Las obligaciones del vendedor dentro del Convenio son: efectuar la entrega de la mercancía, entregar los documentos y transferir la propiedad. Por lo que se refiere a la obligación de entregar, el Convenio ha suprimido los múltiples recursos del derecho privado, tales como la garantía de los vicios --ocultos, los vicios del consentimiento y la teoría del error. El Convenio prevé además: La conformidad material (artículo 35): retiene la calidad, la cantidad, el tipo y el envase; y la conformidad jurídica (artículo 37): el vendedor debe suministrar las mercancías libres de cualquier derecho a las pretensiones de un tercero, incluyendo cualquier derecho o pretensión fundada sobre la propiedad industrial. Esta noción de conformidad nos recuerda ciertas disposiciones del Uniform Commercial Code de Estados Unidos.

El sistema de sanciones por inejecución de la venta está influenciado --por el derecho anglosajón. La resolución del contrato sólo está prevista en caso de contravención esencial, es decir, cuando la contravención causa a la otra parte un perjuicio tal que la priva substancialmente de lo que ésta estaba en derecho de esperar del contrato. La preferencia se concede a la compensación financiera, si la ejecución en especie no es posible. Por su parte, el comprador puede declarar la reducción del precio o conceder un plazo suplementario al vendedor, el Convenio establece que la impugnación del defecto de --conformidad de la mercancía deberá ser notificada en un plazo máximo de dos años, contados a partir de la entrega de la mercancía, salvo incompatibilidad con un plazo contractual de garantía.

Por su parte, el comprador tiene la obligación expresa de pagar el precio cierto y determinable de la mercancía y aceptar la entrega de los bienes-

(artículos del 60 al 70), cabe aclarar que el Convenio no considerará ni las -- cláusulas de ajuste, ni las cláusulas de revisión de precios. La obligación -- de aceptar la mercancía se descompone en la obligación de retirarla y llevar -- a cabo los actos necesarios para que la entrega sea posible. El Convenio de -- Viena ha pasado por alto diversas consideraciones jurídicas de suma importan -- cia, por ejemplo, ninguno de los artículos hace referencia a la validez del -- contrato y por lo tanto a la nulidad, tampoco se regulan los usos, ni los -- efectos que el contrato de venta puede tener sobre la propiedad de las mercan -- cías vendidas, ni la responsabilidad del vendedor en cuanto se refiere a los -- daños causados a las personas por las mercancías.

Para todas aquellas cuestiones jurídicas que no son tratadas por el Con -- venio, el artículo 72 prevé que serán resueltas según los principios generales del derecho en que esta inspirado el Convenio o, en su defecto, de los princi -- pios conforme a la ley aplicable en virtud del derecho internacional privado, es decir, termina remitiendo a las partes contratantes a las reglas del dere -- cho nacional, abriéndose así un espacio de incertidumbre que podrá provocar -- dificultades de interpretación y aplicación del Convenio, pudiéndose con ello disminuir su eficacia. Por otra parte, el Convenio dispone que "para la inter -- pretación del presente Convenio, se tendrá en cuenta su carácter internacio -- nal y la necesidad de promover la uniformidad de su aplicación, así como de -- asegurar el respeto de buena fé en el comercio internacional". Lo anterior -- nos aproxima a un código de buena conducta y a los principios de la lex merc -- toria, más que a un Convenio que aspira a promover un derecho material unifor -- me que rija la venta internacional de mercancías.

Para alcanzar ese objetivo será necesario superar los conflictos tradi -- cionales entre los "conflictualistas" y los "únionistas", evitándose volver a caer en los conceptos utilizados por el derecho privado de cada país y enfo -- carse a elaborar nuevas reglas de interpretación uniforme, el futuro sobre el establecimiento de un derecho general que reglamente el comercio mundial y el éxito del Convenio de Viena, dependerá de ello. Aún así, el Convenio de Viena ha puesto de manifiesto la necesidad de interrelacionar los sistemas jurídi -- cos del derecho anglosajón y del derecho civil positivo para responder a las -- necesidades cambiantes del comercio internacional.

Sin embargo, subsiste el riesgo de que las partes en un contrato interna

cional de venta de mercancías, pueden decidir no aplicar lo estipulado en el Convenio de Viena y éste se reduzca a tener que cumplir el cometido de un derecho indirecto aplicable fundamentalmente a ventas ocasionales o a las operaciones entre medianas empresas. Por otra parte, debemos preguntarnos si -- los estados estarían dispuestos a "sacrificar" una parte de su soberanía y -- hacer del Convenio de Viena un verdadero instrumento jurídico de unificación del derecho del comercio mundial o bien, observaremos un abierto enfrenta--- miento entre los diferentes sistemas jurídicos a través de la interpretaci_ ón o aplicación del Convenio de Viena.

2.3 PRINCIPALES ACUERDOS INTERNACIONALES EN MATERIA DE COMERCIO.

A partir de la Segunda Guerra Mundial la organización jurídica del comercio internacional se reglamenta fundamentalmente por un cuerpo permanente de instituciones u organismos internacionales, principalmente de carácter regional, para la cooperación comercial entre los estados. A diferencia de la estructura jurídica del Estado, la principal característica de los organismos internacionales es que su estructura jurídica es la suma de diversos ordenamientos jurídicos yuxtapuestos y en relación recíproca. En términos generales, podemos definir una institución internacional como una asociación de estados u otras entidades que posean personalidad jurídica internacional, establecida por tratados o convenios multilaterales, la cual posee una constitución y órganos comunes y goza de personalidad jurídica diferente de la de los Estados miembros.

Los principales organismos internacionales especializados encargados de reglamentar jurídicamente las relaciones comerciales entre los estados son: por una parte la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) establecida por la Asamblea General de las Naciones Unidas por resolución aprobada el 30 de diciembre de 1964, la base jurídica de la UNCTAD es la resolución de la Asamblea General y no una convención especial, por lo que quedó abierta la participación de cualquier estado miembro de las Naciones Unidas o de los organismos especializados de ésta, la estructura de la UNCTAD como órgano permanente de las Naciones Unidas, podemos considerarla igual a la de cualquier organismo especializado. Por otra parte, tenemos al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), firmado en -

Ginebra en 1947 (UNTS, 187), el Acuerdo es un amplio instrumento legal que establece en detalle obligaciones específicas sujetas a excepciones especiales y condiciones relativas al intercambio comercial entre los estados signatarios del Acuerdo, y si bien, desde su creación el Acuerdo no creó un organismo internacional como sujeto de derecho internacional, lo que hace que difiera esencialmente de los instrumentos jurídicos básicos que reglamentan la cooperación internacional en otros campos, la práctica ha llevado al Acuerdo a desarrollar una estructura tan compleja que le permite funcionar como cualquiera de los organismos internacionales, con el propósito de reducir las barreras al comercio mundial y promover el tráfico de mercancías.

De acuerdo con las disposiciones contempladas por el GATT y para complementar la estructura jurídica que reglamenta el comercio mundial, se han formulado diversos acuerdos internacionales regionales que establecen preferencias aduaneras generalizadas para sus países miembros, así como las uniones aduaneras y las zonas de libre comercio, para promover la integración económica de los países miembros, con el mismo propósito se han firmado diversos acuerdos de cooperación comercial regionales entre estados que no son partes del GATT, tales como el Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME), entre otros importantes acuerdos comerciales regionales debemos destacar a la Asociación Europea de Libre Comercio; la Asociación Latinoamericana de Integración; la Asociación de Libre Comercio del Caribe y el Grupo Andino.

El principal instrumento jurídico en materia de política comercial es el arancel, éste es un impuesto o gravamen que se impone a un bien cuando cruza una frontera nacional, el más común es el impuesto de importación, que es el gravamen sobre los bienes importados, un arancel menos común es el gravamen de exportación, es decir, el impuesto que se impone a un bien exportado. Los impuestos de exportación generalmente se imponen en los países exportadores de productos primarios ya sea para aumentar su ingreso o para crear una escasez en los mercados mundiales y poder aumentar los precios.

Cuando un gobierno prohíbe internamente la imposición de impuestos de exportación, como es el caso de Estados Unidos, se recurre a otros mecanismos tales como las cuotas de exportación. Los impuestos, ya sea sobre las importaciones o sobre las exportaciones, se pueden imponer en cualquiera de las formas siguientes:

a) EL ARANCEL AD-VALOREM. Este impuesto legalmente se especifica como un porcentaje fijo del valor del bien importado o exportado incluyendo o excluyendo el costo del transporte.

b) EL ARANCEL ESPECIFICO. Este impuesto legalmente se especifica como una suma constante de dinero por unidad física importada o exportada.

c) EL ARANCEL COMPUESTO. Es una combinación de un impuesto ad-valorem y un impuesto específico.

En general, el arancel crea una diferenciación entre los precios externos y los precios internos e impide el libre comercio entre los países, por lo que el arancel viene a ser equivalente a un subsidio a la producción de un bien exportable y un impuesto al consumo sobre bienes importados.⁷⁰

Finalmente consideramos necesario precisar los diferentes conceptos de las formas que en materia de integración comercial pueden adoptarse a nivel mundial:

SISTEMA DE PREFERENCIAS ARANCELARIAS. Se refiere a un convenio entre determinado número de países cargando tasas más bajas o derechos aduaneros a los productos importados de cada uno de ellos, que aquellos que se cobran a los productos que se importan de países fuera del sistema.

ACUERDO DE TRAFICO FRONTERIZO. Esta es una de las formas más simples en las relaciones comerciales internacionales y se refiere a las ventajas recíprocas entre dos o más países para facilitar su intercambio fronterizo, éste tipo de acuerdos, al igual que el sistema de preferencias arancelarias están registrados y definidos en la Carta Orgánica del GATT y son considerados más como procedimientos de carácter administrativo que tienden a facilitar las relaciones comerciales entre países fronterizos, que como acuerdos de unión aduanera o unión simple.

UNION ECONOMICA SIMPLE. Podemos definirla como la unión que se forma tomando en consideración primordialmente la eliminación de los aranceles al comercio entre los países participantes. Es decir, el comercio intra-unión es

⁷⁰ Para mayor información sobre los aranceles véase entre otros a: L. Metzler. "Tariffs, the terms of trade and the distribution of national income" en Journal of Political Economy, vol 57, p. 29; y a W. Stolper. "Protection and real wages", en Review of Economic Studies, vol. 9, 1980, p. 73.

tratado, para los propósitos arancelarios, como si fuera intercambio doméstico. Este tipo de uniones pueden ser delimitadas en función de los dos aspectos fundamentales que la determinan, por un lado las actividades económicas que efectúan y por otro lado, las medidas regulatorias que sean necesarias para que dichas actividades se lleven a cabo, en general la principal característica de una unión económica es la discriminación comercial contra los países no miembros de la unión.

ZONA DE LIBRE COMERCIO. Es aquella unión económica que está integrada -- por un grupo de países entre los cuales los impuestos al comercio o aranceles de importación sobre los productos originarios o manufacturados en el territorio de los países participantes, se suprimen, al igual que todas aquellas restricciones cuantitativas. El otro aspecto que debemos destacar es que los países miembros no presentan un arancel externo común contra el resto de países que están fuera de la zona, es decir, que cada país conserva sus aranceles originales frente al resto de países y tiene la libertad para poder fijar sus barreras comerciales (arancelarias y cuantitativas) sobre las importaciones de productos originarios fuera de la unión. La zona de libre comercio requiere de la existencia de puntos aduanales en las fronteras internas de cada país -- para hacer valer la reglas de origen que busca prevenir la desviación del comercio, o en otras palabras, que los bienes de terceros países destinados a -- uno de los miembros de la Unión, podría penetrar al área a través de la nación participante de la asociación con la más baja tasa tarifaria para dichas -- mercaderías.

UNION ADUANERA. Se integra cuando dos o más países suprimen todos los -- aranceles de importación sobre su comercio mutuo en todos los bienes que se -- intercambian, excepto los servicios de capital, y además, adoptan un arancel -- externo común sobre todas las importaciones de mercancías intercambiadas entre los países de la propia unión y con terceros países.

2.4 FUNDAMENTOS JURIDICOS DE LOS PRINCIPALES ORGANISMOS INTERNACIONALES REGULADORES DEL COMERCIO MUNDIAL.

2.4.1 ACUERDO GENERAL SOBRE ARANCELES ADUANEROS Y COMERCIO (GATT).

Desde el término de la Segunda Guerra Mundial, los principales países -- contendientes centraron sus esfuerzos para establecer las bases que regirían --

el sistema económico internacional en la posguerra. En éste contexto se buscó crear un marco jurídico multilateral que regulará el comercio entre los - estados, para dicho propósito, la Organización de las Naciones Unidas (ONU)- auspicio la creación de una institución supranacional con la finalidad de establecer un sistema de comercio abierto y ordenado. Para el año de 1945, las discusiones van tomando forma en proposiciones concretas, incluyendo la necesidad de reducir sustancialmente los elevados aranceles, eliminar las res-- tricciones cuantitativas, las preferencias arancelarias y los subsidios a la exportación, así como combatir las prácticas comerciales restrictivas de los carteles privados y establecer convenios multilaterales para la estabilizaci ón de los productos básicos, para alcanzar éstos objetivos, el Consejo Econó mico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) convocó a principios de 1946 a una Conferencia Internacional sobre Comercio y Empleo, los trabajos de esa - Conferencia concluyeron en marzo de 1948 con la redacción de la "Carta de la Habana", un documento de 106 artículos y 16 anexos, además de la propuesta de creación de la Organización Internacional de Comercio (OIC), cuya funci- ón sería la de garantizar autoridad y dirección sobre el comercio mundial.

El principal objetivo de la "Carta de la Habana" fue, por un lado, obte ner el pleno empleo y, por el otro, desarrollar el comercio internacional. - Para ello, la Carta consideró cuatro medios principales: desarrollo económi- co y reconstrucción; acceso de todos los países, en condiciones de igualdad, a los mercados, a las fuentes de aprovisionamiento y a los medios de produc- ción; reducción de los obstáculos al comercio; y consultas de cooperación en el marco de la OIC. Después de tres años de negociaciones, en 1951 un grupo- de 53 países -entre ellos México-, firmaron el Acta Final de la Conferencia- de las Naciones Unidas sobre Comercio y Empleo, anexandose la resolución que creó la Comisión Interina de la Organización Internacional de Comercio. Sin- embargo, al condicionarse que la entrada en vigor de la Carta fuera ratifica da cuando menos por los países que participaran en el 85% del comercio mundi al, llevó a que al negarse Estados Unidos a ratificar la Carta -cuando este- país participaba con más del 15% del comercio mundial en esos momentos-, la Carta nunca entró en vigor, aún cuando ésta tuvo una gran importancia en el proceso de concertación de un acuerdo multilateral para la reducción de los aranceles y otras barreras no arancelarias.

A pesar del virtual fracaso para la constitución de la OIC, una parte de la "Carta de la Habana" destinada a la política comercial logró salvarse, esta parte de la carta fue resultado de la negociación arancelaria multilateral celebrada de abril a octubre de 1947 y que había dado como resultado que en tan sólo a siete meses de haberse terminado las negociaciones, 23 países habían disminuido sus aranceles sobre un volumen de intercambio que representó en esos momentos más de 50% del comercio mundial, por lo que esos países decidieron firmar en Ginebra, Suiza en 1947 el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), que si bien no es propiamente un organismo internacional y por tanto un sujeto de derecho internacional, sino un acuerdo suscrito por diversos países, desde su constitución se convirtió en el principal instrumento jurídico para la creación de un sistema de comercio multilateral.

El Acuerdo fue firmado y ratificado para su virtual constitución el 30 de octubre de 1947 por 23 países (Australia, Bélgica, Brasil, Birmania, Ceylán, Checoslovaquia, Chile, China, Cuba, Estados Unidos, Francia, India, Líbano, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda, Pakistán, Países Bajos, Rodesia del Sur, Reino Unido, Siria y Sudáfrica), el número de países signatarios se ha elevado a 95 al cierre de junio de 1988, aún cuando unos 122 países en todo el mundo aplican sus normas y reciben de los países signatarios del GATT un trato comercial de acuerdo a dichas normas. Así, podemos señalar que aproximadamente el 90% del comercio mundial se ve afectado hoy día, de alguna forma, por las normas jurídicas del GATT.

En su calidad de instrumento jurídico, el GATT es un extenso y complejo documento legal que originalmente constaba de 35 artículos a los que se han incorporado a partir de 1965 los artículos comprendidos en la parte IV que se compone de tres artículos en los que se recogen los intereses de los países en desarrollo, quedando así un total de 38 artículos que sirven de base en las actuales negociaciones comerciales multilaterales. Este instrumento legal establece detalladamente obligaciones y derechos específicos, sujetos a excepciones especiales y ciertas condiciones en aspectos relativos al intercambio comercial entre sus miembros.

En términos generales, el GATT es un Acuerdo multilateral de comercio que consigna derechos y obligaciones recíprocos en función de sus objetivos-

más importantes, en opinión de Jacques y Colette, "el GATT es ante todo un - tratado, convertido por la fuerza de las cosas en una organización que regula el comercio internacional y se propone reducir los obstáculos a los intercambios".⁷¹ El GATT en sus orígenes fue un acuerdo comercial provisional aún cuando hasta la fecha todavía lo es, sin embargo, esta fórmula permitió instrumentar casi inmediatamente las concesiones arancelarias acordadas durante las negociaciones de 1947, en virtud de que para ello no era necesario su ratificación, pero la adopción de algunas normas sí exigió la aprobación de -- las legislaturas de los países firmantes, porque el GATT contiene disposiciones que, sobre ciertos aspectos, no corresponden con la legislación nacional de diversas partes contratantes. Estas, por lo tanto, no las podían aplicar en su totalidad a menos que sus respectivas legislaturas aceptaran modificar su legislación para ponerla de acuerdo con el texto del GATT, por ello, las partes contratantes llegaron a un acuerdo sobre un "protocolo de aplicación-provisional", de conformidad con el cual cada Estado debería de aplicar las normas del GATT en la medida compatible con su legislación nacional en vigor. Así por ejemplo, Estados Unidos invocando a ese protocolo -que ha dado lugar a la aplicación de la llamada "Cláusula del Abuelo"- pudo conservar durante más de treinta años una legislación contraria a algunas disposiciones importantes del GATT, en relación a la valoración aduanera y los derechos compensatorios, entre otras, estas situaciones se han tratado de evitar en las ron das de negociaciones comerciales más recientes, en las que se ha procurado - desarrollar normas homogéneas que eviten las situaciones de excepción, mediante la negociación y firma de códigos de conducta y acuerdos que reglaman-- ten políticas y prácticas comerciales en campos específicos.

Como organización formal del comercio mundial el GATT representa un ins trumento legal encargado de promover los intercambios comerciales entre los países firmantes, con base en la eliminación de restricciones, la reducción de aranceles aduaneros y la aplicación general y obligatoria de la cláusula-

71 Jacques, A. y Colette, M. Organizaciones Económicas Internacionales, Edit. Ariel, Barcelona, 1981, p. 45.

de la nación más favorecida para todos los países firmantes del Acuerdo.

De conformidad con los términos del Acuerdo General, los países firmantes reconocen que sus relaciones comerciales y económicas deben tender al logro de niveles de vida más altos; al pleno empleo; a niveles de ingreso más elevados y una mayor demanda efectiva; a la utilización racional de los recursos mundiales y al crecimiento de la producción y del intercambio de productos. Asimismo, para alcanzar dichos objetivos, las partes contratantes manifiestan su deseo de celebrar acuerdos encaminados a obtener, con base en la reciprocidad y en las ventajas mutuas, la reducción sustancial de los aranceles aduaneros y de las demás barreras comerciales, así como la eliminación del trato discriminatorio en materia de comercio internacional.

El aspecto más importante en las negociaciones del GATT son las concesiones arancelarias entre los países miembros que adopten el compromiso de no aumentar los aranceles aduaneros por arriba de las tasas negociadas que se consideran "consolidadas" -con un valor fijo tope- en las listas de concesiones que forman parte y tienen la misma validez que el Acuerdo General. En forma especial, se destacan los acuerdos recíprocos y mutuamente ventajosos entre las partes contratantes a pesar de que las ventajas arancelarias consolidadas se generalicen a los demás países contratantes a través de la Cláusula de la Nación más Favorecida. Los instrumentos y principios más importantes de que dispone el Acuerdo General para la realización de sus objetivos son:

i) La Cláusula de la Nación más Favorecida (NMF) a través de la cual se establece que el comercio no debe estar sujeto a ninguna discriminación, de tal forma que los beneficios concedidos por un país a otro país signatario del Acuerdo, se hacen extensivos a las demás partes contratantes, consiguiéndose de esta manera una extensión multilateral de dichos beneficios.

ii) La multilateralidad, que se instrumenta mediante el otorgamiento de facilidades que los países se obligan a conceder a todos los demás países firmantes, bajo el principio de la NMF y mediante la seguridad de que cada país contratante tiene el apoyo de los otros países en esa pretensión.

iii) Los aranceles aduaneros, que permiten proteger la industria de un país sin recurrir a otro tipo de medidas como las restricciones no arancelarias (permisos y cuotas), las prácticas del dumping (para vender en el exte-

rior a precios más bajos que el costo real de producción) o el subsidio a las exportaciones.

iv) La compensación por el retiro y disminución de las concesiones otorgadas durante el curso de las negociaciones comerciales realizadas dentro del Acuerdo General para restablecer el equilibrio en las concesiones negociadas y evitar el uso de medidas de represalia que pudiera aplicar algún país por los aumentos en las restricciones que se impusieran a sus mercancías para entrar a otro país.

v) La aceptación de uniones aduaneras o zonas de libre comercio, para las que las disposiciones contenidas en el GATT exigen que los aranceles y disposiciones que afecten al comercio de los países que las integran no sean más restrictivas que los existentes, en relación con los demás países firmantes del Acuerdo General.

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

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

viii) Las represalias, estas han sido estrictamente reglamentadas para instrumentarse únicamente después de haber realizado consultas entre las partes en conflicto.

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

ESTRUCTURA. Si bien es cierto que desde su creación el GATT fue concebido como un simple Acuerdo comercial, durante su evolución y consolidación ha llegado a convertirse en un verdadero organismo internacional, llegando a reunir

todos los elementos jurídicos y administrativos para serlo:

- i) Un tratado: el Acuerdo General.
- ii) Organos permanentes: las reuniones de las partes contratantes, el -- Consejo de Representantes y un Secretariado General, con un Director General.
- iii) Un presupuesto: al que contribuye cada parte contratante en función de su participación en el comercio mundial.

Desde sus orígenes, como ya señalábamos anteriormente, el GATT es propiamente dicho, un tratado entre los países firmantes y no una organización internacional, de tal forma que sus países no tienen la categoría de "estados - signatarios", como sucede en la Organización de las Naciones Unidas, sino que son considerados como "Partes Contratantes del Acuerdo General", manteniendo su categoría formal de carácter provisional.

Las funciones de los miembros del Acuerdo General en su conjunto, consisten básicamente en verificar que las disposiciones del Acuerdo sean correctamente observadas. Cuando todas las naciones que lo integran actúan colegiadamente para adoptar una decisión, se conocen como las partes contratantes y éste es su órgano supremo, bajo esta circunstancia, tienen el poder de aceptar que en ciertas condiciones, un país puede apartarse temporalmente de ciertas disposiciones contenidas en el Acuerdo General. Las partes contratantes tienen además el poder de organizar negociaciones comerciales multilaterales, -- así como discutir anualmente la evolución del comercio internacional y ventilar las controversias entre los países miembros.

Por acuerdo de las partes contratantes, fue creado en 1960 un Consejo de Representantes que ha llegado a convertirse en el órgano más importante del - GATT después de la Asamblea Anual Ordinaria. El Consejo, con el concurso de - la Secretaría General, asegura la continuidad de los trabajos del Acuerdo y - toma las decisiones necesarias para el funcionamiento permanente del mismo. - Este Consejo está integrado por aquellos representantes que, por autoelección y en forma voluntaria, han manifestado su disposición de asumir obligaciones - en calidad de miembros del Consejo y pueden tomar parte en él todos los países firmantes del GATT que así lo deseen y lo hagan saber, actualmente, la mayoría de los países contratantes forman parte del Consejo. En apoyo a las funciones que realizan las partes contratantes y el Consejo de Representantes, -- se han establecido comités para tratar sistemáticamente asuntos específicos, -

cuya función resulta de gran importancia para el cumplimiento de las funciones encomendadas al GATT.

Las votaciones se efectúan siguiendo el principio de un voto por cada miembro y, en general, las decisiones se toman por mayoría de votos. Sin embargo se requiere de dos tercios de los votos para resolver asuntos tales como las modificaciones al Acuerdo General, el acceso de nuevas partes contratantes y la revisión de los artículos del Acuerdo, excepto la parte correspondiente a la cláusula de la nación más favorecida, que requiere unanimidad. En la práctica, el proceso de toma de decisiones se lleva a efecto por consenso.

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

La adhesión al Acuerdo General se puede realizar conforme a lo establecido en el artículo XXXIII o, si se trata de un país que ha alcanzado recientemente su independencia y que ya aplicaba el Acuerdo General, lo podrá hacer conforme al artículo XXVI: 5 (c).

El artículo XXXIII del Acuerdo General a la letra nos señala:

"Todo gobierno que sea parte del presente Acuerdo...podrá acceder a él...en las condiciones que fijen dicho gobierno y las partes contratantes..."

De esta forma, la adhesión no es automática y las condiciones de ésta deben ser objeto de acuerdo entre el gobierno del país candidato y las partes contratantes, en general el procedimiento de adhesión deberá de seguir éste procedimiento:

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

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

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

iv) Las partes contratantes invitan a todas las partes contratantes a --

formular preguntas a las que el gobierno respectivo dá respuesta por escrito.

v) Sobre la base del memorándum y de las preguntas y respuestas, el Grupo de Trabajo delibera con representantes del gobierno en cuestión. Concluidas las deliberaciones, el Grupo de Trabajo elabora su informe y un proyecto de Protocolo de Adhesión.

vi) El Protocolo de Adhesión se somete a las partes contratantes. Una vez que se ha adoptado, por la mayoría de dos tercios de las partes contratantes una decisión sobre la adhesión, el Protocolo entra en vigor a contar el trigésimo día siguiente a la fecha de su firma por el gobierno del país solicitante.

La adhesión, conforme a dicho procedimiento, va siempre precedida de negociaciones arancelarias que tienen lugar al mismo tiempo que las actividades del Grupo de Trabajo. Se espera que el país que pretende su ingreso haga concesiones arancelarias sobre algunos productos, en forma de una reducción, de consolidaciones de los impuestos vigentes o de consolidaciones de tasas máximas, a cambio de concesiones a productos de su interés que a su vez recibe.-- La "consolidación" es el compromiso del país solicitante de no establecer un nivel arancelario superior al de los derechos convenidos como máximo, o restablecer el permiso previo en casos así negociados. A este respecto, es importante destacar que el Acuerdo General estipula en uno de sus apartados que en las negociaciones comerciales no se espera que los países en desarrollo hagan concesiones incompatibles con las necesidades de su desarrollo, de sus finanzas y de su comercio en general, de acuerdo a la evolución de sus términos de intercambio. En algunos casos, un país puede no encontrarse en situación de iniciar negociaciones arancelarias con las partes contratantes con vista a su posible adhesión, por ello, mientras este pendiente su adhesión plena, y para que ese país pueda participar en los trabajos del GATT y beneficiarse en todo lo posible del régimen del Acuerdo, se ha establecido la fórmula de adhesión-provisional. La diferencia más importante entre la adhesión plena y la adhesión provisional, en lo que al procedimiento se refiere, es que en el caso de esta última no se precisan negociaciones arancelarias, pero en cambio sí hay que cumplir los demás trámites del procedimiento legal.

La adhesión provisional tiene carácter meramente temporal y no otorga al país que haya recurrido a ella, ni derechos de voto ni algún otro derecho en-

lo referente a las modificaciones que otras partes contratantes puedan introducir en cualquier concesión que hayan consolidado de conformidad con el -- Acuerdo General. Después del periodo fijado, el país miembro provisional deberá entablar negociaciones arancelarias para lograr la adhesión plena. Un país puede retirarse del Acuerdo General en cualquier momento que así lo desee, dando aviso a las partes contratantes con sesenta días de anticipación a la fecha en que pretenda separarse, hasta la fecha, cuatro países han pedido su retiro formal del Acuerdo: Libano y Siria en 1948 y China Nacionalista y Liberia en 1950.

MARCO JURIDICO. El Acuerdo General contempla un marco jurídico normativo en donde se estipulan claramente los derechos y obligaciones de los países contratantes, éste marco jurídico podemos resumirlo en términos de los siguientes preceptos:

- a) Supresión de toda discriminación.
- b) Estabilidad en las concesiones arancelarias.
- c) Eliminación de restricciones cuantitativas.
- d) Supresión de todas las medidas proteccionistas.
- e) Solución de controversias.

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

Una decisión adoptada por las partes contratantes en noviembre de 1979, constituye actualmente el fundamento jurídico para brindar un trato preferencial, diferenciado y más favorable a los países en desarrollo, sin conceder dicho trato a las otras partes contratantes en materia de concesiones arancelarias de conformidad con el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP); medidas no arancelarias que se rijan por códigos o acuerdos negociados bajo -- los auspicios del Acuerdo General; preferencias arancelarias, y bajo ciertas condiciones no arancelarias, concedidas mutuamente entre países en desarro--

llo en el marco de acuerdos comerciales regionales o multilaterales; y trato especial para los países en desarrollo con más bajo nivel de ingreso, estas decisiones cobraron plena vigencia después de la Ronda Tokio.

Conforme al artículo II, los países signatarios se comprometen a no aumentar sus impuestos de importación que figuran en las listas de concesiones-anexas del Acuerdo, por lo tanto, no se pueden aplicar a los productos importados ya negociados, tasas arancelarias mayores que las consolidadas, excepto mediante las negociaciones previstas en el artículo XXVIII sección a) del --- Acuerdo, que obligan a las concesiones de otros productos para permitir el re tiro de una concesión. De esta forma se pretende que los países firmantes ten gan la seguridad de que el monto de su comercio y los derechos aduaneros que gravan las mercancías que exportan sean estables y previsibles.

Uno de los principios jurídicos fundamentales del Acuerdo es que la protección de las industrias de cada país miembro debe darse por medio de --- aranceles. Sin embargo, ofrece alternativas (artículos XII y XXVIII) para que un país recurra, en determinadas circunstancias, a utilizar controles cuantitativos a la importación; por otra parte, para proteger sus reservas monetarias, cuando tiene dificultades para mantener el equilibrio de su balanza de pagos y, por otra parte, para que los países en desarrollo puedan proteger a sus industrias más débiles.

Asimismo, el Acuerdo General contiene diversas disposiciones jurídicas destinadas a impedir el recurso a formas indirectas de protección, por ejemplo, el artículo III señala expresamente a las partes contratantes que: "no deberán aplicar impuestos y otras cargas interiores, así como las leyes, reglamentos y prescripciones que afecten a la venta, la oferta para la venta, la compra, el transporte, la distribución o el uso de productos en el mercado interior y de las reglamentaciones cuantitativas interiores que prescriban la mezcla, transformación o el uso de ciertos productos...", buscando con ello proteger la producción nacional.

En el artículo IV se establecen las modalidades que deberán seguir las partes contratantes al proyectar películas cinematográficas de diferente origen, garantizando un mínimo de tiempo para el material nacional y trato no -- discriminatorio para el que provenga de otros países. En el Acuerdo existen -- también otras disposiciones que pretenden la mayor uniformidad entre las le--

gislaciones nacionales a fin de garantizar corrientes comerciales expeditas. En el artículo V se precisan las facilidades que deberán otorgarse a las mercancías en tránsito, para que circulen sin demora ni restricciones innecesarias. El artículo VI se refiere a los derechos antidumping y derechos compensatorios y condena que un país introduzca productos en el mercado de otro país a un precio inferior a su valor normal, a este respecto, señala dicho artículo que la parte contratante afectada podrá instrumentar derechos antidumping y derechos compensatorios.

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

El artículo VIII señala que los derechos y formalidades referentes a la importación y a la exportación deben reducirse en número y complejidad. Con el mismo sentido de agilizar las prácticas comerciales en el artículo IX se establecen normas de colaboración entre las partes en lo que se refiere a -- marcas de origen.

En cuanto a información oportuna, el GATT establece en su artículo X -- que las leyes y reglamentos, así como las disposiciones administrativas y de decisiones judiciales, que cualquier parte contratante haya puesto en vigor y estén relacionadas con las corrientes comerciales externas, deberán publicarse inmediatamente a fin de que los gobiernos y los comerciantes tengan conocimiento de ellos. El mismo artículo dispone que cada parte contratante aplicará su legislación en la materia de manera uniforme, imparcial y equitativa y que mantendrá tribunales judiciales, arbitrales o administrativos destinados a revisar y rectificar medidas relativas a cuestiones aduaneras; dichos tribunales serán independientes de los organismos encargados de aplicar las-

medidas administrativas.

En los artículos XI, XII, XIII y XIV, se establecen normas y procedimientos para la eliminación general de las restricciones cuantitativas al comercio y se precisan las circunstancias en las que alguna parte contratante podrá reducir temporalmente su importación, dentro de los límites necesarios para proteger sus niveles de reservas monetarias. La aplicación de las restricciones, salvo en casos excepcionales, no será discriminatoria y se procurará que la distribución del comercio afectado se aproxime lo más posible a la que las distintas partes contratantes podrían esperar si no existieran las restricciones de referencia.

En materia de cambios, reservas monetarias y balanza de pagos, el Acuerdo en el artículo XV establece que las partes contratantes procuraran desarrollar una política coordinada con el Fondo Monetario Internacional, también se señala que al efectuarse consultas a fin de examinar o resolver problemas en esas materias, en el curso de dichas consultas el GATT aceptará las conclusiones del FMI y aceptará que una de las partes contratantes recurra al establecimiento de controles o de restricciones de cambio que se ajusten a los estudios del FMI.

Con respecto a las subvenciones a la exportación de un producto determinado, las partes contratantes reconocen que pueden ocasionar perjuicios a otras partes contratantes y, por ello, el artículo XVI establece que quien conceda o mantenga alguna subvención deberá examinar con las partes contratantes que así lo soliciten, la posibilidad de limitar la subvención.

Los artículos XVII y XVIII se refieren a la congruencia que debe existir entre los postulados del Acuerdo General y la actividad de las empresas comercializadoras del Estado y la acción estatal de fomento del desarrollo económico. En el primer aspecto se indica que una empresa del Estado queda comprometida a ajustarse en sus compras o sus ventas al principio general de no discriminación, y se obliga en esas operaciones a atenerse exclusivamente a consideraciones de carácter comercial y ofrecer así a las empresas de las demás partes contratantes las facilidades para participar en condiciones de libre competencia. En lo referente a políticas de desarrollo económico las partes contratantes reconocen que para algunas puede ser necesario adoptar medidas de protección arancelaria que alienten la creación de alguna rama --

productiva, o establecer restricciones destinadas a proteger el equilibrio de la balanza de pagos: consideran los procedimientos para compatibilizar esa -- clase de medidas por la vía de la negociación y la compensación en el seno -- del Acuerdo, y prevén que alguna parte contratante, cuya economía sólo puede ofrecer a su población un bajo nivel de vida y que se encuentra en sus primeras fases de desarrollo, podrá apartarse temporalmente de las disposiciones -- del Acuerdo.

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

Las situaciones que prevé el Acuerdo se refieren a condiciones que amenazan causar daño o perjuicio grave a los productores nacionales, o casos en -- los que la parte contratante considere necesario proteger la moral pública, -- la salud, el comercio de metales preciosos, los tesoros nacionales, los recursos naturales no renovables, el suministro de materias a industrias nacionales y lograr la aplicación de leyes que no sean incompatibles con las disposiciones del Acuerdo General. Asimismo, se especifican excepciones referidas a las condiciones en las que alguna de las partes contratantes tome medidas -- apartándose del Acuerdo a fin de preservar su propia seguridad nacional.

En virtud de la Cláusula de la Nación más Favorecida, las medidas de salvaguarda deben ser no discriminatorias, es decir, deben aplicarse a todas las importaciones del producto en cuestión, sin importar su origen. Los países exportadores afectados tienen el derecho de tomar medidas de represalia si el país importador no les ofrece la compensación adecuada. Para resolver las diferencias relativas al comercio entre los miembros del Acuerdo, se estableció un principio básico, mediante el cual los países deben consultarse mutuamente

en caso de controversia (artículo XXII). Estas consultas sirven para aclarar dificultades y hallar soluciones equitativas, sin embargo, si mediante las -- consultas -- que en una primera etapa se llevan a cabo bilateralmente -- no se -- llega a un arreglo mutuamente satisfactorio, el artículo XXIII establece un procedimiento detallado para tramitar las reclamaciones y se han establecido fórmulas especiales para los países subdesarrollados con objeto de dar soluciones expeditas y favorables a sus principales problemas en materia de comercio. En 1979 las partes contratantes reforzaron y mejoraron sustancialmente dichos procedimientos, para que las reclamaciones presentadas se investiguen con mayor rapidez, a efecto de que las partes contratantes formulen oportunamente las recomendaciones pertinentes a las partes en conflicto. Estas reformas, han hecho posible que los países en desarrollo con menor poder de negociación logren, en general, resultados más satisfactorios en las discusiones sobre diferencias comerciales con los países industrializados, que los que obtendrían en las negociaciones bilaterales sobre estas diferencias.

En el artículo XXIV se especifica la aplicación territorial del Acuerdo, del tráfico fronterizo, de las uniones aduaneras y de las zonas de libre comercio, sobre estos aspectos, el Acuerdo reconoce las ventajas de promover -- una mayor integración económica que facilite el intercambio y señala que no se impedirá la formación de uniones aduaneras y zonas de libre comercio. Para tal efecto, define ambos conceptos y señala procedimientos para compatibilizar esas formas de asociación comerciales con los principios del Acuerdo.

El artículo XXV precisa la acción colectiva de las partes contratantes, señalando el deber de reunirse periódicamente, el procedimiento general de votación y las excepciones respectivas. Por su parte, el artículo XXVI se refiere a la fecha y procedimientos documentales relacionados con la aceptación, entrada en vigor y registro del Acuerdo General, que deberán observar las partes contratantes para retirar o suspender concesiones negociadas con un gobierno en particular que no se haya hecho parte contratante o que haya dejado de serlo. El artículo XXVII establece que con una periodicidad trienal toda parte contratante podrá modificar o retirar una concesión incluida en la lista anexa al Acuerdo, previos negociación y acuerdo con toda otra parte con la que haya originalmente negociado dicha concesión. En el curso de las negociaciones podrá incluirse compensación sobre otros productos y en caso de no lle

gar a soluciones satisfactorias, podrá someterse el caso al seno de todas las Partes Contratantes, en todo caso, cumpliendo con los procedimientos, notificaciones y plazos que señala el Acuerdo, mientras que el artículo XXVIII-bis, destaca la importancia de las negociaciones arancelarias para expandir el comercio internacional, y por consiguiente, la de organizar periódicamente dichas negociaciones. Estas pueden referirse a reducción de derechos, su consolidación al nivel existente en ese momento, o el compromiso de no elevarlos - por encima de un nivel determinado; las negociaciones pueden referirse a determinados productos o fundarse en procedimientos multilaterales, tomando en cuenta, en cualquier caso, a cada parte contratante y la flexibilidad que requieren los países en desarrollo. Los artículos XXIX al XXXV, precisan los aspectos referentes a la relación entre el Acuerdo General y la "Carta de la Habana", las enmiendas y su correspondiente entrada en vigor, el retiro de alguna parte contratante y el acceso al Acuerdo General.

La Parte IV y final del Acuerdo fue incorporada como resultado de las negociaciones en la Ronda Kennedy y se refiere al comercio y desarrollo, comprende tres artículos (XXXVI al XXXVIII) que aluden a principios y objetivos, compromisos y acción colectiva de las partes contratantes con respecto a los países en desarrollo.

En el artículo XXXVI se conviene que en el caso de los países en desarrollo, se hace necesario asegurar un aumento rápido de los ingresos por exportación; propiciar que obtengan una parte del incremento del comercio mundial; asegurar para sus productos de exportación condiciones más favorables de acceso a los mercados internacionales; y colaboración de las partes contratantes, instituciones internacionales de crédito, organismos intergubernamentales y órganos de Naciones Unidas. También señala que las Partes Contratantes desarrolladas no esperen reciprocidad por suprimir derechos u obstáculos al comercio de las partes contratantes menos desarrolladas.

En el artículo XXXVII se indica que las partes contratantes desarrolladas deberán, en toda medida de lo posible, acentuar el interés y las prioridades por facilitar las exportaciones de las partes contratantes menos desarrolladas; además reitera el propósito de poner mayor atención en analizar y encontrar soluciones satisfactorias a los problemas que obstruyan el desarrollo de las partes contratantes con más bajo nivel de ingreso.

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

Debemos comentar que las actividades del Acuerdo General han entrado en relación, algunas veces, con las recomendaciones formuladas por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), porque la complementación de objetivos de dichas organizaciones puede llegar a mejorar considerablemente las prácticas y los resultados del comercio mundial. La UNCTAD se estableció en 1964 como resultado de las aspiraciones de los países en desarrollo de contar con un organismo internacional en donde pudieran ventilar todos los problemas en el ámbito de las relaciones económicas internacionales.⁷² Si bien, no existe un acuerdo específico de cooperación entre la UNCTAD y el GATT, los trabajos de la primera, en muchas ocasiones han producido resoluciones en las que, de una u otra manera, involucran al GATT y éste último las considera dentro de sus trabajos regulares. Durante la UNCTAD III se adoptó una resolución mediante la cual se solicitaba al GATT que los países en desarrollo miembros de ese organismo, pudieran participar en las negociaciones de la Ronda Tokio, fue mediante ese procedimiento como México estuvo en condiciones de tomar parte activa como negociador, con todos los derechos, en esa Ronda de negociaciones multilaterales.

⁷² Para un análisis más detallado véase apartado 2.4.2 de este Capítulo.

ACTUAL MARCO JURIDICO DEL GATT. A partir de 1980 el régimen jurídico -- del GATT se ha propuesto como principal objetivo suprimir las barreras no -- arancelarias al comercio mundial, la base legal sigue siendo el Acuerdo General de 1948 y se complementa con las siguientes disposiciones jurídicas:

Dos declaraciones ministeriales: la de Tokio, del 14 de septiembre de 1973, que da los lineamientos políticos, y la de Ginebra, del 29 de noviembre de 1982, que establece las bases generales.

Cuatro acuerdos relativos al marco jurídico en que se desarrolla el comercio internacional, adoptado por consenso el 28 de noviembre de 1979, durante el trigésimo quinto período de sesiones de las Partes Contratantes. Esos acuerdos son: Decisión relativa al trato diferenciado y más favorable y a la reciprocidad y mayor participación de los países en desarrollo (Cláusula de Habilitación); Declaración relativa a las medidas comerciales adoptadas con motivos de balanza de pagos; Decisión sobre las medidas de salvaguardia adoptadas por motivo de desarrollo; y el Entendimiento relativo a las notificaciones, la solución de diferencias y la vigilancia.

Tres acuerdos sectoriales, que establecen regulaciones específicas sobre productos agropecuarios y bienes de capital: el Acuerdo sobre la Carne de Bovino, el Acuerdo Internacional de los Productos Lácteos y el Acuerdo sobre el Comercio de las Aeronaves Civiles.

Dos protocolos: el de Ginebra de 1979 y el Adicional del mismo año.

Seis Códigos de Conducta, tres interpretan, amplían y reglamentan artículos del Acuerdo General: El Código de Valoración Aduanera, el Código sobre Subvenciones y Derechos Compensatorios y el Código Antidumping Revisado. Tres Códigos reglamentan y amplían aspectos técnicos del Acuerdo General: el Código de Normalización, el Código sobre procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación y el Código sobre Compras del Sector Público.

Aunque los tratados internacionales o códigos de conducta elaborados durante la Ronda Tokio de Negociaciones Comerciales Multilaterales (1973-1979) tienen diversos campos de aplicación, presentan características comunes. Los seis códigos cumplen con uno de los principales objetivos de las negociaciones: "reducir o eliminar las medidas no arancelarias o, cuando ello no proceda, reducir o eliminar sus efectos de restricciones o distorsiones del comercio y someter tales medidas a una disciplina internacional más eficaz".

Los códigos de conducta del GATT establecen un equilibrio entre los derechos y las obligaciones de las Partes Contratantes, por lo que incumplir-- las altera dicho equilibrio. En este supuesto, el desequilibrio debe compen-- sarse con una prestación, que debe restablecer la ventaja económica y equili-- brada de derechos y obligaciones. Las características comunes a los seis có-- digos son: su carácter polémico; reglamentan, complementan y amplían el --- Acuerdo General; establecen obligaciones más precisas que las del Acuerdo Ge-- neral; supeditan la legislación nacional al código correspondiente; estable-- cen un mecanismo de solución de diferencias; son obligatorios desde su firma, pues de conformidad con el derecho internacional público, los acuerdos en -- forma simplificada⁷³ obligan al Estado a partir del momento mismo que se fi-- man; y, las reservas se aceptan en cinco de los códigos, a condición de que-- sean consentidas por todos los miembros.

Por la importancia que tienen los códigos de conducta del GATT en la re-- glamentación jurídica del comercio internacional, consideramos necesario ha-- cer referencia a cada uno de ellos:

I. CODIGO SOBRE NORMAS DE VALORACION ADUANERA. Su nombre oficial es -- "Acuerdo relativo a la aplicación del artículo VII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio" y entró en vigor el 1º de enero de 1981.

Este Código está integrado por una introducción general, un preámbulo, -- cuatro partes con 31 artículos, tres anexos y un protocolo del Acuerdo, rela-- tivo a la aplicación del artículo VII del Acuerdo General. Su principal obje-- tivo es establecer un sistema equitativo, uniforme y neutral para valorar -- las mercancías en aduana que se adapte a las realidades comerciales y excluya la utilización de valores arbitrarios. La base para valorar las mercancías - en aduana debe ser principalmente su valor de transacción.

En el artículo 21 se establece un trato especial y diferenciado a los - países en desarrollo, los cuales pueden diferir por cinco años la aplicación de las disposiciones, período que se cuenta desde la fecha en que entró en -

⁷³ La diferencia entre los tratados internacionales y los acuerdos en forma simplificada puede consultarse el apartado 2.2 de este Capítulo.

vigor para cada país. De igual forma, los países en desarrollo pueden retrasar hasta por tres años la aplicación del artículo 1º, párrafo 2, b) III) referente al valor en aduana de mercancías idénticas o similares, y del artículo 6º, que establece la determinación del valor en aduana por medio del valor reconstruido. Respecto a éste Código es importante hacer referencia al Consejo de Cooperación Aduanera (CCA) y al Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías. El CCA se estableció en Bruselas mediante un convenio internacional firmado el 15 de diciembre de 1950 por los gobiernos de 13 países europeos y desde entonces mantiene relaciones oficiales con el GATT. La función del CCA consiste en "mejorar y armonizar el funcionamiento de las aduanas con el fin de facilitar el desarrollo del comercio internacional, pero sin que los estados miembros se vean comprometidos a adoptar disposiciones que pudieran ser incompatibles con su política económica".⁷⁴

Por su parte, el Sistema Armonizado comenzó a funcionar desde 1956 y el 14 de julio de 1983 se firmó en Bruselas el Convenio del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías, que creó al Sistema Armonizado. Su objetivo es favorecer el establecimiento de una correlación, lo más estrecha posible, entre las estadísticas del comercio de importación y exportación y las de producción. También debe satisfacer las diversas necesidades del análisis de los flujos comerciales mediante una nomenclatura arancelaria y estadística combinada, que puedan utilizar cuantos intervienen en el comercio internacional".⁷⁵

El Sistema Armonizado tiene importantes consecuencias en el GATT, por ello, en la Reunión del Consejo General del 12 de julio de 1983, se adoptó el procedimiento para instaurar el Sistema Armonizado dentro del GATT, sin prejuzgar sobre la posición de las Partes Contratantes para adoptarlo, ello ha provocado importantes modificaciones en las concesiones arancelarias anexas al Acuerdo General, aún cuando el principio fundamental decidido por el Consejo del GATT es que los derechos consolidados en el marco del Acuerdo Ge

74 Alfaro, Vicente. "El Consejo de Cooperación Aduanera en las relaciones comerciales internacionales", Comercio Exterior, vol. 37, núm. 3, México Bancomext, marzo de 1983, p. 260.

75 GATT. "El Sistema Armonizado: facilitar el comercio internacional", Boletín de Información FOCUS, núm. 3, julio-agosto de 1982, p. 3.

neral deben mantenerse inalterados. En caso de que sea necesario modificar - la consolidación de aranceles, ello no tiene que implicar el aumento notable o arbitrario de los derechos de aduanas percibidos sobre un producto dado ni tampoco se debe aprovechar la ocasión para modificar las concesiones consolidadas por razones que no estén relacionadas con la adopción del nuevo sistema. El procedimiento para modificar las listas es el establecido en el artículo XXVIII del Acuerdo General, esta función le corresponde realizarla al - Comité de Concesiones Arancelarias establecido en 1980.

La primera etapa de este proceso es la transposición de las actuales -- listas arancelarias al Sistema Armonizado, para ello, en 1984 se celebraron diversas reuniones informales con el propósito de establecer los requisitos técnicos de las negociaciones. La segunda etapa, las negociaciones de acuerdo con el artículo XXVIII, se inició con la formación de una base informativa - de datos. El proceso de negociación comenzó en 1985 y en 1986 entró en vigor el nuevo Sistema Armonizado.

II. CODIGO SOBRE SUBVENCIONES Y DERECHOS COMPENSATORIOS. Su nombre oficial es "Acuerdo relativo a la interpretación y aplicación de los artículos- VI, XVI y XXIII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio", y reglamenta y amplía las materias mencionadas en los preceptos correspondientes del GATT. El Acuerdo está integrado por un preámbulo, siete partes con - 19 artículos, un anexo con una lista sobre subvenciones a la exportación y - notas explicativas de los términos empleados.

Este Código entró en vigor el 1º de enero de 1980 y su objetivo es "tra tar esencialmente de los efectos de las subvenciones y que esos efectos de-- ben determinarse teniendo debidamente en cuenta la situación económica inter na de los signatarios interesados, así como el estado de las relaciones eco-- nómicas y monetarias internacionales y velar porque el empleo de subvencio-- nes no lesione ni perjudique los intereses de ninguno de los signatarios del Acuerdo General, porque las medidas compensatorias no obstaculicen injustifi cadamente el comercio internacional, y porque los productores lesionados por el empleo de subvenciones puedan obtener auxilio, dentro de un marco interna cional convenido de derechos y obligaciones". (artículo 2º del Código).

Se reconoce que las subvenciones son parte integrante de los programas de desarrollo económico de los países en desarrollo, para el cumplimiento de ello, el párrafo 2 del artículo 14 confirma que el Código "no impedirá que los países signatarios adopten medidas y políticas de asistencia a sus producciones, incluidas las del sector exportador...". El mismo artículo -- previene que la prohibición de las subvenciones a la exportación no se aplicará a los países en desarrollo signatarios del Acuerdo. De esta manera, -- las subvenciones que los países en desarrollo concedan a sus exportaciones de productos industriales no están prohibidas por el Código. Sin embargo, -- de acuerdo al párrafo 3 del artículo 14, "aquéllas no se utilizarán de modo que causen perjuicio grave al comercio o a la producción de otro miembro -- signatario. Si se presenta este caso, los otros países podrán aplicar medidas compensatorias. Los efectos desfavorables que ocasionen las subvenciones de los países en desarrollo a sus exportaciones, deberán ser demostradas con pruebas positivas, mediante un análisis económico de su impacto en el comercio o producción de otro signatario.

III. CODIGO ANTIDUMPING REVISADO. Su nombre oficial es "Acuerdo relativo a la aplicación del artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles --- Aduaneros y Comercio" y sustituye al Código Antidumping negociado en la Ronda Kennedy que estuvo vigente desde el 1º de julio de 1968. El Acuerdo está integrado por un preámbulo, tres partes con 16 artículos y un anexo con -- tres declaraciones de entendimiento, que interpretan el párrafo 7 del artículo 15, el artículo 13 y el otorgamiento de excepciones por un tiempo limitado a los países en desarrollo, para adoptar la legislación interna a las exigencias del Código, el cual entró en vigor el 1º de enero de 1980.

El Código reconoce que las prácticas antidumping no deben constituir -- un estímulo injustificable para el comercio internacional y que sólo pueden aplicarse derechos contra el dumping cuando éste cause o amenace causar daño importante a la producción existente o si retrasa sensiblemente la creación de una nueva industria. Su objetivo es "establecer un procedimiento -- equitativo y abierto que sirva de base para un examen completo de los casos de dumping, así como interpretar las disposiciones del artículo VI del Acuerdo General y fijar normas para su aplicación, con objeto de que tengan -- uniformidad.

IV. ACUERDO SOBRE OBSTACULOS TECNICOS AL COMERCIO. Este Acuerdo o Código de Normas está integrado por un preámbulo, 15 artículos y 3 anexos y entró en vigor el 1º de enero de 1980. El Código reconoce la importancia que las normas internacionales de certificación pueden tener para aumentar la eficiencia de la producción y facilitar el comercio internacional; reconoce también "que no debe impedirse a ningún país que adopte las medidas necesarias para asegurar la calidad de sus exportaciones, o para la protección de la salud y la vida de las personas, de los animales y de los vegetales, para la protección del medio ambiente, o para la prevención de prácticas que puedan inducir a error, a condición de que no las aplique en forma tal que constituyan un medio de discriminación arbitrario o injustificado entre los países en que prevalezcan las mismas condiciones, o una restricción encubierta del comercio internacional".⁷⁶

El Código reconoce que los países en desarrollo pueden encontrar dificultades especiales en la elaboración y aplicación de reglamentos técnicos y normas, así como de métodos de certificación de la conformidad con los reglamentos técnicos y las normas por lo cual establece un tratamiento especial y diferenciado para ello, el artículo 11 expresa que "las Partes brindarán asistencia a la demás Partes, en particular a los países en desarrollo, sobre la elaboración de reglamentos técnicos, la creación de instituciones nacionales de normalización, la creación de instituciones de reglamentación y certificación y los métodos que permitan cumplir mejor con sus reglamentos técnicos".

V. ACUERDO SOBRE PROCEDIMIENTOS PARA EL TRAMITE DE LICENCIAS DE IMPORTACION. Su nombre oficial es "Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación", está integrado por un preámbulo y cinco artículos y entró en vigor el 1º de enero de 1980. El Código reconoce que la utilización inadecuada de los procedimientos para el trámite de licencias de importación puede obstaculizar el comercio internacional y que las licencias automáticas de importación son útiles para ciertos fines, pero que no deben emple-

76 GATT. Informe de Actividades 1984, Ginebra, p. 26.

arse para limitar el comercio.

Con dicha filosofía, el objetivo del Código es "simplificar los procedimientos y prácticas administrativas que se siguen en el comercio internacional y darles transparencia, y garantizar la aplicación y administración justa y equitativa de esos procedimientos y prácticas, así como establecer un mecanismo consultivo y prever disposiciones para la solución rápida, eficaz y equitativa de las diferencias que puedan surgir en el marco del presente Acuerdo".⁷⁷ A diferencia de otros, este Código no establece un artículo especial donde se consigne el trato especial a países en desarrollo. Sin embargo, "en el preámbulo se tiene en cuenta la necesidad especial de los países en desarrollo en lo que atañe a su comercio, desarrollo y finanzas".⁷⁸ De igual forma, el apartado iv del párrafo b) del artículo 3º, manifiesta, en relación con la obligación de suministrar estadísticas de importación, que "...no se esperará de los países en desarrollo que asuman cargas administrativas o financieras adicionales por ese concepto"; asimismo, el apartado 1) del mismo artículo, al establecer que se procurará asegurar una distribución razonable de licencias a los nuevos importadores, teniendo en cuenta la conveniencia de que las licencias se expidan por cantidades económicas de productos, hace notar que "deberá darse especial consideración a los importadores que importen productos originarios de países en desarrollo, en particular de los países menos adelantados".⁷⁹

VI. ACUERDO SOBRE COMPRAS DEL SECTOR PUBLICO. Este Código es el único que tiene un carácter evolutivo -pues se renegocia periódicamente-, que considera la inclusión de los servicios, que no acepta reservas y que casi no permite modificaciones de fondo a sus disposiciones. Está integrado por un preámbulo, nueve artículos, notas relativas al artículo I, párrafo 1 y artículo V, párrafo 14-H y cuatro anexos. Entró en vigor el 1º de enero de 1980.

El Código reconoce la necesidad de establecer un marco internacional --convenido de derechos y obligaciones respecto a las leyes, reglamentos, pro-

⁷⁷ GATT. Informe de Actividades 1984, p. 29

⁷⁸ Malpica de Lamadrid, Luis. "La posición de México frente a los códigos de conducta del GATT", Comercio Exterior, vol. 38, núm. 6, México, Banco Mex, junio de 1988, p. 509.

⁷⁹ GATT. Informe de Actividades 1985, p. 35.

cedimientos y prácticas relativas a las compras del sector público, con miras a conseguir la liberación y expansión cada vez mayor del comercio mundial y mejorar el entorno internacional en que éste se desarrolla. En el Acuerdo se destaca que las leyes, reglamentos, procedimientos y prácticas relativos a las compras del sector público no se deben elaborar, adoptar ni aplicar a los productos o proveedores extranjeros, de forma que se proteja a los productos o proveedores nacionales; tampoco se debe discriminar entre los productos o proveedores extranjeros. El Código postula la conveniencia de alcanzar la transparencia de las leyes, reglamentos, procedimientos y prácticas relativas a las compras del sector público.

En general, el objetivo del Código es "establecer procedimientos internacionales de notificación, consulta, vigilancia y solución de diferencias con miras a asegurar un cumplimiento justo, pronto y eficaz de las disposiciones internacionales en materia de compras del sector público, y a mantener el equilibrio de derechos y obligaciones al nivel más alto posible". El Código reconoce que "para alcanzar sus objetivos económicos y sociales, consistentes en aplicar programas y políticas de desarrollo económico dirigidos a elevar el nivel de vida de sus pueblos, teniendo en cuenta la situación de su balanza de pagos, los países en desarrollo pueden verse en la necesidad de adoptar medidas diferenciadas convenientes". En este sentido también se considera que en la Declaración de Tokio los ministros acordaron que "debía concederse especial atención a la situación y a los problemas particulares de los menos adelantados de los países en desarrollo y subrayaron la necesidad de asegurar que esos países recibieran un trato especial en el contexto de cualesquiera medidas generales o específicas que se tomaran en favor de los países en desarrollo durante las negociaciones".⁸⁰

Los países en desarrollo también podrán, después de la entrada en vigor del Código, modificar sus listas de entidades, según el procedimiento establecido en el mismo Código, para lo cual se tendrán en cuenta sus necesida--

⁸⁰ GATT. Informe de Actividades 1986, p. 39.

des de desarrollo, financieras y comerciales. o solicitar del Comité de Compras del Sector Público que conceda excepciones a las reglas sobre el trato nacional para algunas entidades o productos comprendidos en sus listas de entidades, dada su participación en acuerdos regionales o generales entre países en desarrollo. Como ayuda a los países en desarrollo, Partes en el Código, los desarrollados, también Partes, establecerán, según el párrafo 10 del artículo III, junta o separadamente, centros de información para responder a las solicitudes formuladas por los países en desarrollo que se refieran entre otras cosas a las leyes, reglamentos, procedimientos y prácticas relativos a las compras del sector público.

El GATT es hasta la fecha el único mecanismo que sirve como instrumento jurídico de regulación del comercio internacional y como marco para dirimir controversias comerciales entre las naciones, sus principales objetivos reflejan el deseo de las Partes Contratantes de evitar que se continúen aplicando barreras proteccionistas que obstaculicen la expansión del comercio mundial. En general, el marco jurídico del GATT se apoya en cuatro principios básicos:

I. PRINCIPIO DE LA NO DISCRIMINACION O TRATO DE LA NACION MAS FAVORECIDA (NMF). Mediante este principio, se busca prevenir el ciclo de represalias selectivas y de contramedidas fomentadas por el comercio discriminatorio. Esto significa por ejemplo, que un producto determinado de un país específico, debe de estar sujeto a un arancel idéntico cuando se importa de otro país, - debido a que las normas de la NMF impiden que un país importador utilice los aranceles selectivamente, por lo que resultaría menos probable que ese país aumente sus barreras proteccionistas y corra el riesgo de represalias comerciales de los otros países.

El principio de la no discriminación está formalizado en la cláusula de la NMF, la que establece que las tarifas más bajas que un país otorgue a un socio comercial, deberá hacerlas extensivas automáticamente para las otras partes contratantes. Sin embargo, existen algunas excepciones a la aplicación de este Principio:

Primero, los países sujetos al Código del GATT solamente ejercerán este Código de Conducta en tanto no entren en conflicto con las legislaciones nacionales, las cuales predominaran sobre este Código.

Segundo, la Cláusula para la NMF no se aplica en el caso de que un país en cuestión se adhiera a una unión aduanera o a una zona de libre comercio.

Tercero, el Acuerdo no se aplicará entre las dos partes contratantes, si ambas partes no han entablado negociaciones arancelarias entre ellas y si una de las dos no consiente dicha aplicación en el momento en que una de ellas llegue a ser parte contratante.

Cuarto, diversas excepciones específicamente diseñadas para los países en desarrollo, el artículo XVIII permite expresamente a ese grupo de países eliminar concesiones previamente otorgadas, para dar oportunidad a sus industrias incipientes de poder desarrollarse, con los artículos XXXVI y XXXVIII-adicionados al Código en 1965, el sistema de preferencias entre los países en desarrollo fue recogido oficialmente.

Quinto, bajo la Cláusula de Salvaguarda incluida a solicitud del Gobierno de Estados Unidos, se establece en el artículo XIX que es posible una extensión temporal del Código. Esta Cláusula permite a cada una de las partes contratantes, obtener concesiones ya garantizadas con el propósito de limitar el incremento de importaciones que afecten la industria doméstica del país en cuestión. En efecto, en toda transacción comercial pueden surgir emergencias imprevistas, de tal manera que la mayor parte de los tratados comerciales prevén de alguna manera la liberación en un país de sus obligaciones, si una industria puede sufrir daños como resultado de un aumento considerable y repentino de las importaciones. En este sentido, el GATT no es una excepción y en su artículo XIX contiene un Código de medidas de salvaguarda de urgencias.

Así, un país puede imponer un arancel o una cuota para limitar la importación de un producto que cauce o amenace causar un perjuicio grave a los productores nacionales, siempre que la circunstancia no se hubiere previsto en el momento de la concesión arancelaria; el país advierta a los principales proveedores y notifique al GATT; el país mantenga su restricción a la importación solamente en la medida y durante el tiempo que sean necesarios para prevenir o reparar ese perjuicio; y el país trate de obtener el acuerdo de los proveedores que puedan resultar perjudicados y, en caso de que éstos no encuentren aceptable la propuesta, que éstos tomen medidas de represalia mediante el retiro de una concesión equivalente.

En general, se han manifestado dos opiniones extremas en relación con la reforma al artículo XIX de Acuerdo General. La primera destaca que, "es demasiado fácil abusar de sus disposiciones. En las reformas al artículo XIX no se define lo que es un 'perjuicio grave', y la inclusión del concepto 'amenaza de perjuicio', hace que sea exclusivamente fácil alegar que existe emergencia, dicho artículo permite que se imponga un arancel o una cuota a las importaciones perjudiciales y no establece un límite a la duración de tal limitación".⁸¹ Las medidas de protección supuestamente temporales, muy a menudo pueden hacerse permanentes y por último, a los países puede resultarles difícil otorgar concesiones compensatorias para proteger a otras importaciones de los países cuyas exportaciones se vean restringidas por la limitación impuesta al amparo del artículo XIX.

Los que sostienen la segunda posición abogan porque "no se aplique la Cláusula de la NMF, pues consideran que hay razón para perjudicar a exportadores que no les caucen problemas cuando es necesario hacer frente a un país cuyas exportaciones están perturbando su industria nacional. Quieren entonces estar en libertad para adoptar medidas de salvaguardia selectivas contra ese país".⁸² Se aduce en apoyo a ese argumento que el requisito de la NMF es la principal razón para el avance hacia el uso de las limitaciones voluntarias de las exportaciones y que, si se eliminara tal requisito, esas limitaciones prácticamente desaparecerían, y las medidas de salvaguardia de los países volverían a encuadrarse en el GATT, restaurándose con ello el imperio de la ley. En virtud del artículo XIX, el gobierno del país importador tiene que aducir que el aumento de las importaciones está causándole o amenazando causarle un perjuicio grave a su industria doméstica. Si el gobierno de un país esta convencido de ello, puede aplicar un arancel aduanero o una cuota a ese tipo de importación, pero debe de imponer la restricción a todos los países que exportan a su mercado y no únicamente al país "ofensor", ésto ha venido desalentando a los países de desarrollo a recurrir al artículo XIX, -

81 Kredietbank. "40 years of the GATT", Weekly Bulletin, año XLII, núm. 38, 23 de octubre de 1987, p. 16

82 GATT. El Comercio Internacional en 1986-1987, Ginebra, 1987, p. 180.

no sólo porque la restricción podría perjudicar los intereses de exportación de los países industrializados, sino también porque las naciones que ven perjudicados sus intereses pueden exigir una compensación en forma de eliminación de las restricciones sobre una cantidad equivalente de otras exportaciones y si no se les compensa, tendrían derecho a tomar represalias recíprocas por el daño que se les haya causado.

Recuérdese que la Cláusula de la NMF hasta antes del GATT, se había utilizado -algunos países lo continúan haciendo- como un instrumento de promoción en los acuerdos comerciales bilaterales, al entrar en vigor el GATT, dicha Cláusula se introdujo como un mecanismo multilateral de negociación a nivel mundial.

II. PRINCIPIO DE PROTECCION EXCLUSIVAMENTE ARANCELARIA. Mediante éste principio y de acuerdo a lo que establece el artículo XIX, el GATT otorgará protección temporal a las industrias locales solamente a través de los aranceles aduaneros y no mediante cualquier otra medida de salvaguarda comercial, el objetivo de la aplicación de esta norma es lograr que se conozca el grado de protección y que sea posible una competencia comercial equitativa. Pero - la práctica nos ha demostrado que la mayoría de las partes contratantes del GATT han venido limitando sus importaciones mediante mecanismos distintos al arancel aduanero, por ejemplo, mediante las cuotas de exportación, limitaciones voluntarias de las exportaciones y disposiciones de comercialización ordenada. Asimismo, se han venido utilizando derechos antidumping o derechos compensatorios que imponen un costo desproporcionado a las exportaciones de los países en desarrollo, utilizandose indebidamente y convirtiendose en una forma más de protección por parte de los países industrializados.

Un país importador, generalmente industrializado, impone derechos compensatorios si el gobierno del país exportador, generalmente un país en desarrollo, está subvencionando sus exportaciones, y adopta medidas antidumping cuando un exportador vende un producto en el exterior a un precio inferior a su precio interno o al costo de producción. Asimismo, otros países utilizan medidas de vigilancia, medidas fitosanitarias y normas de salud y seguridad, para crear incertidumbre y hostigar a los países exportadores.

A pesar de las desventajas que para un país representa la limitación voluntaria de las exportaciones con objeto de restringir sus importaciones, --

los gobiernos prefieren estas medidas a los instrumentos legales del GATT, - de hecho, de acuerdo al mismo GATT, desde 1978 los casos de limitación voluntaria de las exportaciones han superado a las medidas de salvaguardias con arreglo al artículo XIX del Acuerdo en una proporción de tres a uno. Por ello, es necesario que el GATT adopte un nuevo código de salvaguardias, más enérgico y que permita la protección temporal en los países industrializados, pero que al mismo tiempo fomente el ajuste y elimine gradualmente el uso de barreras ilegales y discriminatorias contra los países en desarrollo exportadores.

III. PRINCIPIO DE PROCEDIMIENTO DE CONSULTA. A través de este principio se busca evitar perjuicios a los intereses comerciales de las partes contratantes, ofreciendo a éstos la posibilidad de encontrar una solución justa dentro del Acuerdo, cuando consideren que sus derechos se vean amenazados por las otras partes contratantes. Si bien es cierto que el GATT no es propiamente un organismo internacional, sino un acuerdo entre partes, y por lo tanto no es una persona de derecho internacional, resulta contradictorio que el mismo Acuerdo establezca procedimientos efectivos y disposiciones institucionales para dirimir conflictos y para supervisar el cumplimiento por parte de los países contratantes de sus obligaciones dentro del Acuerdo, así como disponer ciertas sanciones para las partes contratantes que no cumplan con lo estipulado en el Acuerdo General.

Por ello, si un país contratante tiene alguna queja acerca de la infracción de otra de las partes contratantes y no se llegase a una solución satisfactoria después de una consulta directa, según lo previene el artículo XIX, entre las partes involucradas, entonces se podrá dirigir una queja al Secretariado -que funciona como tribunal de reclamación-, sin embargo, considerando que dentro del GATT no existe un cuerpo supranacional con poder de decisión, la Secretaría del Acuerdo sólo podrá asegurar que la actividad del Consejo de Representantes (embajadores) y de los Comités Especializados (expertos) sea materialmente posible. En ese proceso, el contrato de partes o tribunal de reclamaciones, investiga las reclamaciones formales -analizadas por un panel de expertos independientes- y sus conclusiones las comunica a la Asamblea Plenaria a nivel ministerial, la que puede hacer recomendaciones a la parte infractora, dar un dictamen sobre el punto de controversia, o que abando-

ne los compromisos respecto a la parte contratante que no cumplió lo acordado, aún cuando, "las sanciones directas a la parte infractora no son posibles, lo que hace que a los países individuales no se les pueda impedir violar el Código del GATT o bien, abusar de la Cláusula de Salvaguarda".⁸³ Hacer que estas cláusulas sean más fluidas y mejorar su ejecución, es el gran reto en las futuras negociaciones dentro del Acuerdo General.

IV. SERVIR COMO CENTRO DE NEGOCIACION. Desde su constitución, el GATT ha ofrecido a las partes contratantes un foro multilateral dentro del cual puedan establecerse negociaciones comerciales multilaterales o rondas comerciales, con el objetivo de reducir los aranceles y cualquier otra de las barreras al comercio, para ello, el Sistema del Acuerdo de Concesiones, el Código y los Procedimientos, han sido asentados en el transcurso de ocho rondas de negociaciones comerciales celebradas entre 1947 y 1988.

En las primeras cuatro rondas de negociaciones comerciales efectuadas entre 1947 y 1956: Ginebra, Suiza (1947-1948); Anney, Francia (1949); Torquay, Reino Unido (1950-1951); y Ginebra, Suiza (1955-1956), las negociaciones giraron en torno a las tarifas y los aranceles, bajo bases comerciales bilaterales entre importadores y exportadores, al terminar cada una de las negociaciones, los acuerdos se incluían en el Acuerdo General como anexos. En estas primeras cuatro rondas de negociaciones, se obtuvieron importantes progresos, principalmente por las concesiones otorgadas por Estados Unidos y Canadá a los países de Europa Occidental que enfrentaban elevados desequilibrios en su balanza de pagos, ello permitió restringir cuantitativamente las importaciones durante una fase de transición.

A partir de la Quinta Ronda, celebrada en Ginebra, Suiza (1960-1961), mejor conocida como "Ronda Dillon", el procedimiento de negociaciones comerciales se realizó por primera vez sobre bases multilaterales, proponiéndose reducciones arancelarias generalizadas o bien, líneas arancelarias de productos terminados. Sin embargo, Estados Unidos al ver amenazada su supremacía -

83 Jackson, John. "Governmental disputes in international trade relations: A proposal in the context of the GATT", en Journal of World Trade Law, - Vincent Press, vol. XIII, núm. 1, Londres, 1986, p. 121.

en el mercado mundial, llevó a que el Congreso estadounidense examinara seriamente la posibilidad de introducir mecanismos proteccionistas, restringiendo con ello el margen de negociaciones para su gobierno dentro de la "Ronda Dillon", por lo que los resultados de dicha Ronda fueron en general poco satisfactorios y solamente se logró una ligera reducción en las tarifas arancelarias en un promedio de entre 7 y 8%.

En la Sexta Ronda de Negociaciones Comerciales Multilaterales (1963- 1967), llamada también "Ronda Kennedy", el Presidente de los Estados Unidos, John F. Kennedy, sugirió a las partes contratantes del GATT, apoyándose en el Acta de Expansión Comercial de Estados Unidos, que enfocaran las negociaciones hacia la reducción de las tarifas arancelarias en un 50% al cruzar -- las fronteras comerciales. Asimismo, el Presidente norteamericano fue autorizado por el Congreso de su país a cancelar las tarifas existentes de cuando menos el 80% de los productos que se comercializaban entre Estados Unidos y los países miembros de la Comunidad Económica Europea.

Si bien, el principio de compartir derechos arancelarios fue inicialmente aceptado, tanto por Estados Unidos como por la CEE, ambos presentaron durante la Ronda de Negociaciones una lista de excepciones, las cuales aplicaban para un 14% de las importaciones de la CEE y para un 9% de las importaciones de Estados Unidos. En general, el promedio de reducción de tarifas para los productos industriales durante la Ronda Kennedy alcanzó un 36% en el período 1963-1967 y afectó el 33% del comercio mundial de productos terminados, el progreso que se obtuvo en el sector agrícola fue limitado en virtud de que la CEE rechazó poner en la mesa de negociaciones su política agrícola, además de que durante la Ronda de Negociaciones no se adoptó ninguna resolución concreta para enfrentar la expansión de las barreras no tarifarias al comercio; las formalidades administrativas para las importaciones; los requerimientos de estandarización; las intervenciones gubernamentales directas; los impuestos antidumping; y las restricciones cuantitativas sobre las importaciones.

Debemos también destacar que frente a las fuertes presiones de los países en desarrollo para establecer un foro que les permitiera plantear y resolver sus problemas de un trato más equitativo y equilibrado en su comercio con los países industrializados, durante la "Ronda Kennedy" se acordó anexar

al Acuerdo General la Parte IV respecto al comercio y desarrollo, en la que, "las partes contratantes puedan facultar a las partes contratantes poco desarrolladas para que apliquen medidas especiales con objeto de fomentar su comercio y desarrollo", y en junio de 1971 el GATT aceptó que los países desarrollados concedieran preferencias a los países en desarrollo de acuerdo a un Sistema Generalizado de Preferencias y no reciprocas.

Durante la "Ronda Tokio" (1973-1979) ⁸⁴ se propusieron cinco Códigos de Conducta relacionados con las barreras no tarifarias de comercio, además de los códigos de uniformidad de valoraciones para la publicación de regulaciones nacionales de licencias de importación y para la uniformización de estándares técnicos, se trataron los problemas de adquisiciones gubernamentales, los subsidios e impuestos compensatorios y la valoración aduanera. Además se lograron otros dos importantes acuerdos, la reducción del nivel general arancelario entre 30 y 35% en productos agrícolas e industriales; y la elaboración de un adecuado Sistema Multilateral de Salvaguardias.

Asimismo, el Principio sobre no discriminación se hizo extensivo al mercado de adquisiciones gubernamentales y se procedió a la eliminación de órdenes del gobierno conocidas internacionalmente, se prohibieron los subsidios directos a la exportación, aunque se permitieron los subsidios gubernamentales a productos domésticos cuando se trate de obtener objetivos económicos y sociales o para apoyar a sectores económicos atrasados, al mantenimiento de los niveles de empleo y al impulso de la investigación tecnológica y el desarrollo, aún cuando, "se ha comprobado que los subsidios han causado daños -- sustanciales a las ramas de la industria en algunos países compradores y que más tarde deberían imponer impuestos compensatorios para nulificar ese efecto de los subsidios".⁸⁵

A pesar de los avances logrados en el manejo de las barreras no arancelarias al comercio, la "Ronda Tokio" no logró resultados plenamente satisfactorios, por una parte, porque no se llegó a ningún acuerdo sobre la reducci-

⁸⁴ GATT. "La Negociaciones Comerciales Multilaterales de la Ronda Tokio", - Vol. I, Ginebra, 1980.

⁸⁵ Álvarez Gurza, Eric. "El ingreso al GATT de países en desarrollo. Elementos jurídicos que deben de tomarse en cuenta", en Comercio Exterior, vol. 29, núm. 2, México, Bancomext, febrero de 1979, p. 176.

ón de tarifas, la limitación al uso de barreras comerciales ilegales y discriminatorias contra los países exportadores, especialmente contra los países en desarrollo, por lo que las relaciones comerciales después de la Ronda de Negociaciones se volvieron crecientemente bilaterales y "el principio fundamental del GATT de no discriminación, la Cláusula de la NMF, así como la reciprocidad de las concesiones, han sido puestas en riesgo y los países en desarrollo en particular, encontraron esto desalentador".⁸⁶ Frente al virtual fracaso de la "Ronda Tokio" para solucionar el creciente problema de las barreras proteccionistas no arancelarias puestas en práctica por algunos países industrializados, la posibilidad de asegurar el acceso de los países en desarrollo exportadores a los mercados de los países industrializados, dependerá en gran medida de que las partes contratantes del GATT logren modificar y fortalecer el artículo XIX en la "Ronda Uruguay".

En efecto, actualmente se está celebrando dentro del GATT la Octava Ronda de Negociaciones Multilaterales, iniciada en septiembre de 1986 en Punta del Este, Uruguay. Sin embargo, las perspectivas que ofrece esta nueva Ronda parecen ser menos favorables que las siete anteriores, aún así, los resultados que se obtengan de las actuales negociaciones serán de gran importancia para el futuro comercial de los países en desarrollo en particular y del comercio mundial en general, considerando que se han venido intensificando en los últimos años las prácticas proteccionistas puestas en marcha por la mayoría de los países industrializados en forma de acuerdos de regulación de mercado y acuerdos bilaterales y que han puesto en riesgo los principios básicos del GATT. La "Ronda Uruguay" se propone entre otros objetivos: revertir la expansión de las políticas proteccionistas, establecer un más abierto y viable sistema de comercio multilateral y hacer respetar los principios e ideales con que fue concebido el GATT. La declaración ministerial de Punta del Este, destacó tres elementos básicos sobre el funcionamiento del GATT: "Mejorar su vigilancia; promover su efectividad como una institución e incre-

86 "El nuevo proteccionismo", en Weekly Bulletin, núm. 24, junio de 1987, p. 46.

mentar su contribución para llevar a cabo una mayor coherencia en la elaboración de una política económica global".⁸⁷

Asimismo, podemos señalar que la "Ronda Uruguay" a diferencia de las siete rondas anteriores, consideró diversos temas no tratados anteriormente, tales como los siguientes:

EL COMERCIO DE SERVICIOS. El hecho de que este tema se está tratando en las actuales negociaciones comerciales multilaterales, se atribuye a la creciente importancia que han cobrado los servicios en los países industrializados, considerando que actualmente más de 60% del volumen del Producto Nacional Bruto de esos países es generado en el sector de servicios y que el comercio mundial de servicios representa actualmente más del 20% del comercio mundial de bienes y servicios.⁸⁸

COMERCIO DE BIENES AGRICOLAS. El comercio de productos agrícolas representa actualmente poco más del 10% del comercio mundial y hasta la fecha este tema no ha sido tratado con la importancia que merece en las anteriores rondas de negociaciones. El fracaso en las negociaciones dentro del marco del GATT para liberalizar el comercio de productos agropecuarios ha llevado a que la mayoría de los países industrializados han mantenido e incluso aumentado sus restricciones a las importaciones y subsidios a la producción y la exportación de productos agropecuarios, llevando a ese sector estratégico a estar extremadamente sobreprotegido en muchos países, por lo que la inclusión de temas relacionados con el comercio agrícola al interior de las negociaciones de la "Ronda Uruguay", podemos considerarlo como un importante avance, aún cuando las tensiones comerciales entre Estados Unidos y los países de la CEE podrían llegar a afectar las próximas negociaciones.

OTROS TEMAS. En general, el programa para la "Ronda Uruguay" satisface los deseos de la mayoría de las partes contratantes del GATT, entre los temas sujetos a negociación, además de los ya señalados, podemos destacar a los siguientes: los aranceles, las medidas no arancelarias, las salvaguardi-

⁸⁷ Banco Mundial. "Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations", febrero de 1988, p. 12.

⁸⁸ Véase: "La Ronda Uruguay: los servicios financieros y su importancia para México", en el Mercado de Valores, año XLVII, núm. 59, septiembre de 1987.

as, los productos tropicales y los productos obtenidos de la explotación de recursos naturales. Los países en desarrollo podrían llegar a verse beneficiados si se llegara a poner fin a las limitaciones voluntarias de las exportaciones y de la introducción de un código de salvaguardias eficaz que garantice que las restricciones impuestas con arreglo al artículo XIX -que permite el uso de un arancel aduanero o de una cuota para fines de protección temporal-, sean limitados, temporales, decrecientes y no discriminatorios, por otra parte, las disposiciones de la "Ronda Uruguay" podrían ampliar el acceso de los países en desarrollo a los mercados de los países industrializados, por esta razón, los países en desarrollo tienen profundo interés en el éxito de las negociaciones comerciales multilaterales dentro de la "Ronda Uruguay".

Si bien, resultaría precipitado adelantar resultados de la "Ronda Uruguay", considerando que la primera serie de temas será evaluada en la Reunión Ministerial del GATT a celebrarse en diciembre de 1988 en Montreal, es evidente que esta Ronda ofrece una importante oportunidad para evitar que las políticas proteccionistas puestas en práctica por los principales países industrializados, continúen ganando más terreno. Si el sistema comercial puede llegar a liberalizarse, ello sin lugar a dudas permitirá un mayor crecimiento de la economía mundial, reduciría los desequilibrios que guarda la balanza de pagos en algunos países, permitiría a los países en desarrollo altamente endeudados enfrentar sus problemas de amortización y pagos de intereses de su deuda acumulada mediante el aumento de sus exportaciones y proporcionaría un marco adecuado que facilite el proceso de ajuste a largo plazo.

Resumiendo, el principal éxito alcanzado hasta ahora por el GATT desde 1984 es la impresionante reducción de los aranceles aduaneros aplicables al comercio de productos manufacturados, los cuales se han reducido desde un nivel promedio de 40% en 1947 a un promedio de entre 6 y 8% en 1988, aún cuando a partir de la década de los setenta se reestablecieron nuevas modalidades de restricciones cuantitativas, con arreglo a las normas del GATT, las restricciones cuantitativas son permisibles pero sólo con carácter estrictamente temporal y para hacer frente a un déficit en balanza de pagos o como medida de urgencia en virtud del artículo XIX.

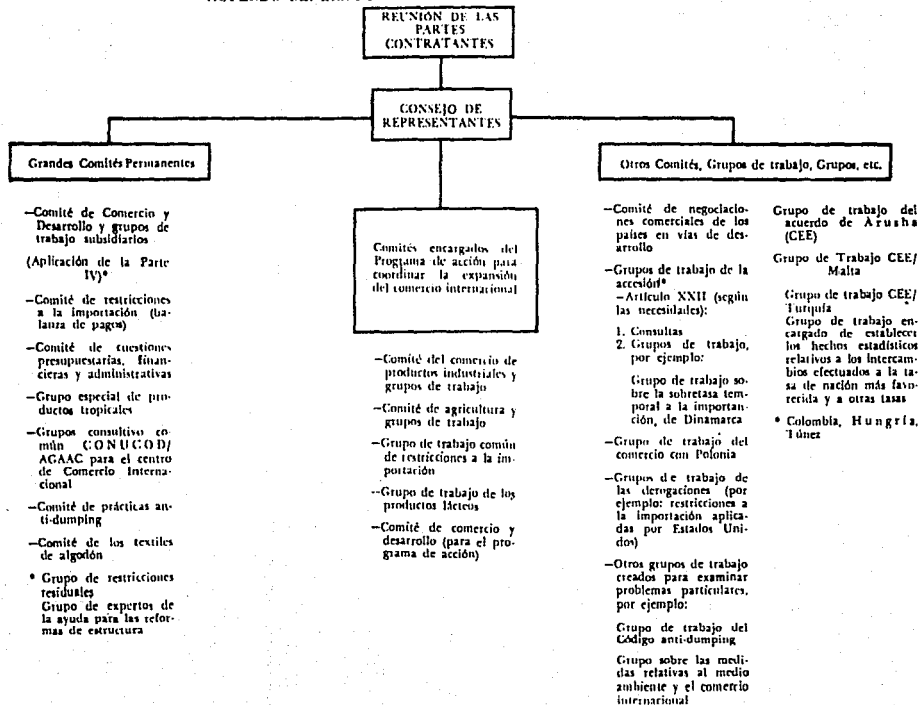
Asimismo, desde su creación, el GATT ha impuesto poca disciplina al co-

mercio de productos agropecuarios, el costo de la protección en el sector -- agrícola no sólo ha afectado a los países en desarrollo, por ello las partes contratantes del GATT reconocen en su conjunto que el comercio de productos-agropecuarios es motivo de preocupación, por lo que debe de incorporarse a - la brevedad posible y de manera adecuada en el Acuerdo, para tal fin en 1982 se estableció el Comité Especial de Comercio Agropecuario, él que en 1985 -- propuso reducir las subvenciones a la exportación de productos agrícolas y - exigir un nivel de acceso mínimo para las exportaciones a mercados altamente protegidos, asimismo este tema se ha considerado prioritario en la actual -- Ronda de Negociaciones Multilaterales.

Desde 1948 han cambiado sustancialmente las posiciones de los países en el escenario del mercado mundial, por ejemplo en 1948 solamente los grandes-países industrializados de occidente desempeñaban un papel relevante en el - comercio mundial, actualmente Japón se ha convertido en una de las primeras-potencias comerciales a nivel mundial y la participación de los países en de sarrollo dentro del comercio mundial ha aumentado significativamente, al mis mo tiempo que han surgido importantes bloques de comercio regionales, de los que la CEE es sin duda el más importante, y si bien es cierto que la mayor - parte de los bloques comerciales se ajustan a las normas jurídicas del GATT, su existencia significa que un gran volumen del comercio mundial no está su- jeto a la Cláusula de la NMF. El SGP que concede a los países en desarrollo - ciertas preferencias arancelarias en los mercados de los países industriali- zados, entrañan al mismo tiempo una discriminación en las prácticas comercia- les, por otra parte, los subsidios regionales, cuyo objetivo es atraer nue- vas industrias hacia zonas de elevados niveles de desempleo, han afectado el costo relativo de las exportaciones, o bien, de sustitución de importaciones, quebrantandose con ello las normas jurídicas contempladas en el GATT.

En síntesis, las deficiencias que ha observado el marco jurídico del GATT desde su creación y los importantes cambios que se han registrado en la econo- mía mundial desde la posguerra han puesto en serio riesgo el sistema de comer- cio mundial liberal, por lo que el GATT esta siendo seriamente cuestionado. Si los países no renuevan su compromiso de observar los principios del GATT, ten- derán a incrementarse las relaciones comerciales bilaterales, se intensifica- ran las medidas proteccionistas no arancelarias y se recurrirá en mayor medi- da a las leyes comerciales domésticas para obstaculizar las importaciones.

ESQUEMA No. 1
ACUERDO GENERAL SOBRE ARANCELES ADUANEROS Y COMERCIO



2.4.2 CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL COMERCIO Y EL DESARROLLO (UNCTAD).

Desde su creación el GATT demostró ser un foro inadecuado para los países en desarrollo para que éstos dirimieran sus controversias comerciales con los países industrializados, así como para desempeñar un papel más activo en las negociaciones comerciales multilaterales. Por ello, en 1964, ante las presiones de la mayoría de los países en desarrollo y la necesidad de estos países para contar con un foro que les permitiera plantear y resolver sus principales problemas comerciales y lograr un trato más equitativo y equilibrado de los países industrializados en su comercio exterior, se convocó la United Conference on Trade and Development (UNCTAD) en la que participaron 100 países. La UNCTAD propuso a la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) convertirla en un órgano especializado de la Asamblea, la cual fue aprobada el 30 de diciembre de 1964 (Resolución 1955, XIX).

La base jurídica de la UNCTAD es la Resolución de la Asamblea General, por lo que está abierta a la participación de todos los estados miembros de la ONU y a sus organismos especializados, su principal función es promover la expansión del comercio mundial, especialmente entre aquellos países que se encuentran en distintos niveles de desarrollo, a través de la formulación de principios y políticas sobre el comercio internacional y los problemas relativos al desarrollo económico, así como para presentar propuestas para hacer efectivos dichos principios y políticas, ya que la Conferencia no tiene poder legal para adoptar resoluciones de carácter obligatorio.

El procedimiento legal en caso de controversia comercial entre los países miembros de la ONU, antes de ser votadas, se ponen a consideración de un Comité de Conciliación que buscará en primera instancia conciliar a las partes en conflicto. Desde su creación, "la UNCTAD se propuso coordinar todas las políticas internacionales puestas en práctica para estabilizar las condiciones del mercado para productos básicos, considerando que las fluctuaciones en los precios y el volumen del comercio de esos productos pueden llegar a afectar seriamente la posición económica de los países productores".⁸⁹

⁸⁹ Etra, A. "Time for a Change: The United Nations Conference on Trade and Development", en Revue Belge de Droit International, Bruselas, núm. 1, 1966, p. 52.

Al respecto, la UNCTAD ha promovido la celebración de diversos convenios sobre artículos básicos, estos convenios han adoptado distintas técnicas-legales para lograr sus objetivos, entre otras, podemos destacar el establecimiento de cuotas de exportación, regulación de volúmenes de producción y la formación de reservas internacionales de productos regulados y que se administran con el objeto de lograr la estabilización de los precios.

"Un rasgo característico de los convenios es la evaluación de los votos sobre la base de la participación relativa de los países miembros en el comercio de importación y exportación de un producto en especial".⁹⁰ La UNCTAD se ha venido realizando en periodos de sesiones y desde 1964 y hasta 1988 se han celebrado siete conferencias:

LA PRIMERA UNCTAD. Celebrada en Ginebra, Suiza del 23 de marzo al 16 de junio de 1964, participaron 118 países representados por sus respectivas delegaciones gubernamentales oficiales. Entre las principales decisiones adoptadas en esta Conferencia destacaron entre otras: la recomendación a la Asamblea General para que la UNCTAD se constituyera como órgano permanente de la misma; la creación de una Junta de Comercio y Desarrollo, como órgano permanente; la creación de una Secretaría como órgano auxiliar de la Conferencia y de la Junta; y cuatro comisiones (de Productos Básicos, de Manufacturas, de Comercio Invisible y el Financiamiento Relacionado con el Comercio y del Transporte Marítimo).

El Acta final de esta Primera UNCTAD contiene principios generales de derecho que deberían de regir las relaciones económicas en general y las comerciales en particular, se puso especial énfasis en los principios generales del derecho internacional público respecto a la igualdad de los países y la no intervención en sus asuntos internos, así como la necesidad de mejorar los términos de intercambio entre países industrializados y países en desarrollo, incluyendo la concesión a éstos últimos de ventajas no recíprocas, al Acta final se anexo la Declaración Conjunta firmada por un grupo de 77 --

⁹⁰ Fisher, George. "L'UNCTAD et sa dans le système des Nations Unies", en - Annuaire Français de Droit International, Paris, 1976, p. 234.

países en desarrollo -posteriormente conocido como el Grupo de los 77- en -- donde se reconoce, entre otros aspectos que "los resultados de esta Primera-UNCTAD son únicamente un paso inicial a la necesidad de un esfuerzo de coope ración en el campo del comercio internacional".

LA SEGUNDA UNCTAD. Tuvo lugar en Nueva Delhi, India del 1º de febrero - al 29 de marzo de 1968 con la participación de 129 países. Las resoluciones- más importantes de esta Conferencia fueron: solicitar a la Secretaría la pre paración de un Acuerdo General sobre un régimen de productos básicos; el es- tablecimiento de una Comisión Especial sobre Preferencias asignandosele como primera función preparar un Sistema General de Preferencias Indiscriminadas- para los productos semimanufacturados y manufacturados de los países en desa- rrollo. En esta Segunda Conferencia no fueron aprobados algunos acuerdos ge- nerales considerados durante la misma, debido entre otros problemas a las di ferencias de opinión entre los países participantes, principalmente respecto al monto y modalidades de ayuda en los países en desarrollo, así como a la - adopción de un Acuerdo general sobre Tarifas Preferenciales.

LA TERCERA UNCTAD. Se celebró en Santiago de Chile del 13 de abril al - 21 de mayo de 1972, con la participación de delegados de 141 países. En esta Conferencia se trataron diversos aspectos relacionados con la crisis por la- que atravezaba el comercio y el sistema monetario internacional y su impactó sobre los países en desarrollo. Dentro de las resoluciones aprobadas en ese- tercer periodo de sesiones, destacó la recomendación para la aplicación de - los esquemas de preferencias generalizadas; la propuesta para elaborar un -- acuerdo internacional para controlar la explotación de los recursos de los - fondos marinos, subrayandose la urgencia de elaborar un Código de Conducta - para las Conferencias Marítimas. Asimismo, la Resolución 45 (III) de la Con- ferencia estableció "un grupo de trabajo encargado de revizar y reelaborar - la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados presentada por- el Presidente de México Luis Echeverría durante la Sesión".⁹¹

91 Varela, Fernando. Desarrollo y Comercio Internacional: La UNCTAD, Edit.- Aguilar, Madrid, 1978, p. 25.

En la CUARTA UNCTAD celebrada en Nairobi, Kenia en mayo de 1976, el resultado más importante fue la adopción de un programa integrado para productos básicos, propuesta que finalmente llevó a la creación del Fondo Común de Materias Primas en junio de 1980. Este Fondo tiene como finalidad financiar las existencias reguladoras nacionales e internacionales para estabilizar la cotización de los productos básicos exportados por los países subdesarrollados, así como el financiamiento de la investigación y el desarrollo para mejorar la productividad y competitividad, con este proyecto, se ha buscado aumentar la participación de los países en desarrollo en la transferencia, comercialización y transporte de los productos básicos.

Esta IV UNCTAD fue de gran importancia para el futuro del comercio mundial, pues aparte de las decisiones sustantivas adoptadas sobre los tres puntos principales de la agenda (el fondo común de estabilización del comercio de materias primas, el grave problema de la deuda externa del Tercer Mundo y la transferencia de tecnología), se tomaron decisiones de carácter político-trascendentes. Así, por vez primera, el conjunto de los países en desarrollo -el Grupo de los 77- logró forzar a los países industrializados a discutir los problemas reales de la economía mundial, por lo que los representantes de la llamada "línea dura" entre los países desarrollados -Estados Unidos, Alemania Federal, Gran Bretaña y Japón- tuvieron que aceptar durante la Conferencia de Nairobi, con las reservas respectivas, que la economía mundial funcionaba mal "no debido a la crisis petrolera, a la inflación o al estado caótico del sistema monetario internacional, sino como resultado de otros factores: las características estructurales del comercio mundial de productos básicos, el carácter explotador de las relaciones financieras entre los países centrales y las periferias tercermundistas y, finalmente, las trabas existentes en el comercio internacional de tecnología", iniciándose con ello una nueva etapa en las negociaciones comerciales Norte-Sur.

LA QUINTA UNCTAD celebrada en Manila, Filipinas en junio de 1979 tuvo como principal tema de discusión "el proteccionismo y el ajuste estructural", así, por primera vez la UNCTAD aceptaba de manera definitiva la interrelación de dichos conceptos. El concepto de cambio estructural lo aceptó la UNCTAD en el contexto de una reforma del sistema económico internacional destinada a acelerar considerablemente el proceso de desarrollo económico. Por lo

tanto, aunque el concepto apareció en el Acta final de la V UNCTAD como un objetivo final, se trata en realidad de un medio. Porque en lo esencial, se reconoció durante la Sesión, el desarrollo económico es entendido como industrialización de los países en desarrollo, lo que obliga a profundos cambios en sus propias pautas de producción y consumo y supone cambios complementarios en su pauta de especialización industrial y de comercio, tanto entre ellos mismos como con los países desarrollados, así como en sus estructuras socio-económicas internas.

Para alcanzar dichos fines, el Acta final de la V UNCTAD propuso que "el cambio estructural abarque en primer término las variaciones de las pautas de producción, consumo y comercio de la economía mundial. En los países de economía de mercado, la fuerza que lleva a la introducción de estos cambios consiste generalmente en modificaciones de la estructura de los precios relativos o la participación directa en las decisiones de producción e inversión. La finalidad de las políticas de ajuste estructural es permitir que se introduzcan los cambios básicos necesarios, reduciendo al mínimo los costos sociales".

Finalmente, durante la Sesión, el concepto manejado por la UNCTAD en relación con el cambio estructural no ignoró otros aspectos, como por ejemplo que los países en desarrollo alcancen una evolución que refleje un estilo relacionado específicamente con sus propias necesidades y basado en su propio acervo cultural, que les permita controlar las decisiones sobre utilización y distribución de sus recursos internos. La UNCTAD consideró también que el cambio estructural implica una transformación correspondiente de las condiciones institucionales en el ámbito internacional que comprenda el comercio, la tecnología, la moneda y las finanzas. Aquí se incluyen elementos como el GATT y las normas de operación del FMI que surgieron como resultado de negociaciones entre los países industrializados, pero que no se adaptan a la solución de los problemas actuales de los países en desarrollo. Recuérdese que el SGP, la única medida de política comercial destinada concretamente a los países en desarrollo, se negoció precisamente en el marco de la UNCTAD y se aplicó renunciando a las normas del GATT, aunque posteriormente fue también reconocido por el mismo Acuerdo General.

Del 6 de junio al 3 de julio de 1983 en Belgrado, Yugoslavia se celebró

LA SEXTA UNCTAD con la participación de 155 países, ésta Conferencia tuvo -- particular importancia ya que la Agenda de Trabajo no solamente consideró el tema tradicional de las materias primas, sino que también analizó diversas -- propuestas para encontrar soluciones financieras viables al problema de la crisis por la que atravesaban la mayoría de los países en desarrollo. Sin embargo, por lo que respecta a los resultados de la Conferencia, en materia de productos básicos se obtuvo muy poco, no se lograron avances significativos en la lucha de los países en desarrollo contra el proteccionismo de los países industrializados, y en el plano financiero solamente hubo progresos marginales de carácter conceptual, por ello, al término de la Conferencia el -- Grupo de los 77 (constituido por 125 países en desarrollo) no ocultó su decepción ante los escasos resultados logrados durante la Conferencia.

En general, los países en desarrollo propusieron en el marco de la VI - UNCTAD que los países industrializados les transfirieran entre 70,000 y --- 90,000 millones de dólares en el periodo 1984-1985 a través del FMI, del Banco Mundial, las inversiones directas y el refinanciamiento de sus deudas. En materia de comercio, los países en desarrollo solicitaron el desmantelamiento del proteccionismo que ha afectado seriamente las exportaciones de sus -- productos tradicionales hacia los países industrializados, en este sentido, -- "el Grupo de los 77 estimó que en el periodo 1981-1982 dichos países dejaron de percibir 200,000 millones de dólares por la caída en el valor de sus exportaciones de materias primas y la reducción de los créditos de la banca -- privada internacional".⁹²

Durante la VI UNCTAD, la mayoría de los países industrializados, excepto Estados Unidos, se pronunciaron a favor de la ratificación y puesta en -- práctica efectiva del Fondo Común para productos Básicos, siendo aprobado éste en Ginebra, Suiza el 27 de junio de 1980, ante ello, la Asamblea resolvió poner en funciones en 1984 el Fondo Común de Estabilización de los Precios - de Productos Básicos.

⁹² Viratelle, Gérard. "L'ouverture de la Sixième Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement", en *Le monde*, París, 7 de junio - de 1983, p. 12.

Las conclusiones de las sesiones de la VI UNCTAD se recogieron en la Declaración de Belgrado, las que podemos resumir en los puntos siguientes: "Que los países industrializados se esfuercen por elevar en 1985 su ayuda a la periferia hasta llegar a 0.7% de su PIB; que la función del Fondo Común de Materias Primas sea la de estabilizar los ingresos de exportaciones de los países subdesarrollados y buscar un sistema que haga definitiva dicha estabilización; que el Banco Mundial y las instituciones con él vinculadas amplíen las concesiones de créditos a los países subdesarrollados, y que éstos expandan sus mercados; que mejore la transferencia de tecnología de los industrializados hacia la periferia; que aumente la participación de los países industrializados de frenar el proteccionismo y trabajar sistemáticamente hacia la reducción y gradual eliminación de las barreras cuantitativas al comercio.⁹³

En términos generales, en la VI UNCTAD se reconoce el papel de la protección en el proceso de desarrollo y la necesidad de mantener el trato especial y diferenciado en favor de los países en desarrollo y se retire el carácter no discriminatorio, no recíproco y generalizado del GSP, subrayándose la necesidad de mejorarlo mediante la ampliación de su cobertura y alcance.

LA SEPTIMA UNCTAD y hasta ahora última Sesión, se desarrolló en Ginebra del 9 de julio al 5 de agosto de 1987 con la participación de delegados de 141 países. Sin lugar a dudas, el mayor logró alcanzado en esta VII UNCTAD fue no haber terminado en un fracaso relativo como sucedió en las seis Conferencias anteriores, y que los países en desarrollo lograron por primera vez externar sus puntos de vista en forma estructural y en bloque.⁹⁴

A pesar de que originalmente predominó en la UNCTAD las discusiones respecto a los productos básicos, la Conferencia logró fortalecerse hasta convertirse actualmente en el principal foro de las Naciones Unidas para la discusión y el diálogo sobre los problemas del desarrollo, las relaciones Norte-Sur y la negociación multilateral de los diversos problemas relacionados con el comercio y las finanzas internacionales.

⁹³ UNCTAD. "The world economic situation with special emphasis on development", Doc. ID/L 260 y Anexo, Belgrado, 2 de julio de 1983, p. 67.

⁹⁴ Véase el Acta Final del Séptimo Período de Sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Doc. UNCTAD/CA/2899, 10 de agosto de 1987.

El campo de acción de la UNCTAD fue ampliándose en la medida que se hizo evidente que los problemas relacionados con el comercio de las materias primas y su repercusión en los países en desarrollo, solamente podrían ser analizados considerando su estrecha vinculación con los múltiples elementos que determinan la evolución de la economía mundial, por ello, "fue inevitable que la UNCTAD conjuntamente con otros organismos multilaterales, plantearan la necesidad de llevar a cabo negociaciones globales en torno a las cuestiones que estaban definiendo la dinámica del comercio mundial, a pesar de que este nuevo enfoque fue sistemáticamente rechazado por los principales países industrializados, particularmente Estados Unidos ha puesto múltiples obstáculos a las propuestas de un efectivo diálogo Norte-Sur con el argumento de que cualquier solución debería de provenir del libre juego de las fuerzas del mercado".⁹⁵

En medio de las fricciones abiertas entre los países industrializados y los países en desarrollo, se han venido desenvolviendo las negociaciones comerciales dentro de la UNCTAD en los últimos cinco años, por ello, no faltan críticos que sostienen la inutilidad de la UNCTAD, tanto por el desinterés de los países industrializados como por la ausencia de capacidad jurídica para el cumplimiento de sus resoluciones. Sin embargo, no podemos desconocer el gran impacto conseguido en el sistema internacional por la sensibilización hacia los problemas del comercio y del desarrollo, que han determinado un cambio de actitud indiscutible en los países y en los organismos internacionales creados en la posguerra.

2.4.3 CONSEJO DE AYUDA MUTUA ECONOMICA (CAME).

En respuesta a los mecanismos de organización comercial entre los países del bloque capitalista que fueron establecidos en las posguerra, los países socialistas decidieron establecer un organismo multilateral con atribuciones jurídicas suficientes para regular sus propias relaciones comerciales.

⁹⁵ "La UNCTAD está prácticamente muerta, afirma Estados Unidos", en Periódico Uno más Uno, México, 30 de julio de 1987, p. 18.

en respuesta a esta necesidad la Unión Soviética convocó a cinco países europeos del bloque socialista a reunirse en Moscú en enero de 1949 para firmar el Acta Constitutiva del Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME), que desde entonces tiene el propósito fundamental de "desarrollar la cooperación económica entre los países miembros a través de la división socialista del trabajo y la posibilidad de establecer lazos comerciales entre los distintos países, independientemente de los sistemas políticos en ellos imperantes".⁹⁶

Las decisiones tomadas en la Conferencia de Moscú sirvieron de base para la regulación jurídica del CAME. Sin embargo, desde 1949, fecha de su -- constitución y hasta 1959, cuando fueron aprobados sus actuales estatutos, -- el CAME se había limitado a registrar los acuerdos comerciales bilaterales -- concluidos entre sus países miembros. A partir de 1954, el CAME comenzó a -- adquirir mayor fuerza al regular las relaciones económicas y financieras de -- sus países miembros por la vía de los acuerdos especializados, y en junio de 1959 se aprobaron dos convenciones por la XII Sesión del Consejo celebrada -- en el marco de la ONU: los Estatutos del CAME y la Convención sobre la capacidad jurídica, privilegios e -- inmunidades del Consejo, que es el órgano su -- premo del CAME y esta formado por delegaciones de los países miembros y tiene plenas facultades para dictar recomendaciones y soluciones. La naturaleza jurídica del CAME, de acuerdo a la doctrina del derecho internacional, se -- marca en lo que se denomina organización regional.⁹⁷

La doctrina del derecho internacional establece una clara diferencia en -- tre la organización internacional de carácter multilateral y la organización regional. teóricamente, el denominador común de los estados que forman una -- organización regional esta en función de su cercanía geográfica, sin embargo dicho criterio ya no es válido en la actualidad considerando que existen -- organizaciones regionales, como es el caso del CAME, la OPEP y otras, que es -- tán integrados por estados dispersos geográficamente, por ello, podemos afir -- mar que el común denominador de los estados al crear una organización regio --

96 Faddeiev, Nicolai. "El Consejo de Ayuda Mutua Económica", en La Integración Económica Socialista, Academia Nauk, Moscú, 1973, p. 146.

97 Véase entre otros: CH. Rousseau. Derecho Internacional Público, Edit. -- Ariel, Barcelona, 1986, p. 212; C. Sepúlveda. Derecho Internacional, Edit. Porrúa, México, 1984, p. 341; y M. Sorensen. Manual de Derecho Inter -- nacional Público, Edit. FCE, México, 1985, p. 141.

nal son los intereses en común que ellos tengan y que pueden ser de naturaleza política, económica o social; además existe una tendencia a la descentralización de la organización de carácter mundial.

Esta diferenciación del CAME como organismo regional es importante porque nos permite encontrar su fundamento jurídico y el lugar que ocupa en la estructura jurídica de la organización internacional, recuérdese que la Carta de las Naciones Unidas considera el fenómeno de la organización regional en sus artículos 52, 53 y 54, que entre otros aspectos vincula a los organismos regionales con las Naciones Unidas en el cumplimiento de los propósitos y principios de esa organización internacional.

La estructura jurídica del CAME se contempla en sus estatutos que entraron en vigor el 13 de abril de 1960 después de haber sido ratificados por -- los seis países fundadores (Bulgaria, Checoslovaquia, Hungría, Polonia, Rumanía y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas). Para la elaboración de los Estatutos, de acuerdo con los estudios previos elaborados en la Unión Soviética, "se tomaron en cuenta diversos documentos, entre otros, el Acta de Fundación del CAME de 1949, las tesis elaboradas de 1957 a 1958 en las conferencias de los partidos comunistas y obreros de los países socialistas, y la experiencia obtenida por el CAME en los diez años de su funcionamiento".⁹⁸

Los Estatutos del CAME se componen de 18 artículos y un preámbulo en el que se definen los propósitos generales de la colaboración económica entre los países del bloque socialista y reconoce que los Estatutos corresponden con los fines establecidos por la Carta de las Naciones Unidas, dentro de -- los artículos que forman los Estatutos del CAME podemos destacar por su importancia a los siguientes:

El artículo 1º se refiere a los fines concretos del CAME y a los principios sobre los que se asienta este organismo y los mecanismos de colaboración entre sus países miembros.

El artículo 2º trata sobre los países miembros, sus obligaciones y dere

⁹⁸ Usenko, E. Consejo de Ayuda Mutua Económica: Problemas Jurídicos Fundamentales, Edit, Progreso, Moscú, 1978, p. 35.

chos y las normas de admisión de otros países como miembros del Consejo. En el artículo 4º se definen los principales actos jurídicos (recomendaciones y decisiones) que el Consejo está autorizado a adoptar y su orden de adopción.

En los artículos 5º al 10º se describe la estructura del Consejo y las atribuciones de sus órganos fundamentales. El artículo 11º se refiere a la autoridad del Consejo para establecer relaciones contractuales con países no miembros del organismo, así como en las condiciones de su participación en su labor de órganos del Consejo con los organismos de las Naciones Unidas.

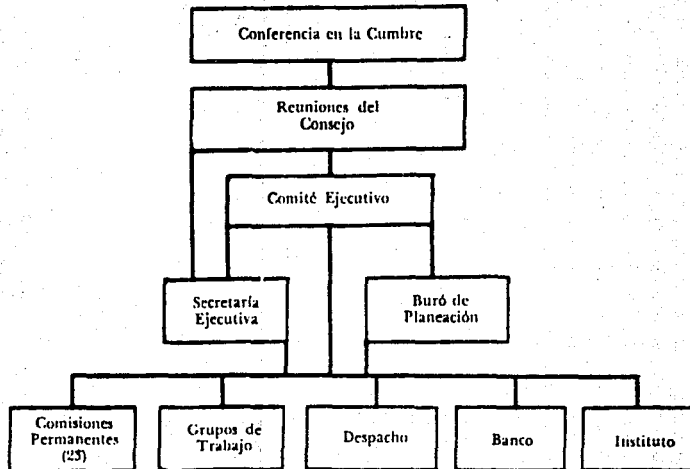
En el artículo 12º se regulan las relaciones del CAME con otras organizaciones internacionales especializadas y de otra índole, mientras que el artículo 16º contiene disposiciones sobre la ratificación de los Estatutos y el procedimiento de su entrada en vigor.

El artículo 17º se refiere al procedimiento para modificar los Estatutos y el artículo 18º contiene las disposiciones finales, comunes a todo convenio internacional, y declara como depositario de los Estatutos al Gobierno de la Unión Soviética. Es importante destacar que de acuerdo a los Estatutos del CAME, uno de los objetivos fundamentales de este organismo es "lograr la integración económica de sus países miembros conservando la soberanía de cada uno de ellos y no constituir un órgano de carácter supranacional".⁹⁹

Lo anterior tiene un gran significado desde el punto de vista jurídico, pues ese precepto, contrariamente a su objetivo central, ha impedido que se logre una verdadera integración comercial entre los países del bloque socialista, considerando que, para crear una unión aduanera previamente debe existir un sistema de planificación conjunta de las inversiones y el comercio entre los países que integran el CAME, lo que exigiría que ese organismo dispusiera de facultades supranacionales de decisión que permitiera superar el obstáculo que supone el derecho de veto que de facto implica el principio de la necesaria unanimidad en las decisiones vinculantes a todas las partes interesadas, y al carecer de esas facultades supranacionales, el CAME ha pasado a ser un intento frustrado de integración comercial entre sus miembros.

⁹⁹ Krasnov, V. E. La Integración Económica Socialista y las Relaciones Económicas Mundiales, Edit. Agencia de Prensa Novosti, Moscú, 1971, p. 16.

ESQUEMA No. 2
EL CONSEJO DE AYUDA MUTUA ECONOMICA



2.4.4 LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA (CEE) Y LA ASOCIACION EUROPEA DE - LIBRE COMERCIO (AELC).

Después de la Segunda Guerra Mundial surgió la necesidad de firmar diversos tratados para crear mercados comunes regionales¹⁰⁰ y es precisamente en los países europeos en donde observamos los primeros intentos de integración, en ello influyó de manera decisiva que dichos países compartían diversos intereses comunes y entre los que se incluían la necesidad de una expansión más rápida de sus mercados de exportación y la promoción interna del desarrollo industrial. Los logros más importantes en este proceso de integración son: la Comunidad Económica Europea y la Asociación Europea de Libre Comercio.

2.4.4.1 LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA (CEE).

La CEE tiene su antecedente inmediato en la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA) constituida en 1951 con el objeto de abolir los derechos -- aduaneros y las restricciones de cuotas sobre el comercio del carbón, mineral de hierro y chatarra dentro de los países de la Comunidad Europea, así como -- la eliminación de la discriminación en las tarifas de carga ferroviaria, lo -- que permitió una rápida expansión del comercio del carbón y el acero entre -- los países de Europa Occidental.

Los logros alcanzados por la CECA en sus primeros años de operación estimularon a los países miembros (Alemania Federal, Bélgica, Francia, Holanda, -- Italia y Luxemburgo) a ampliar este mecanismo hacia las actividades económicas más importantes y en 1955 establecen un Comité intergubernamental para preparar un informe que estableciera el procedimiento conducente al establecimiento de un mercado común europeo. En marzo de 1957 los países miembros de -- la CECA firmaron en Roma dos tratados que entraron en vigor el 1º de enero de 1958 después de haber sido ratificados, instituyéndose con ello la CEE y la -- Comunidad Europea de Energía Atómica (CEEA).

El objetivo inicial del Tratado de Roma fue liberar el comercio mutuo de

¹⁰⁰ El término mercado común se emplea con amplitud para expresar la idea de una zona en la cual no existen obstáculos artificiales al libre comercio de bienes y servicios.

los países participantes de todos los aranceles y demás restricciones, por -- medio de reducciones en fechas predeterminadas durante el periodo 1958-1970, aún cuando el mismo Tratado prevenía que "en determinadas circunstancias podría prolongarse el periodo de transición por un tiempo no mayor de tres años o bien, acortarse mediante decisiones de los países signatarios".

De acuerdo al derecho internacional público, la CEE tiene como fin fundamental el establecimiento de un mercado común, según lo establece su propio - Estatuto. La estructura jurídica de la CEE tiene su fundamento en el Tratado de Roma que esta conformado por un amplió y complejo articulado, sin embargo, por su importancia podemos destacar a los siguientes artículos:

El artículo 2º precisa que la principal misión de la CEE es el estableci- miento de un Mercado Común, entendido éste como aquella zona en la cual no -- existen obstáculo artificiales al libre comercio de bienes y servicios, en -- tanto que el artículo 9º reconoce el establecimiento de una Unión Aduanera. -

La disposición de establecer una Unión Aduanera¹⁰¹ llevó implícita nece- sariamente la adopción por parte de los países miembros de la CEE de un ins- trumento principal, generalmente el llamado "arancel externo común", a dife- rencia del Mercado Común que tiende a materializarse mediante una política co- mercial común. "Cuanto más progresa el mercado común hacia la forma de un mer- cado nacional, mayor es el grado de uniformidad que se requiere para la impo- tación de productos originarios del resto del mundo".¹⁰²

En consecuencia, una de las principales preocupaciones de la CEE es la - posible formación de un mercado interno libre de la mayor cantidad posible de obstáculos arancelarios y extraarancelarios. Los principios generales para el establecimiento del "arancel externo común" se contemplan en los artículos 29 al 110 del Tratado. desde su fundación, la CEE alcanzó un alto grado de inte- gración en materia arancelaria y aduanera al eliminar gradualmente los arance- les nacionales, excepto en algunos productos como los siderúrgicos que esta- ban amparados por el Tratado que estableció la CECA. Así, la legislación comu

101 Entendemos por Unión Aduanera la eliminación de los aranceles y demás -- restricciones al comercio entre los países miembros, además de la aplica- ción de aranceles comunes a las importaciones provenientes de terceros - países y la unificación discrecional de los impuestos al consumo.

102 SELA. "La política comercial de la CEE y sus efectos sobre el comercio - de América Latina", Caracas, 19 de Septiembre de 1985, Doc. DT/SP núm. 2

nitaria de la CEE, excluyendo las reglamentaciones nacionales de sus países-miembros, establece el arancel externo común para los productos agrícolas e industriales contemplados en el Tratado y adopta las definiciones aduaneras-sustanciales tales como: territorio aduanero, origen de las mercancías, clasificación arancelaria y valoración aduanera.

El artículo 18 y el sexto párrafo del Preámbulo del Tratado, revisten particular importancia para los países en desarrollo que mantienen relaciones comerciales con la CEE, pues en dichos preceptos los países miembros de la CEE reafirman su compromiso de "contribuir al desarrollo del comercio internacional y a reducir los obstáculos a los intercambios mediante la conclusión de acuerdos fundados en la reciprocidad y las ventajas mutuas".

Por su parte el artículo 113 establece los principales aspectos de la política comercial común tales como las modificaciones arancelarias, los acuerdos arancelarios y comerciales, la uniformidad de las medidas de liberación comercial, las políticas de exportación, y las medidas de defensa comercial en caso de dumping, subvenciones y prácticas desleales al comercio exterior. Para adecuarse a los principios básicos del derecho internacional, el artículo 116 del Tratado previene que para tratar cuestiones que tengan un particular interés para el mercado común, los países miembros deben adoptar una acción común en el marco de los organismos económicos internacionales, mientras que el artículo 229 hace referencia a las posición de la CEE frente a la Organización de las Naciones Unidas, sus instituciones especializadas y el GATT, además al ser considerada como un organismo regional, la CEE se vincula con las Naciones Unidas para el cumplimiento de los principios que rigen a esa organización internacional.

Los órganos fundamentales de la CEE encargados del cumplimiento de la política comercial común, de acuerdo a lo previsto en los artículos 113 y 114 del Tratado son:

i) EL CONSEJO DE MINISTROS. Esta integrado por un representante a nivel de Ministro, designado por el gobierno de cada uno de los países miembros de la CEE. Es el principal órgano de decisión y resuelve sobre las diversas propuestas presentadas por la Comisión, asimismo el Consejo esta facultado para delegar poderes o atribuciones con terceros países o en aquellas situaciones no previstas y en las que se haya que tomar medidas urgentes.

ii) LA COMISION. Cuenta con poder de iniciativa, proposición, representación, negociación y en algunos casos expresamente señalados en el artículo 113, se faculta a la Comisión a tomar decisiones resolutivas. Asimismo, la Comisión tiene encomendada la función de proponer al Consejo las medidas, reglamentos y demás disposiciones que deben de adoptarse para asegurar la estricta aplicación de los tratados de la CEE y de todas las disposiciones legales en vigor derivadas de ellos, además de informar a los gobiernos de los países miembros sobre los elementos de apreciación política, económica y social considerados en las negociaciones comerciales entre los estados.

iii) EL PARLAMENTO EUROPEO. Su principal función es la de supervisar las actividades del Consejo de Ministros y de la Comisión, así como aprobar el presupuesto de la Comunidad. Actualmente el Parlamento Europeo es considerado el principal foro político en Europa.

iv) EL TRIBUNAL DE JUSTICIA. También conocido como Corte de Justicia de las Comunidades Europeas, y tiene plenas facultades para cuidar la estricta observancia de la ley y de la justicia en la interpretación y aplicación del Tratado de la CEE y al cumplir sus funciones de "Consejo de Estado", los fallos que dicte en la resolución de controversias son de cumplimiento obligatorio para los estados miembros. Debemos destacar que desde su constitución, el Tribunal de Justicia viene pronunciándose por una mejor distribución de funciones entre los países miembros de la Comunidad y la precisión de las facultades de ésta en materia de relaciones comerciales con países extraregionales.

"Las sentencias AETR del 31 de marzo de 1971 es el caso más destacado en materia de relaciones comerciales. En el Dictamen 1-78 sobre el Acuerdo Internacional del Caucho Natural, el Tribunal de Justicia examinó los alcances que podrían darse al artículo 113 del Tratado de la CEE. Sin embargo conviene anotar que por más que la Corte haya insistido en la necesidad de que la CEE se someta estrictamente al derecho internacional, en ciertas ocasiones no pareció particularmente preocupada por los resultados de los reclamos internacionales. Tal es el caso de la sentencia del Tribunal del 19 de abril de 1982, en el que dicho Tribunal se pronunció sobre ciertos aspectos de la reglamentación comunitaria que restringió el acceso de frutas originarias de algunos países de América Latina y que habían sido objeto de --

una condena en el marco del GATT".¹⁰³

Los artículos 85 al 130 tratan sobre la política económica y financiera. Respecto a los instrumentos comerciales que vienen utilizando la CEE podemos destacar a los siguientes:

i) REGIMENES DE IMPORTACION. En 1979 se aceptaron los primeros instrumentos comunitarios sobre el régimen de importación de productos originarios de terceros países, buscandose unificar los criterios administrativos en materia de prácticas nacionales previstas en el Tratado y que perduran a pesar del establecimiento de una política comercial común y de la unión aduanera, las restricciones cuantitativas y los mecanismos de salvaguarda usados por los estados miembros (Reglamento 926/70).

En febrero de 1982 se firmó el Reglamento 289/82 relativo al régimen -- aplicable a las importaciones originarias de los países sujetos al GATT y en dos anexos de dicho Reglamento se enlistan los productos sometidos a una restricción cuantitativa nacional y los sometidos a vigilancia nacional o comunitaria, dichos anexos se van cambiando a medida que los países miembros solicitan el establecimiento o modificación de las restricciones enumeradas.

ii) REGIMENES DE EXPORTACION. Las exportaciones de la CEE hacia los países extracomunitarios están sometidas únicamente a las restricciones establecidas en el Reglamento 1934/82 que restringe la exportación de solamente 36 productos determinados.

iii) POLITICA COMERCIAL COMUN. En septiembre de 1984 se aprobó el Reglamento 2641/84 relativo al "fortalecimiento de la política comercial común contra prácticas desleales al comercio mundial".

Sin embargo, ya desde 1973 la CEE había comenzado a aplicar acciones unilaterales para la defensa comercial de los países miembros, entre estas acciones podemos destacar el Acuerdo relativo a la defensa contra las importaciones que son objeto de dumping o de subvenciones por parte de los países que no son miembros de la CEE (Reglamento 3017/79); y las medidas de salvaguarda-

103 GATT. Report of the Working Party on the Association of Overseas Territories with the European Economic Community including Commodity Trade Studies, Ginebra, 1985, p. 27.

comercial (artículo 115 del Tratado y Reglamento 288/82) que tiene como objeto prevenir del desvío en el comercio intercomunitario aún cuando ello ha de mostrado repercutir desfavorablemente en las exportaciones de los países extracomunitarios hacia la CEE; el Sistema de Preferencia Arancelarias Generalizadas para los países en desarrollo, el cual es considerado el instrumento comunitario unilateral y autónomo por excelencia, "se encuentra condicionado por la política comunitaria de cooperación para el desarrollo y su infraestructura depende de reglas de carácter meramente aduanera".¹⁰⁴

Por lo anterior, desde que la CEE adoptó en 1971 el primer Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), los aspectos señalados -comercio, desarrollo y aduanas-, determinaron la cobertura y administración de los principales -- productos agrícolas, textiles e industriales originarios de los países en desarrollo beneficiarios de este sistema --el Grupo de los 77 de la UNCTAD--, el cual es revizado cada año "conforme a los compromisos elaborados en la Comisión Especial de Preferencias de la UNCTAD".¹⁰⁵ Finalmente, entre las medidas proteccionistas puestas en marcha por la CEE destacan además: la tarifa externa común (TEC) que entró en vigor en julio de 1968 con el objeto de proteger a los productores agrícolas de los países miembros de la CEE frente a las importaciones agropecuarias competitivas mediante la utilización de un sistema común de aranceles, sustituyendo las diferentes tarifas nacionales - en el comercio agrícola con terceros países.

Las estrategias destinadas a eludir la Cláusula de la NMF, mediante el establecimiento de preferencias comerciales en beneficio de terceros países-- con los que se mantienen vínculos comerciales especiales, si bien estos --- acuerdos de asociación de la CEE tienen por objeto asegurarse mercados, violan las disposiciones del GATT, pues en la práctica actúan como medidas discriminatorias, ya que únicamente otorgan preferencias comerciales a los países que les interesa, sin hacerlas extensivas al resto de países que tienen un grado similar de desarrollo; y la celebración de tratados y acuerdos co--

¹⁰⁴ Elkin, N. Droit et Pratique des Préférences Généralisées, CIACO, Lovaina, 1985, p. 136.

¹⁰⁵ UNCTAD. Resolución 6 (IX) párrafo 3, del 17 de abril de 1980 y Nomenclatura del Consejo de Cooperación Aduanera, capítulos I al XXIV.

merciales bilaterales con países o grupos de países determinados, México firmó un acuerdo bilateral con la CEE en 1975.

A diferencia de otros tratados comerciales internacionales como el CAME o la OCDE, el sistema institucional de la CEE tiene su fundamento en el principio jurídico de la supranacionalidad y de autonomía que le conceden: la norma del voto por mayoría calificada; la participación de la Asamblea (Parlamento Europeo) en todas las acciones legislativas de importancia; y las acciones legislativas de la Comisión. Es decir, de acuerdo al derecho internacional público, el carácter supranacional del Tratado de Roma esta en el procedimiento por medio del cual se generan las decisiones comunitarias, las cuales serán aceptadas y cumplidas de manera obligatoria por todos los países signatarios del Tratado.

Desde su firma, el Tratado de Roma contemplaba ya su propio mecanismo de decisiones supranacionales, para lo cual, los seis países miembros fundadores de la CEE adquirieron desde un principio compromisos contractuales, renunciando con ello a su propia soberanía en lo que respecta a puntos concretos tales como las políticas arancelarias y las restricciones cuantitativas al comercio exterior.

EL SISTEMA GENERALIZADO DE PREFERENCIAS (SGP) DE LA CEE. Uno de los principales mecanismos jurídicos que regulan las relaciones comerciales externas de la CEE con los países en desarrollo es la aplicación del SGP, el cual entró en vigor el 1º de julio de 1971 como mecanismo destinado a otorgar ventajas arancelarias bajo ciertas condiciones a los productos agrícolas, industriales y textiles procedentes de los países del Grupo de los 77, territorios dependientes de los estados miembros o de terceros países. El SGP fue prorrogado un periodo de 10 años más a partir del 1º de diciembre de 1980 por el Consejo, dejando abierta la posibilidad de una modificación al cabo de 5 años. El SGP de la CEE beneficia actualmente a 128 países -incluyendo a México- de los cuales 66 cuentan con un régimen comercial preferencial en el marco del Convenio de Lomé, y otros 9 como resultado de la conclusión de acuerdos bilaterales, la lista de los países en desarrollo con más bajo nivel de ingreso reconocidos por la CEE en el marco del SGP comprende a 38 países. El esquema del SGP utiliza algunos elementos restrictivos para el ingreso de los productos, entre estos se tienen:

i) CONTINGENTES ARANCELARIOS. Consisten en una cuota distribuida entre los estados miembros expresada en unidades de valor comunitarias hasta cuyo monto total se concede la preferencia. El estado miembro que haya agotado todas sus disponibilidades debe reestablecer el derecho por su cuenta. En el caso de los productos agrícolas sujetos a contingentes, estos se abren para el conjunto de los beneficiarios mientras que en el caso de los productos industriales contingentes son individuales y están destinados a los países beneficiarios más competitivos;

ii) LIMITES MAXIMOS (PLAFONDS). Los productos sensibles no sometidos a contingentes arancelarios están restringidos a límites máximos que se asignan individualmente. El reestablecimiento del derecho puede ocurrir a petición de un estado miembro o por iniciativa de la Comisión, cuando las importaciones de los estados miembros adicionales alcancen el límite máximo. Los productos textiles sensibles son objeto de límites máximos que se reparten entre los estados miembros para los países beneficiarios más competitivos.

iii) CLAUSULA DE SALVAGUARDIA. Los reglamentos que abren un régimen preferencial para los países en desarrollo a productos agrícolas prevén que si la función del volumen o precio las importaciones bajo el SGP, causan o amenazan causar un perjuicio grave a los productores de la CEE o crean una situación desfavorable a los Estados de Africa, el Caribe y el Pacífico, se puede reestablecer el derecho de aduana respecto a todo país causante del perjuicio.

El SGP concede preferencias arancelarias a un total de 353 productos agrícolas, los cuales según su sensibilidad tienen un margen preferencial variable que puede llegar hasta la exención total. Este implica a un total de 95 productos pero se excluyen 9, en los cuales, si es necesario, se introduce el llamado "elemento móvil".¹⁰⁶

Los productos industriales están clasificados en dos categorías a las que se aplican una administración diferente y cada beneficiario dispone de -

¹⁰⁶ Este sistema actúa de la siguiente manera: cuando el precio mundial se encuentra por debajo del de la CEE se carga un impuesto sobre las importaciones que es igual a la diferencia entre el precio de intervención y el precio CIF (calculado conforme al precio más barato del mercado).

un monto preferencial individual; productos sensibles y no sensibles. En el primer caso, cuando un país beneficiario es muy competitivo, las importaciones están sujetas a contingentes mientras que para el resto de los otros países, las importaciones se administran por límites máximos. El reestablecimiento del derecho lo hará el estado miembro en el caso de las contingentes, en el caso de los límites máximos lo hará la Comisión para toda la CEE. En el segundo caso, de productos no sensibles, no existe ningún límite y el derecho puede ser reestablecido por la Comisión a petición de un estado miembro, cuando las importaciones correspondan al 190% del importe máximo (tope) aplicado en 1980. En el caso de 4 productos la base de referencia se sitúa a un nivel inferior.

El acceso de los productos al Sistema Generalizado de Preferencias comunitario establece que el concepto de elaboración o transformación suficiente se refiere al proceso mediante el cual se clasifica el producto acabado obtenido en una partida arancelaria de la nomenclatura del Consejo de Cooperación Aduanera distinta a la que corresponde a cada uno de los elementos importados que entran en su fabricación. Sin embargo se tienen excepciones a esta regla que aparecen definidas en un reglamento particular de la CEE (Reglamento CEE, núm. 3749/83 de la Comisión). La lista A exige para los productos acabados que en ella se enumeren, no sólo que exista cambio de partida arancelaria, sino que respeten las demás condiciones que enuncian, mientras que la lista B establece que el criterio de cambio de partida no se aplica en presencia de las condiciones que se mencionan en la misma.

Las críticas que se han formulado al SGP de la CEE son diversas, y estas han sido más frecuentes a partir de sus modificaciones más recientes, -- que han hecho al esquema más restrictivo. El SELA en un documento publicado en julio de 1985 hizo algunos comentarios previos a las modificaciones del esquema del SGP de la CEE. La consideración que introduce la reciente modificación del SGP sobre el retiro selectivo de los beneficios de dicho esquema, en base a producto/proveedor, a los países que se les considere como proveedores competitivos, se estimó, de acuerdo al SELA, como una medida de discriminación a las importaciones provenientes de los países en desarrollo.

El mecanismo de los límites máximos que permite a la CEE establecer diversas categorías de productos sensibles tiende a afectar, en general, a los

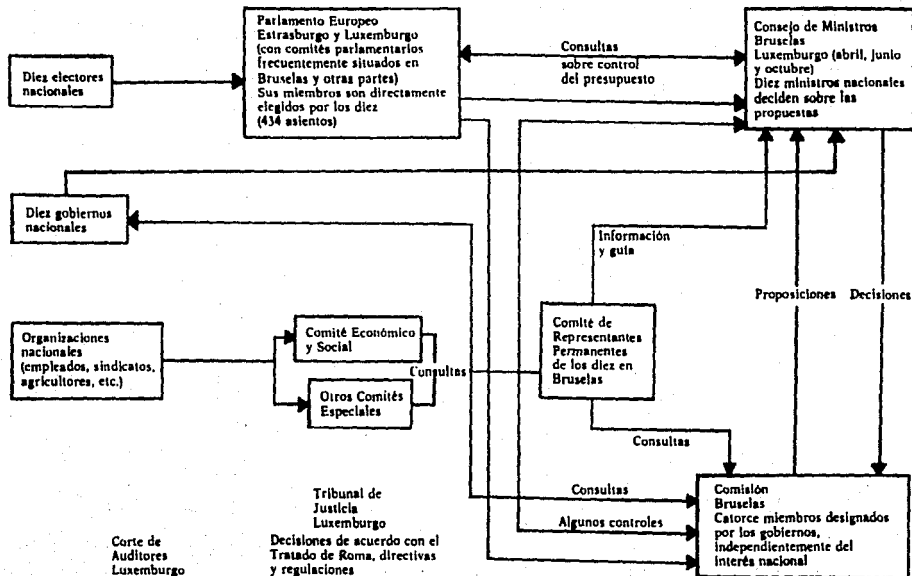
productos exportados por los países en desarrollo en términos muy competitivos. Por otra parte, la situación entre los países de Africa, el Caribe y el Pacifico (ACP) y la otorgada a otros países en desarrollo dá una selectividad en el esquema comunitario de cooperación al desarrollo, el cual es contrario al propósito de creación de dichos sistemas. Los productos agrícolas tropicales, algunos de interés para los países latinoamericanos por la importancia de sus exportaciones, están excluidos del esquema preferencial del -- SGP. En el marco del esquema preferencial aplicado a los textiles, el carácter unilateral y autónomo del esquema resulta perjudicado por el interés comunitario de conceder alguna ventaja preferencial si se asume el compromiso multilateral y bilateral en el marco del AMF. El principio de la "no reciprocidad" el cual es el fundamento del esquema preferencial, se ve de esta manera perjudicado.

La CEE aplicó hasta el 1º de enero de 1987 el Sistema de Clasificación de productos de Bruselas (NCCAB), Sistema que fue sustituido por el Sistema Armonizado de Descripción y Codificación de Productos; ello puede representar problemas ya que se tienen que evaluar las consecuencias que pueden tener la correspondencia que existe entre ambas clasificaciones para el establecimiento de los criterios sobre las reglas de origen que se aplican en el esquema preferencial comunitario. El SELA sugiere en principio que se -- aplique la regla de la neutralidad de la transformación para evitar nuevas restricciones de las reglas de origen. En el sector textil de la oferta preferencial convendría reafirmar, de acuerdo al SELA, el principio de "no reciprocidad" además del compromiso de la CEE que este sector se debería conformar paulatinamente a las reglas del comercio internacional. Finalmente, antes de aplicar medidas de exclusión del país/producto, la CEE debería entablar consultas con los países afectados ya que las medidas unilaterales son contrarias de carácter generalizado y no discriminatorio del esquema preferencial.

La estructura de la CEE tiene una gran importancia desde el punto de -- vista de la reglamentación jurídica del comercio mundial, considerando la importancia que los países miembros de la CEE tienen en el comercio, pues mientras en 1959 los países miembros fundadores de la CEE participaron con 23.6% de las exportaciones totales del bloque capitalista y 21.9% de las importa--

ESQUEMA No. 3

ORGANIZACION DE LA CEE



ciones, para 1987 los doce países que integran la CEE (Bélgica, España, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal, - Reino Unido y República Federal de Alemania) participaron con 40% de las exportaciones y 37.7% de las importaciones.

2.4.4.2 LA ASOCIACION EUROPEA DE LIBRE COMERCIO (AELC).

Durante el proceso de integración comercial en Europa Occidental, algunos países de la región no lograron ponerse de acuerdo respecto al alcance de los mecanismos contemplados en el Tratado de Roma, por lo que un grupo de siete países (Austria, Dinamarca, Noruega, Portugal, Suecia, Suiza y Reino Unido de la Gran Bretaña), decidieron romper las negociaciones con los países que habían integrado la CEE. Bajo estas circunstancias los siete países de Europa Occidental que no aceptaron firmar el Tratado de Roma, decidieron continuar con su objetivo de formar una zona de libre comercio como inicialmente se había considerado y no la unión aduanera que creó la CEE. Las negociaciones de ese grupo de países se iniciaron el 21 de julio de 1959 y para el 20 de noviembre de ese mismo año se firmó en Estocolmo, Suecia, el Convenio de Estocolmo que establecería una Asociación Europea de Libre Comercio, aún cuando el Tratado entró en vigor hasta el 15 de abril de 1960 después de haber sido firmado por los países signatarios.

De acuerdo al derecho internacional público, la AELC, a diferencia de la CEE se constituyó como una zona de libre comercio, que va más allá de una simple zona preferencial, puesto que elimina completamente los aranceles recíprocos y otras restricciones al comercio, sin embargo, no dispone de una tarifa arancelaria común frente a países extraregionales. Inicialmente el Convenio de Estocolmo tuvo como objetivo central crear un medio de presión a la CEE para que el Tratado de Roma reconsiderara la actitud de sus países miembros hacia una asociación más amplia en Europa Occidental.

La presión que se ejerció sobre la CEE consistió en "el hecho de que las naciones de la AELC se garantizarían ventajas recíprocas en la forma de reducciones arancelarias y de restricciones consistentes en cuotas que no serían compartidas por los mismos miembros de la CEE, al mismo tiempo que las naciones de la AELC no compartían las ventajas que no se concedían mutuamente

te los países de la CEE".¹⁰⁷

El Convenio de Estocolmo contemplaba la eliminación gradual de los aranceles por etapas, estas restricciones se reducirían hasta desaparecer en --- 1970, pero no existía ninguna disposición que estableciera una tarifa exterior común, por lo que cada país miembro de la AELC conservó su propia legislación comercial frente a terceros países extraregionales, en ausencia de esta reglamentación, el Reino Unido continuó aplicando sus prácticas arancelarias discriminatorias por medio de las cuales otorgaba preferencias a las importaciones provenientes de los países de la Commonwealth a cambio de preferencias correspondientes por sus propias exportaciones a esos países.

El Convenio de Estocolmo limitó la aplicación del libre comercio a los productos industriales, aún cuando preveía acuerdos especiales para incrementar el comercio de otro tipo de productos como los agrícolas. Por otra parte, desde un enfoque estrictamente jurídico, la ausencia de una tarifa externa común en la AELC, significó uno de los puntos más débiles de esa organización y el primer paso hacia el fracaso del propósito de la pretendida integración económica y comercial entre sus países miembros, en efecto, mientras -- que los aranceles externos entre los países miembros de la AELC fueran diferentes, se necesitarían mayores restricciones a los movimientos internos de los bienes, ya que, si todos los bienes hubieran tenido plena libertad de movimiento entre los países miembros, los países exportadores fuera de la organización tendrían un importante estímulo para exportar sus productos hacia los países de la AELC que mantuvieran las tarifas arancelarias más bajas, para que de allí se enviaran a los países de aranceles más altos, por lo mismo, debían establecerse disposiciones para asegurar y definir la procedencia de los bienes intercambiados en el área de la AELC, alentándose con ello la evasión fiscal y el contrabando.

La ausencia de una tarifa externa común en la AELC puso además de manifiesto el carácter improvisado de su formación, es decir, desde su creación,

¹⁰⁷ Nutting, Anthony. "Europe will not to wait", Londres, 1970, p. 97

la AELC no pasó de ser una alianza comercial transitoria para presionar a la CEE. Aún así, la AELC ha logrado avances importantes en materias no estrictamente arancelarias, tales como la no discriminación fiscal entre productores nacionales y de fuera del área; la prohibición a las subvenciones a la exportación y a los impuestos a la exportación; la prohibición a las prácticas comerciales restrictivas y de dumping; consultas entre los países miembros sobre dificultades de balanza de pagos, prohibiéndose las restricciones cuantitativas, facilidades al derecho de establecimiento; la eliminación de los casos de doble imposición; y el reconocimiento mutuo de patentes.

Por otro lado, debemos de reconocer que la formación de la zona de libre comercio y las demás medidas complementarias que se han logrado en la AELC, se han alcanzado con una limitada estructura organizativa, pues los órganos fundamentales contemplados en el Convenio de Estocolmo son solamente el Consejo de la Asociación y el Consejo de Ministros formado por representantes de cada uno de los países miembros y es el encargado de supervisar la aplicación del Convenio, recomendar políticas comerciales futuras y dirimir las controversias y conflictos a que pudiera dar lugar la aplicación del Convenio, para el cumplimiento de las funciones administrativas se estableció una secretaría general con sede en Ginebra, y una serie de grupos de trabajo encargados de estudiar problemas concretos impredecibles.

En general, los órganos centrales establecidos por el Convenio de Estocolmo no tuvieron una gran trascendencia en la organización comercial de los países miembros de la AELC, pues tal y como los mismos países lo señalaron, "la AELC empezó sus actividades con el menor aparato constitucional y oficial posible".¹⁰⁸ Como organización, la AELC no ha logrado tener una presencia común importante en la estructura del comercio mundial debido entre otros factores a su falta de cohesión con organismos y acuerdos de comercio mundial como el GATT, la OCDE, la UNCTAD y la propia CEE, dicha situación se ha complicado para el funcionamiento de la AELC cuando sus principales miembros

¹⁰⁸ AELC. European Free Trade Association, Organization and Structure, Ginebra, Suiza, 1959, p. 15.

comenzaron a realizar gestiones para su eventual incorporación a la CEE, des de entonces, en base a los acuerdos del 22 de julio de 1972 sobre la admisión de nuevos países a la CEE, se han disvinculado de la AELC e incorporados a la CEE, los siguientes países: Reino Unido y Noruega en 1973, Portugal en 1986 y España en 1987. Lo que ha puesto de manifiesto una vez más, el carácter de la AELC como un "Club de aranceles bajos" destinado a presionar a la CEE, más que un intento serio de integración comercial entre sus países miembros. Hasta la fecha, las relaciones entre la AELC y la CEE están sujetas a modificaciones, en virtud de las negociaciones de los países de la AELC para que sean admitidos como miembros asociados o miembros definitivos de la CEE.

2.4.5 LA ASOCIACION LATINOAMERICANA DE LIBRE COMERCIO (ALALC) Y LA ASOCIACION LATINOAMERICANA DE INTEGRACION (ALADI).

2.4.5.1 LA ASOCIACION LATINOAMERICANA DE LIBRE COMERCIO (ALALC).

La ALALC se constituyó como una de las zonas de libre comercio de mayor importancia en el mundo después de la AELC. La ALALC surgió como una necesidad de los países latinoamericanos para constituir una área de preferencias arancelarias o zonas de libre comercio --según lo previsto en el artículo --XXIV del GATT--, como excepción a la cláusula de la NMF, las ventajas arancelarias internas que se concediesen los países miembros de la ALALC no obligaba a hacerlas extensivas a las restantes partes contratantes del GATT.

La ALALC tuvo su fundamento jurídico en el Tratado de Montevideo firmado en esa ciudad en diciembre de 1960 por Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay, posteriormente se incorporaron Ecuador y Colombia en 1961; Venezuela en 1966 y Bolivia en 1967.

El principal objetivo de la ALALC fue la eliminación gradual de las barreras que se oponían al comercio intraregional, sin embargo, el Tratado de Montevideo no consideró el establecimiento de un arancel externo común, ni la aplicación de medidas sustanciales para la coordinación de políticas comerciales internas o externas entre sus países miembros, estableciéndose un período de transición de 12 años (1960-1972) durante el cual los países eliminarían de manera gradual la mayoría de sus barreras al comercio mutuo por medio de negociaciones bilaterales respecto a productos específicamente determinados.

Dos principios jurídicos sirvieron como base para la puesta en práctica del Acuerdo:

i) El principio de la reciprocidad entre las partes (Artículo 4º). Este principio permitió a aquellos países miembros cuyas corrientes de comercio con el resto de los países regionales no aumentaba, o llegaban a tener un de equilibrio creciente, solicitaran un acuerdo complementario. Sin embargo, en base a este Principio, los países miembros podían conceder a algunos -- otros países miembros reducciones arancelarias que no necesariamente debían hacerse extensivas al resto de países, excepto que el país beneficiario se encontrara en un nivel relativamente más bajo de desarrollo económico.

ii) La Cláusula de la Nación más Favorecida (Artículo 5º). Este Principio se inspiró en el Principio que consagra el GATT y mediante el cual cada país miembro debe de hacer extensiva a todos los demás países miembros cualquier ventaja arancelaria otorgada a terceros países, independientemente de que ese tercer país sea o no parte del Acuerdo.

Los mecanismos de apoyo a los países con menor grado de desarrollo dentro de la ALALC podemos agruparlos en:¹⁰⁹

i) Los mecanismos que defendían la estructura productiva de los países menos desarrollados respecto de los efectos que provocaría la entrada sin -- gravámenes de mercancías originarias de la zona, dentro de este primer tipo de mecanismos se incluían: mayores opciones de salvaguardia, tales como acciones de emergencia sobre importaciones de productos específicos; el principio de la no reciprocidad respecto a ciertas concesiones otorgadas a los países menos desarrollados por los demás países miembros de la ALALC; y el apoyo a la balanza de pagos de los países con más bajo nivel de ingreso con el fin de reducir sus pérdidas potenciales; y

ii) Los mecanismos que aumentaban las ventajas ofrecidas tanto en cantidad como en calidad, por la liberación del intercambio. En este segundo grupo de medidas, relacionadas con la apertura comercial, destacaron: las Lis-

¹⁰⁹ ALALC. Resolución 99 (IV).

tas de Ventajas no Extensivas (LVNE), estas listas comprendieron una serie de concesiones que los países de la ALALC podían otorgar a los países con menor grado de desarrollo sin que estas concesiones fueran extensivas al resto de países, si bien las LVNE tuvieron un efecto positivo en la distribución de los costos y beneficios del comercio de los países con más bajo nivel de desarrollo dentro de la ALALC, no llegaron a tener un impacto importante sobre el desarrollo económico de dichos países debido entre otros factores, al estancamiento general del proceso de integración que experimentó la ALALC; y la extensión de la Cláusula de la NMF en favor de los países con más bajo nivel de desarrollo para las concesiones arancelarias negociadas en los acuerdos de complementación industrial. Estos acuerdos inicialmente se concibieron como instrumentos multilaterales para todos los países miembros de la ALALC para después ser aceptados como acuerdos válidos solamente para los países que deseaban participar en ellos.

"Las concesiones generadas a través de los acuerdos de complementación industrial fueron automáticamente extendidas a los países con más bajo nivel de desarrollo, aunque su utilización por parte de estos últimos fue prácticamente nula".:0

Fundamentalmente, los beneficios para los países con más bajo nivel de desarrollo miembros de la ALALC consistió en la concesión a su favor por parte de los demás países miembros, de ventajas preferenciales especiales no extensivas al resto de la zona, ya que el planteamiento de otorgarles un trato preferencial generalizado a esos países no logró tener el éxito esperado.

La estructura orgánica de la ALALC estaba considerada en el Capítulo IX del Tratado de Montevideo, el cual reconoció como sus órganos más importantes

i) LA CONFERENCIA. Esta, es el principal órgano de decisión, sobre todo en aquellos asuntos que exijan una resolución conjunta de las partes contratantes, entre otras facultades, la Conferencia tuvo la facultad de elegir a su propio Presidente, dos vicepresidentes y un Secretario Ejecutivo.

110 Camelo, Heber. "El tratamiento preferencial a Bolivia y Ecuador en la -- ALALC: análisis crítico y evaluación de resultados", en Revista Integración Latinoamericana, núm. 82, Buenos Aires, Argentina, agosto de 1983, p. 23.

ii) EL COMITE EJECUTIVO PERMANENTE. Encargado de vigilar el estricto -- cumplimiento de las disposiciones del Tratado, cabe destacar que las partes-contratantes se comprometían a respetar el carácter internacional de los fun- cionarios de la ALALC.

iii) EL CONSEJO DE MINISTROS. Formado por los respectivos ministros de Relaciones Exteriores de los países miembros y tuvo como objetivo aplicar -- los métodos que a su juicio fueran los más indicados para darle mayor dina- mismo a la organización.

El Tratado de Montevideo otorgaba a la Asociación personalidad jurídica propia con la capacidad plena para contratar, adquirir bienes muebles e in-- muebles, demandar en juicio y conservar fondos en cualquier moneda y hacer - las transferencias necesarias. La firma del Tratado de Montevideo en virtud del cual quedó formalmente establecida la ALALC pareció ser un paso muy im-- portante hacia la eliminación de las barreras comerciales entre los países - latinoamericanos, sin embargo, diversos problemas se fueron presentando e im- pidieron que dicho objetivo logrará alcanzarse, aún más, ni siquiera se lo-- graron alcanzar las metas de corto plazo para el establecimiento de una zona de libre comercio mediante la eliminación de los aranceles de la Lista Común.

Por otra parte, "las Listas Nacionales fueron de poca importancia prác-- tica y su aprobación se detuvo casi por completo cuando se creó el Grupo An-- dino en 1969, sólo una lista común logró aprobarse en 1964 pero nunca llegó-- a entrar en vigor".¹¹¹

A partir de 1970 las negociaciones comerciales en la ALALC se enfocaron hacia los acuerdos de complementación industrial, estos, sin embargo, cubrie-- ron en la práctica muy pocos sectores que fueron dominados en general por - grandes corporaciones multinacionales, que en su mayoría se ubicaban en los-- tres principales países de la ALALC (Argentina, Brasil y México). Esto llevó a frenar casi totalmente las operaciones de la Asociación, lo que se reflejó claramente en la marcada disminución en la proporción del comercio negociado

¹¹¹ Banco Interamericano de Desarrollo. Informe del Progreso Económico y So-- cial en América Latina 1984, Washington, D.C., 1985, p. 19.

de productos dentro del total de comercio intraregional, dicho porcentaje, - que alcanzó el máximo nivel de 88.7% en 1966 se redujo a 40% en 1979.

El debilitamiento de la ALALC tuvo su origen en el mismo documento legal del que surgió, pues en el Tratado de Montevideo, la ALALC se concibió - como un foro jurídico en las negociaciones entre los países latinoamericanos para la reducción parcial de las limitaciones al comercio regional y no se - previó ningún mecanismo que garantizara la distribución uniforme de los costos y beneficios derivados del incremento potencial de las corrientes de comercio, ni instrumentos que permitieran la planificación de las inversiones multilaterales en industrias dentro del ámbito regional en lugar del nacional, ni para la armonización de las políticas internas monetaria, fiscal y cambiaria.

Por otro lado, el enfoque extremadamente parcial con respecto al mecanismo de integración seguido por la ALALC, en el que la expansión de los mercados nacionales se pretendía que incrementara las corrientes de comercio entre los países de la región, demostró claramente que la ALALC desde su nacimiento consideró a la integración simplemente como la extensión del proceso de sustitución de importaciones que ya se había iniciado en algunos países, - y no como un verdadero instrumento jurídico para fomentar el crecimiento comercial entre todos los países miembros.

Aún así, a mediados de la década de los sesenta, lograron reducirse algunas barreras comerciales, sin embargo, esas reducciones se aplicaron principalmente a productos que ya estaban sujetos al comercio intraregional, por lo que el Tratado de Montevideo no hizo más que ampliar y consolidar el comercio tradicional. En la práctica, después de 1964, casi todas las tentativas para reducir o eliminar los aranceles se vieron limitados por la oposición sectorial y este proceso solamente lograba activarse cuando el interés de un país miembro para penetrar al mercado de otro país miembro, no afectaba a ningún sector en particular de ese país.

Una limitante más fue que la ALALC nunca ofreció oportunidades claras - para la expansión substancial de las exportaciones de sus países miembros -- fuera de la región, o bien, mecanismos para explotar de manera colectiva, posibles elementos externos en el proceso de promoción de las exportaciones, - es decir la elaboración de estrategias comunes de comercialización o el esta

blecimiento de líneas comunes de crédito.

Al estancamiento de la ALALC contribuyeron múltiples factores que incidieron en su largo proceso de gestación, por lo que una crítica simplista de nuestra parte, no podría considerarse válida. Resultaba evidente que frente al virtual fracaso de la ALALC a casi veinte años de su constitución, se exigió una profunda revisión de este foro de comercio multilateral y en la que tendría que considerarse todos los obstáculos que impidieron su avance, fue así como durante la XIX Conferencia Ordinaria de las partes contratantes de la ALALC celebrada en noviembre de 1979 se adoptó la Resolución 410 (XIX) -- que consideró los principales temas e instancias de negociación para iniciar el proceso de reestructuración de la Asociación y que no sólo permitirá su subsistencia, sino que la convirtiera en un verdadero marco jurídico para impulsar el comercio y el proceso de integración entre los países latinoamericanos.

Con los antecedentes anteriormente señalados, las partes contratantes de la ALALC decidieron cambiar en 1980 la estructura organizacional de esa Asociación. Así, se firmó el Tratado de Montevideo en 1980, instrumento jurídico con el que se reemplazó a la ALALC por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), aunque con aspiraciones más ambiciosas a largo plazo, - la nueva organización constituye en realidad un marco jurídico más limitado y con menores alcances que su antecesora.

El Acuerdo que sustentaba jurídicamente a la ALALC contemplaba tres mecanismos de negociación mediante los cuales habría de ponerse en práctica dicho Acuerdo:

i) LISTAS NACIONALES (artículo 6º). Estas listas contemplaban aquellos productos con respecto a los cuales un país miembro individual convenía en reducir su nivel de aranceles por lo menos en 8% anual después de cada ronda de negociaciones hasta alcanzar una reducción media acumulada de 96% en 1972, lo que permitiría dejar libre de barreras aduaneras al comercio intrazonal. En general, las concesiones que cada país miembro de la ALALC otorgaba al -- resto de los países miembros, se incluían dentro de la llamada "Lista nacional", que en principio, y conforme a lo estipulado en el Tratado, "debe ser cada vez más amplia y comprender concesiones de mayor intensidad, con una referencia para los productos de la ALALC gradualmente mayor en relación con -

terceros países".¹¹²

En una primera etapa las negociaciones no presentaron serios problemas para la elaboración de las listas nacionales, pues solamente se introdujeron en el nuevo sistema multilateral las preferencias arancelarias que se habían otorgado diversos países miembros en acuerdos comerciales bilaterales previos, pero a medida que se fueron ampliando esas listas, se presentaron diversos obstáculos hasta llegar a hacer de ese mecanismo un sistema poco operativo.

En síntesis, el sistema de las listas nacionales puesto en práctica por la ALALC desde sus inicios, estaba condenado a fracasar, pues se inspiraba en el viejo sistema de negociaciones de producto por producto dentro del GATT y que el mismo Acuerdo general se propuso abandonar en la "Ronda Kennedy", simplemente se había reforzado por un compromiso sobre cifra de comercio afectada (trade coverage) que nunca se llegó a cumplir en la práctica.

ii) LISTA COMUN (artículo 2º). Las listas comunes habrían de negociarse cada tres años en un foro multilateral e incluirían aquellos productos respecto a los cuales todos los países miembros de manera colectiva, convinieran en eliminar todas las restricciones al comercio interno durante un periodo de doce años (1960-1972), por etapas: el equivalente al 25% del intercambio intrazonal, a los tres años de firmarse el Tratado (1963); el 50% a los seis años (1966); el 75% a los nueve años (1969); y lo sustancial del intercambio al final del periodo transitorio de doce años (1972).

De acuerdo al Tratado, todo producto incluido en la llamada "Lista Común" debería de quedar exento y sin posibilidad de ulterior retirada de cualquier tipo de barrera arancelaria o contingente. Sin embargo, "la inclusión en la Lista Común no significaba que la liberalización se produjera de manera inmediata, sino que simplemente representaba una garantía de que al final del periodo transitorio se cumpliría de modo efectivo".¹¹³ Esto llevó a que los países miembros introdujeran en el Protocolo de Caracas un compromi-

¹¹² ALALC. "Tratado de Montevideo", Capítulo XII.

¹¹³ Kesman, Carlos. "ALALC-ALADI: transformación y situación actual", en *No vedades Económicas de Fundación Mediterránea*, octubre de 1983, p. 19.

so mediante el cual "antes del 31 de diciembre de 1974 las partes contratantes establecerían nuevas normas sobre la lista común; mientras tanto, no sería obligatorio el cumplimiento de los plazos y porcentajes previstos en el artículo 7º del Tratado".¹¹⁴ El Protocolo de Caracas significó un fuerte retraso en el perfeccionamiento de la Lista Común.

iii) ACUERDOS DE COMPLEMENTACION INDUSTRIAL. Si bien, el Tratado hacía referencia explícita sobre estos Acuerdos, se consideró ello necesario para acelerar el proceso de integración de los países de la región dentro de un marco jurídico tan inestable como el del Tratado de Montevideo. Desde el punto de vista del derecho internacional, estos acuerdos se concibieron como entendimientos de carácter bilateral entre los países miembros de la región para la coordinación de políticas industriales internas, con el objetivo de promover la producción de aquellos productos que no estaban sujetos al comercio intrazonal. Aunque estos acuerdos tenían un carácter estrictamente bilateral, cualquier país miembro podría participar por medio de negociaciones.

Mediante los acuerdos de complementación, dos o más países miembros de la ALALC podrían otorgarse concesiones recíprocas al margen de las listas nacionales para facilitar el establecimiento de industrias concretas, en la práctica la suscripción de los Acuerdos de Complementación fueron tan reducidos que finalmente desaparecieron.

Otro aspecto no menos importante que fue contemplado en el Tratado de Montevideo fue el tratamiento hacia los países con menor grado de desarrollo. En efecto, al redactarse el Tratado, se tuvieron en cuenta las marcadas diferencias existentes en cuanto a grado de desarrollo de los países latinoamericanos, por lo que se consideró una categoría especial de "países de menor desarrollo relativo", y si bien, en el Tratado no se presentaba una definición expresa, se consideraban como tales a los países que no solamente tuvieran un bajo nivel de ingreso per cápita, sino que además contaran con un limitado desarrollo industrial.

¹¹⁴ Cf. Tamames Gómez, Ramón. Estructura Económica Internacional, Edit Alianza, Madrid, 1975, p. 274.

El tratamiento especial a los países con menor grado de desarrollo tiene su fundamento "en el reconocimiento de la existencia de amplias disparidades económicas y sociales entre los países miembros de un sistema y en la --presunción de que la integración puede servir de instrumento en la reducción de éstas".¹¹⁵ Debido a las marcadas diferencias entre los países con más bajo nivel de desarrollo y el resto de los países miembros de la ALALC, se logró un consenso unánime sobre aquellos países que estarían incluidos en esa categoría especial con carácter preferencial, al respecto fueron considerados inicialmente como países con menor desarrollo relativo a Ecuador y Paraguay, categoría que más tarde incluyó a Bolivia y Uruguay en 1967.

2.4.5.2 ASOCIACION LATINOAMERICANA DE INTEGRACION (ALADI). El instrumento jurídico que dio origen a la ALADI es el Tratado de Montevideo, firmado por los países miembros en agosto de 1980, entrando en vigor después de su ratificación el 1º de enero de 1981. La ALADI, al igual que su antecesora, la ALALC, tiene su fundamento jurídico en la estructura de los organismos regionales reconocidos por la Carta de las Naciones Unidas en sus artículos 52, 53 y 54, y se sustenta en dos instrumentos jurídicos básicos:

i) LOS ACUERDOS DE ALCANCE PARCIAL NEGOCIADOS. Los cuales cubren reducciones arancelarias bilaterales y contienen una "cláusula de convergencia" -- que permite a los demás países miembros negociar su inclusión en los acuerdos; y

ii) LAS PREFERENCIAS ARANCELARIAS REGIONALES. Es un mecanismo de negociación multilateral y se define como una reducción limitada en el arancel -- externo de cada país miembro de la Asociación. Estas preferencias no constituyen un arancel común más bajo para todos los países miembros, ya que cada país en lo particular continúa manteniendo el mismo nivel de su arancel con terceros países, pero otorga una preferencia específica a los demás países -- miembros de la Asociación.

Este mecanismo de integración comercial puede llegar a tener un mayor --

¹¹⁵ Cooper, C. y Massell, B. "Towards a general theory of customs unions -- for developing countries", en Journal of Political Economy, núm. 78, -- 1975, p. 12.

alcance que los instrumentos utilizados por la ALALC, debido a que incluye a la mayoría de los productos sujetos a impuestos o aranceles, en vez del número limitado de productos que se incluyeron en las "listas nacionales" y --- "lista común" de la ALALC.

De acuerdo a esos dos instrumentos jurídicos, los países miembros de la ALADI tienen acceso preferencial, con respecto al resto del mundo, a los mercados de los otros países miembros, aún cuando los aranceles intraregionales siguen siendo diferentes para los mismos productos. En la ALADI, el programa global de liberación regional que había caracterizado a la ALALC, es reemplazado por un acuerdo oficial que tiene como objetivo básico establecer una zona de preferencias comerciales parciales. En la ALADI las negociaciones comerciales entre las partes son básicamente de carácter bilateral, puesto que se excluye dentro del Acuerdo la Cláusula de la MMF, que fue la parte medular de la ALALC, por lo que las preferencias generalizadas en la ALADI es un proceso no obligatorio pero negociado, lo que facilita la conclusión de -- acuerdos entre aquellos países que tienen intereses comunes pero que no son compartidos por los demás países intraregionales, así mismo permitirá concluir acuerdos bilaterales entre países que ya tienen relaciones comerciales lo cual permitirá ampliar el comercio en la zona.

Respecto a la integración del sector productivo industrial entre los países de la región latinoamericana, la ALADI no consideró un instrumento específico para alcanzar la integración y solamente se incorporaron acuerdos de alcance parcial de integración económica general. Al igual que su antecesora, "la ALALC, y otros acuerdos internacionales de comercio, en la ALADI se considera un tratamiento específico a los países con menor grado de desarrollo relativo (Bolivia, Ecuador y Paraguay). Sin embargo, en la ALADI se logró modificar parcialmente el apoyo a los países menos desarrollados otorgado en la ALALC".¹¹⁶ las principales características del sistema de la ALADI respecto a este punto son:

¹¹⁶ Aragao, José María. "La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio -- (ALALC) y la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), INTAL, Chile, 1984, p. 18.

i) El establecimiento de condiciones favorables para la participación de los países menos desarrollados en el proceso de integración económica, poniendo énfasis en los principios de la no reciprocidad y de la cooperación comunitaria;

ii) La aplicación del principio de tratamiento preferencial en todos los mecanismos de la ALADI en favor de los países de desarrollo intermedio y más favorablemente a los países con más bajo nivel de desarrollo;

iii) El establecimiento de mecanismos y controles específicos, tales como: la apertura de los mercados de los países de desarrollo intermedio (Chile, Colombia, Perú y Uruguay) y los países de desarrollo avanzado (Argentina, Brasil y México) para productos preferentemente industriales, de los países menos desarrollados, la negociación de Programas Especiales de Cooperación y el establecimiento de la Unidad de Promoción Económica dentro de la Secretaría General de la Asociación, para apoyar la plena participación de los países -- con más bajo nivel de ingreso; y

iv) El sistema de la ALADI contempla un tratamiento especial a través de la preferencia arancelaria regional haciendo de manera extensiva y automática las concesiones contenidas en los acuerdos de alcance parcial de tipo comercial.

En cuanto a las medidas tendientes al incremento de las exportaciones de los países menos desarrollados, se han suscrito diversos acuerdos de alcance regional con las listas de apertura de mercado para productos originarios de tales países, en cumplimiento a lo establecido en el artículo 18 del Tratado de Montevideo, el que nos señala que "las listas de apertura de mercado estarán constituidas por productos preferentemente industriales, para los cuales se acordará, sin reciprocidad, la eliminación total de gravámenes aduaneros y demás restricciones por parte de todos los demás países de la Asociación. -- Además la Nominas de Apertura a diferencia de la antigua lista de ventajas no extensivas de la ALALC son irrevocables". Los acuerdos firmados desde 1980 incluyen 212 productos en favor de Bolivia, 154 de Ecuador y 242 de Paraguay, -- un 70% de esos productos pertenecen a las llamadas industrias tradicionales -- de esos países.

En general, la ALADI está aún en proceso de institucionalizar los mecanismos específicos a favor de los países menos desarrollados contemplados en

el Tratado de Montevideo de 1980. por ejemplo, en 1983 se suscribieron y comenzaron a entrar en vigor los primeros acuerdos de apertura de mercados y - en 1985 se suscribieron dos programas especiales de cooperación a favor de - Bolivia.

La estructura orgánica de la ALADI esta contemplada en los artículos 9º al 16º del Tratado de Montevideo y mantiene practicamente la misma estructura institucional de la precedente ALALC y se integra por dos grupos de instituciones: las instituciones de decisión y consulta a nivel político formado por el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores (órgano supremo de la - Asociación), la Conferencia de Evaluación y Convergencia, (formado por pleni potenciarios de los países miembros) y el Comité de Representantes (órgano - permanente de la Asociación y que asegura su funcionamiento) y el Consejo para Asuntos Financieros y Monetarios; y un segundo grupo de instituciones de coordinación y asesoría y en las que podemos agrupar a la Secretaría General a la Comisión asesora para Asuntos Financieros y Monetarios y las Reuniones Sectoriales. Como podemos observar, la Conferencia de Evaluación y Convergencia y el Comité de Representantes de la ALADI, reemplazaron a la Conferencia de las Partes Contratantes y al Comité Ejecutivo Permanente de la ALALC, respectivamente. En 1981 el Comité de Representantes estableció tanto el Consejo como la Comisión asesora para Asuntos Financieros y Monetarios, reemplazando con ello a los órganos similares que habían funcionado en la ALALC.

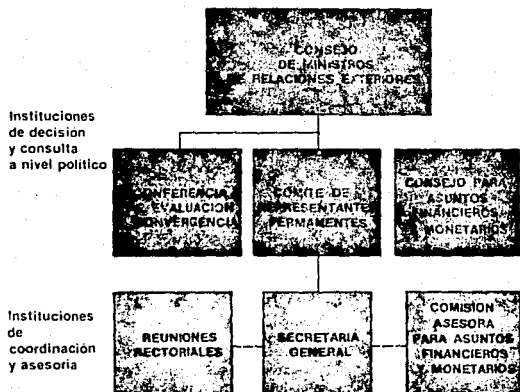
La ALADI es la organización más amplia entre los diversos sistemas de - integración en América Latina por el número de países que la componen y que representan en su conjunto casi 90% de la población total de la región. "Es - sin embargo, la de alcance más limitado puesto que se ocupa solamente, como - ya hemos observado, de arreglos de comercio y de la liquidación de saldos comerciales entre sus países miembros, aún así durante los siete años que lleva de operar, ha logrado implantar mecanismos de integración más flexibles - que los contemplados por la ALALC, puesto que no imponen ningún compromiso - cuantitativo ni plazos preestablecidos entre los países contratantes".¹¹⁷

117 Dell, Sidney. "Obstacles to Latin American Integration", en Ronald Hilton ed., Nueva York, 1985, p. 69.

ESQUEMA No. 4

Asociación Latinoamericana de Integración

(Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela)



Instrumentos y mecanismos principales:

Sistema Regional de Preferencias Arancelarias—Tratado de Montevideo 1960.

Artículo 4

Acuerdos Regionales y Parciales—Tratado de Montevideo 1980 Artículos 6 y 7

Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos—Montevideo, 1962

Acuerdo de Santo Domingo—Panama, 1981

2.4.6 EL MERCADO COMÚN CENTROAMERICANO (MCC).

El MCC es el más importante de los cuatro mercados comunes que actualmente funcionan en la zona de América Central y el Caribe. Los primeros intentos de cooperación regional centroamericana se enfocaron fundamentalmente a objetivos políticos y socioeconómicos, aún cuando ya desde 1950 el Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano planteó la necesidad de que los países de la región se asociaran en un esfuerzo común de integración, para -- ello, promovió diversos estudios dirigidos a la conclusión de un Acuerdo Multilateral de Libre Comercio entre los países de la región, pero no fue sino hasta 1960 cuando los intentos de integración lograron alcanzarse con la firma del Tratado General de Integración Económica suscrito en Managua.

El Tratado de Managua es el instrumento jurídico básico que creó y sostiene al Mercado Común Centroamericano, el que fue suscrito en diciembre de 1960 por los gobiernos de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, entrando en vigencia a partir de junio de 1961 después de haber sido ratificado por los países firmantes, Costa Rica se adhirió al Tratado hasta 1963. Debemos destacar que Honduras se retiró del MCC en enero de 1971 como consecuencia del agravamiento de su conflicto político-militar con El Salvador, reestableciendo Honduras las barreras arancelarias en su comercio con la región centroamericana y modificando unilateralmente el Convenio Centroamericano de Gravámenes a la Importación y algunos de sus protocolos, pasando así a una política comercial bilateral con el resto de los países de la región.

La naturaleza jurídica del MCC es quizá la que más se acerca a la doctrina del derecho internacional, que establece como denominador común de una organización internacional regional la cercanía geográfica de los estados que la conforman¹¹⁸ como es el caso del MCC, además de los intereses políticos, económicos y sociales que en común tienen esos países. La estructura jurídica del MCC se encuentra contemplada en el Tratado de Managua que es el que define los propósitos generales del Mercado. El Tratado General considera dos ins

¹¹⁸ Véase entre otros a Max Sorensen, Op. cit., p. 141.

trumentos básicos de integración:

i) El establecimiento de un arancel externo común (Capítulo 1, artículo II). Es la premisa básica de todo mercado común, por ello el Tratado de Managua consideró el establecimiento de un arancel aduanero común basado en la Nomenclatura Arancelaria Uniforme Centroamericana (NACA). Sin embargo, dicho instrumento comenzó a perder vigencia a partir del momento en que Honduras dejó de aplicarlo en 1969 (Decreto 97), lo que obligó a poner en marcha un dispositivo de liberación comercial a través de la desgravación arancelaria-progresiva y la supresión paulatina de las restricciones cuantitativas.

ii) El establecimiento de una zona de libre comercio (Capítulo 1, artículo III). Esta disposición permitió un importante avance en el proceso de integración de los países centroamericanos, que se ha reflejado en un significativo crecimiento del comercio intrazonal, por ello en los primeros cinco años de operación del MCC el 95% de las posiciones arancelarias gozaban de libertad de comercio, tal como estaba previsto en el Tratado General.

Durante los casi 28 años que lleva de funcionar el MCC, ha enfrentado diversos obstáculos, entre otros, la creciente reducción de los recursos fiscales provenientes del comercio intrazonal, el retiro de Honduras en 1971 lo que significó un freno para el establecimiento de un arancel externo común - menos proteccionista, y los diversos conflictos políticos y militares que se han presentado entre los países de la región, además de la falta de acuerdos para distribuir claramente los costos y beneficios de la integración entre los países miembros. Estos problemas se han agudizado durante la década de los ochenta, por una parte, por el impacto desfavorable que sobre los países centroamericanos tiene la crisis internacional y por otra, por la crisis política interna que enfrentan la mayoría de los países de la región, particularmente Nicaragua, Guatemala, El Salvador y más recientemente Panamá, lo que ha llevado al MCC a una de sus etapas más difíciles desde que fue creado estando en un serio peligro su permanencia en los próximos años.

Aún así, debemos destacar que los países centroamericanos mantienen su política tradicional contemplada en el Tratado de Managua (Capítulo 2, artículos XVI al XVIII) de adoptar posiciones conjuntas en los foros internacionales y la concertación de una política comercial común frente a los países extrazonales, dentro de ésta, debemos señalar por su importancia tres fren-

tes de acción estrechamente interrelacionados: defensa de los precios de sus productos básicos de exportación tradicionales; la representación conjunta ante los principales organismos del comercio mundial; y la negociación conjunta frente a determinados países o con otras agrupaciones regionales. Por otra parte, para agilizar el comercio intracomunitario, los países centroamericanos constituyeron en 1962 la Cámara Centroamericana¹¹⁹ por medio de la cual se realiza actualmente entre el 80 y 90% del comercio intracomunitario.

En 1958 se incorporó al Tratado de Managua el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración con el fin de "repartir de manera equilibrada - dentro del área de integración las nuevas industrias que buscan beneficiarse con los privilegios regionales, entre otros, las exenciones fiscales, el libre comercio, y la equiparación de gravámenes frente a terceros".¹²⁰ El acelerado desarrollo aduanero en el seno del MCC a partir de 1961 y la aprobación del Tratado General en 1960 que estableció el compromiso de liberalizar totalmente el comercio intrazonal y la adopción generalizada de un arancel externo común, fue llevando a dicho Acuerdo a ser un instrumento cuya aplicación resultaba cada vez más difícil de llevar a cabo. Así, "de un enfoque en favor de plantas industriales determinadas, se pasó a uno que se basaba en productos determinados, al mismo tiempo que no se consideró adecuadamente el problema de la equidad en la canalización de las inversiones y la consecuente distribución de beneficios".¹²¹

Por lo que respecta a los esfuerzos que el MCC ha realizado en favor de los países con más bajo nivel de ingreso, éstos han sido muy limitados y los resultados no han sido del todo satisfactorios, tal como lo ha manifestado la propia Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Centroamericana (SIECA) al señalar que "el funcionamiento del Mercado Común no permitió dar vigencia a cabalidad al principio de desarrollo equilibrado, lo que ha contribuido, entre otros factores, al estado de decaimiento actual del sistema".¹²²

119 Véase Banco Centroamericano de Integración Económica. Tres Años de Compensación Multilateral Centroamericana, Tegucigalpa, 1974, p. 28.

120 Fernández Shaw, Félix. La Integración Centroamericana, Ediciones de Cultura Hispánica, Madrid, 1975, p. 14.

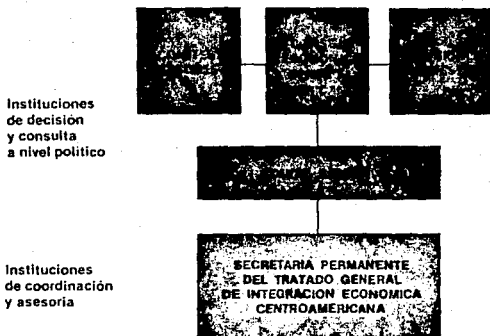
121 Ordoñez, H. "Las industrias centroamericanas de integración: algunos aspectos de su problemática jurídica", Integración Latinoamericana, núm. 62, Buenos Aires, Argentina, octubre de 1981, p. 16.

122 SIECA. Foro de Coordinadores de la Revisión de la Política Arancelaria. San José, Costa Rica, julio de 1983.

ESQUEMA No. 5

Mercado Común Centroamericano

(Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras,* Nicaragua)

**Instituciones autónomas:**

Consejo Monetario Centroamericano (CMCA)
 Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)
 Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP)
 Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA)
 Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial (ICAITI)
 Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP)
 Corporación Centroamericana de Servicios de Navegación Aérea (COCESNA)
 Comisión Técnica de Telecomunicaciones Centroamericanas (COMTELCA)
 Comisión Centroamericana de Energía (COMENER)
 Comisión Centroamericana de Transporte Marítimo (COCATRAM)

Instrumentos y mecanismos principales:

Zona de Libre Comercio—Tratado General: Capítulo I, Artículo 2.
 Arancel Externo Común—Tratado General: Capítulo I, Artículo 2.
 Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración.
 Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación.
 Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales.
 Cámara de Compensación Centroamericana (CCEA).
 Fondo Centroamericano de Estabilización Monetaria (FOCEM).
 Fondo Centroamericano de Mercado Común (FCMC).

*Honduras se retiró del MCCA en 1971

2.4.7 ASOCIACION DE LIBRE COMERCIO DEL CARIBE (CARIFTA) Y LA COMUNIDAD DEL CARIBE (CARICOM).

La CARIFTA es una de las dos zonas de libre comercio que funcionan en América Latina y uno de los cuatro sistemas oficiales de integración latinoamericana. El proceso de integración de los países del Caribe ha enfrentado diversos problemas desde su origen debido a "la relativamente pequeña extensión territorial y la escasa población de los países de la región, lo que ha limitado la posibilidad de lograr economías de escala significativas, además que la gran dispersión geográfica de los mismos países, ha dificultado el transporte y el comercio intraregional".¹²³ Asimismo, debemos agregar el hecho de que la producción de bienes y servicios de los países del Caribe, se ha caracterizado por ser más competitiva que complementaria, en este contexto fue natural que los países de la región recurrieran al comercio intraregional mediante restricciones cuantitativas a las importaciones y no es sino hasta julio de 1965 cuando Antigua, Barbados y Guyana, deciden iniciar formalmente un proceso de integración de los países del Caribe mediante la firma del Tratado de Dickenson Bay y por medio del cual quedó jurídicamente constituida la Asociación de Libre Comercio del Caribe.

Este Convenio se propuso en una primera etapa, la creación de una Unión Aduanera y a largo plazo, una Comunidad Económica. En 1968 se integraron a la CARIFTA todos los territorios de la Comunidad Británica en el Caribe (Trinidad y Tobago, Dominica, Granada, San Cristóbal-Nieves-Anguila, Santa Lucía, San Vicente, Jamaica y Montserrat) mediante la firma del Tratado de St. John's y en 1971 se incorporó Belice, con lo que la CARIFTA quedó formalmente integrada con doce países.

La naturaleza jurídica de la CARIFTA es la de una organización regional y su estructura jurídica se encuentra en los estatutos del Tratado de St. John's que consta de un preámbulo, 39 artículos, 6 anexos y 3 protocolos.

¹²³ Andic, F. y Gutiérrez, E. "Caribbean Trade Patterns", CODECA, San Juan, Puerto Rico, 1976, p. 104.

En el preámbulo se definen los objetivos fundamentales de la CARIFTA, - especificándose que éstos fines corresponden a los establecidos por la Carta de las Naciones Unidas. Los objetivos de la CARIFTA son los que caracterizan a cualquier zona de libre comercio y son: promover la expansión y diversificación del comercio entre los países miembros; hacer que el comercio se desenvuelva en condiciones de competencia equitativa; estimular el desarrollo equilibrado y progresivo en el Caribe y la liberalización de éste mediante la eliminación de las barreras comerciales; y lograr la equitativa distribución de los beneficios del libre comercio entre los países miembros.

El acelerado desarrollo que tuvo la CARIFTA en sus primeros años de operación llevó a los países miembros a elaborar un nuevo convenio que les permitiera contar con una base más firme para alcanzar los objetivos inicialmente planteados, fue así como en 1973 los gobiernos de los doce países miembros firmaron el Tratado de Chaguaramas mediante el cual se reemplazó a la CARIFTA por la Comunidad del Caribe y el Mercado Común del Caribe (CARICOM). Con el nuevo Tratado¹²⁴ se logró fortalecer el esfuerzo de integración comercial de los países del Caribe, ampliándose los objetivos a tres aspectos fundamentales:

- i) La integración económica mediante el establecimiento de un Mercado Común Regional;
- ii) La coordinación de las políticas comerciales externas; y
- iii) La cooperación funcional de los países miembros en los campos de la educación, la cultura, la salud, la meteorología, transportes y relaciones laborales.

Si bien es cierto que el Mercado Común del Caribe forma parte integral del Tratado de Chaguaramas, desde un punto de vista estrictamente jurídico, tiene una estructura propia y compleja y totalmente separada del Tratado, es por ello que nos podemos explicar que Bahamas siendo miembro de la Comunidad del Caribe desde 1983, no por ello es automáticamente miembro del Mercado Co-

¹²⁴ Véase a William Demas G. "Carifta and the New Caribbean", INTAL, Santiago de Chile, mayo de 1973.

mún del Caribe.¹²⁵

La estructura jurídica del CARICOM y las atribuciones de sus principales órganos están contemplados en los artículos 7º al 12º de sus Estatutos y están integrados por:

A. Instituciones de decisión y consulta a nivel político:

a) Conferencia de Jefes de Gobierno. Es el órgano supremo a nivel regional (artículo 7º) y se reúne en una Asamblea Anual Ordinaria para tomar decisiones fundamentales.

b) Consejo de Ministros para Asuntos Económicos, Asuntos Exteriores y Comité de Defensa. Se reúnen regularmente para examinar cuestiones relativas a sectores específicos tales como transporte, radiodifusión, educación, salud, asistencia técnica, servicios públicos, meteorología, turismo y cuestiones jurídicas diversas.

B. Instituciones de coordinación y asesoría:

a) Secretaría General. proporciona servicios administrativos y de coordinación permanentes.

b) Secretaría del Mercado Común del Caribe.

c) Secretaría de la Organización de Estados del Caribe Oriental. Formada en 1981 por las siete islas de la región del Caribe Oriental: Dominica, Granada, Montserrat, Santa Lucía, Antigua, San Cristóbal-Nieves y San Vicente. Tiene una estructura jurídica independiente aún cuando sus miembros también lo son de la CARICOM.

Con la firma del Tratado de Chaguaramas en 1973, los países miembros del CARICOM se comprometieron a adoptar en cada caso un arancel externo común "con el propósito de crear márgenes de preferencia para el comercio de productos originarios de los mismos países miembros, lo que serviría además como criterio adicional para la asignación de recursos".¹²⁶ La adopción del arancel externo común fue el prerequisite necesario para constituir un mercado común -- efectivo.

¹²⁵ Véase para un análisis más detallado de las cuestiones jurídicas involucradas la Revista "Integración Latinoamericana", abril de 1985, p. 55.

¹²⁶ Margain, Eduardo. "Development Challenges and Cooperation in the Caribbean Community", BID, Washington, D.C., marzo de 1983, p. 43.

Por lo que respecta a los instrumentos de programación industrial el CARICOM prevé una programación a escala regional a través de la selección y ubi cación de las industrias de la región, sin embargo, este propósito no ha quedado totalmente definido por lo que su instrumentación ha sido marginal.¹²⁷ El Tratado de Chaguaramas reserva en un Capítulo los mecanismos ha seguir respec to al tratamiento a los países con menos grado de desarrollo de la región.¹²⁸ Los principales mecanismos para otorgar un tratamiento preferencial a ese gru po de países son los siguientes: (artículo 72)

i) Otorgamiento de una mayor flexibilidad en la adopción de los instru-- mentos de liberación intraregional del comercio, es decir, otorgarles un ma-- yor plazo y menor exigencias para reducir sus aranceles recíprocos en el co-- mercial intraregional.

ii) Se consideró el nivel de protección externa de los países con menor grado de desarrollo para la formulación del arancel externo común;

iii) La adopción de disposiciones especiales para la protección de las - industrias de los países con menor grado de desarrollo;

iv) Prohibir expresamente la aplicación de la cláusula de exclusión a -- los productos procedentes de los países menos desarrollados -esa cláusula per mite la adopción de restricciones temporales a las importaciones intraregiona la s cuando algún país miembro enfrenta problemas en su balanza de pagos-;

v) Se otorgaron a los países menos desarrollados asignaciones financie-- ras preferenciales de los fondos del Banco de Desarrollo del Caribe; y

vi) Se les otorgó a dichos países un tratamiento especial en los programa sectoriales de cooperación del CARICOM.

Debemos destacar además que aparte del tratamiento preferencial, los países menos desarrollados del Caribe han creado sus propias instituciones de -- cooperación mutua y de coordinación frente al resto de los países del CARICOM. Asimismo han establecido mecanismos propios de liberación de su comercio y la coordinación de aranceles externos, además de la coordinación de institucion-- es de justicia a través de la Corte Suprema de Estados Asociados de las Indias Occidentales.

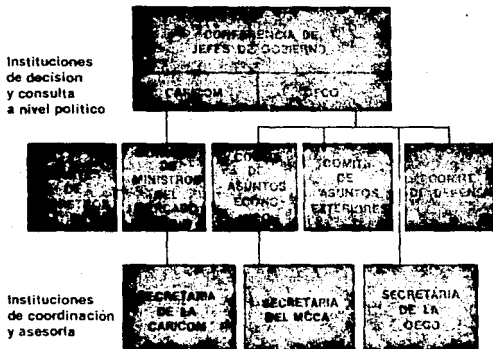
127 Véase ONUDI, "Final Report of the Industrial Development Mission to CARI COM Countries", julio de 1979.

128 Antigua, Belice, Dominica, Grenada, Montserrat, Sta. Lucía y St. Vicent.

ESQUEMA No. 6

Comunidad y Mercado Común del Caribe

(Antigua*, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica*, Granada*, Guyana, Jamaica, Montserrat*, St. Kitts-Nevis-Anguilla*, St. Lucía*, St. Vincent, Trinidad y Tobago)

**Instituciones autónomas:**

Banco de Desarrollo del Caribe (BDC)
 Cámara de Compensación Multilateral de la CARICOM
 Banco Central del Caribe Oriental
 Corporación de Alimentos del Caribe
 Empresa de Comercialización del Caribe
 Universidad de las Indias Occidentales
 Instituto de Investigación y Desarrollo Agropecuario del Caribe (CARDI)
 Oficina Meteorológica del Caribe
 Consejo de Educación Legal
 Centro de Investigación y Desarrollo del Turismo en el Caribe (CTRC)

Instrumentos y mecanismos principales:

Zona de Libre Comercio—Tratado de Chaguaramas, Anexo, Capítulo III.
 Arancel Externo Común—Tratado de Chaguaramas, Anexo, Capítulo IV.
 Protocolo de Comercialización Agropecuaria.
 Plan Regional de Alimentación y Nutrición.
 Programación Industrial Regional
 Cooperación Funcional
 Coordinación de Políticas Exteriores.

*Miembros de la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECO)

2.4.8 EL GRUPO ANDINO (GRAN) Y EL TRIBUNAL ANDINO DE JUSTICIA.

El estancamiento en el que fue cayendo la ALALC por diversos problemas de carácter jurídico y económico y por la falta de voluntad política de la mayoría de los países miembros para alcanzar el proceso de integración que se había planteado desde su creación, llevó a un grupo de países de la región latinoamericana a buscar nuevos mecanismos de integración, fue así como en 1966, Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela firmaron la Declaración de Bogota, en la cual se fijaron las bases preliminares de un pacto subregional que les permitiera llevar a cabo acciones conjuntas para adoptar, dentro del marco de la ALALC, fórmulas prácticas para el desarrollo equilibrado --- de la región andina, la coordinación de las políticas de desarrollo industrial y el aprovechamiento de las ventajas comerciales del mercado ampliado.

Para alcanzar dichos objetivos se creó una Comisión Mixta que quedó integrada con un representante de cada uno de los cinco países participantes, la Comisión se enfocaría a estudiar y proponer las medidas necesarias para el cumplimiento del programa propuesto. Bolivia se incorporó formalmente a la Comisión Mixta en 1968. Los trabajos preparatorios de la Comisión llevaron a la elaboración del Acuerdo de Integración Subregional el cual fue aprobado y suscrito en mayo de 1969 en Bogota, por representantes de Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú, entrando en vigencia a partir del 16 de octubre de ese mismo año.

Mediante el Acuerdo de Cartagena quedó jurídicamente establecido el Grupo Andino que inició sus actividades hasta el 21 de noviembre de 1969, Venezuela se integró al Grupo en 1973 y Chile dio fin a todos sus derechos y -- obligaciones provenientes de su adhesión al Acuerdo en 1976, en ese mismo -- año los países miembros del Grupo suscribieron el Protocolo de Lima que modificó el Acuerdo de Cartagena, actualizándolo y dándole mayor agilidad a algunos mecanismos básicos del Grupo Andino. En abril de 1978 se ampliaron los -- plazos de los mecanismos por medio del Protocolo de Arequipa y finalmente el 28 de mayo de 1979 los presidentes de los países miembros del Grupo suscribieron el Mandato de Cartagena, mediante el cual ratificaron la validez de -- los postulados integracionistas de los países de la región Andina. .

Los objetivos básicos del Grupo Andino están expresamente señalados en el artículo 1º del Acuerdo de Cartagena que a la letra señala: "Promover el-

desarrollo equilibrado y armónico de los países miembros, acelerar su crecimiento mediante la integración económica, facilitar su participación en el proceso de integración previsto en el Tratado de Montevideo y establecer condiciones favorables para la conversión de la ALALC en un mercado común, todo ello con la finalidad de procurar el mejoramiento persistente en el nivel de vida de los habitantes de la subregión".

En el artículo 2º se describen los mecanismos para alcanzar los objetivos anteriores y son, entre otros, los siguientes:

- i) Armonizar las políticas económicas y sociales y la aproximación de las legislaciones nacionales en las materias pertinentes;
- ii) Programar de manera conjunta el proceso de industrialización subregional y la ejecución de un programa de desarrollo industrial;
- iii) Establecer un arancel externo común;
- iv) Canalizar recursos de dentro y fuera de la subregión para financiar inversiones;
- v) Lograr la integración física; y
- vi) Dar tratamientos preferenciales a Bolivia y Ecuador, como países de menor desarrollo relativo.

Mediante los mecanismos anteriores se esperaba superar los graves problemas que se enfrentaban al interior de la ALALC, además de que las perspectivas del Grupo Andino se vieron más prometedoras en cuanto a que los países miembros presentaban más semejanzas estructurales y menos conflictos de intereses. En el Acuerdo de Cartagena se consideró como objetivo a corto plazo la elaboración de un programa de desarrollo industrial subregional y a medio plazo, la adopción de un arancel externo común. Sin embargo, en la práctica, dichos objetivos enfrentaron diversos obstáculos que retrasaron el avance del Grupo Andino. Asimismo, el Acuerdo no consideró diversos problemas para ser tratados en forma integral, tales como la falta de mecanismos apropiados para alinear las políticas cambiarias de cada uno de los países miembros acordes a las políticas de liberalización subregional, así como mecanismos para asegurar la coordinación de sus estrategias de promoción de las exportaciones.

De las innovaciones básicas del Acuerdo de Cartagena destacaron sin lugar a dudas, el establecimiento de un arancel externo común, la adopción del

programa subregional de planificación industrial y el programa de liberalización comercial de la región. Si bien, dichos instrumentos se han considerado como los mecanismos más apropiados para abordar los problemas asociados a la armonización de políticas comerciales entre los países miembros y para lograr una equitativa distribución de los costos y beneficios entre los países, su ejecución se ha hecho sumamente complicada pues se han tenido que enfrentar conflictos de intereses entre los objetivos comunes aceptados y las estrategias básicas de desarrollo de cada uno de los países miembros, ello nos obliga a tratar con mayor detalle cada uno de los aspectos señalados:

i) ARANCEL EXTERNO COMUN (artículos 61 al 68). Un caso pertinente es el de las complicaciones que surgen del proceso de especificar el arancel externo común (AEC), este es un mecanismo con el que se ha buscado dar una protección razonable a la producción subregional frente a la competencia externa, con niveles que promuevan la eficiencia, la productividad y la expansión del comercio entre los países andinos, con el objeto de hacer más eficientes el desarrollo industrial de la región y promover las exportaciones.

El establecimiento del AEC se fue dando por etapas para evitar problemas a los países miembros en sus regímenes aduaneros. Así, el 31 de diciembre de 1975 el Acuerdo de Cartagena estableció un arancel externo mínimo común con aplicación para Colombia, Perú y Venezuela. En la segunda etapa, los países miembros debían efectuar cinco aproximaciones en forma anual, automática y lineal a partir del 31 de diciembre de 1976, de tal manera que el AEC quedara perfeccionado el 31 de diciembre de 1980 en Colombia, Perú y Venezuela. Es hasta 1980 cuando los países del Grupo Andino convinieron en establecer un AEC, fecha en la que el nivel de los aranceles intraregionales correspondiente a una larga lista de productos se había reducido a cero.

Este Plan no se aplicó plenamente por diversas razones: primeramente por que la política comercial prevista en el Acuerdo equivalía al otorgamiento de un subsidio implícito a la producción interna y subregional, el subsidio se deriva del margen de preferencia representado por el arancel diferencial, el que no establecía una clara distinción entre la producción interna y la regional, aunque sí establecía una discriminación común entre los países miembros y los países extraregionales, "por lo que la adopción de la política comercial prevista en el Acuerdo exige que los países renuncien a su autonomía

en diversos campos, con los costos políticos y económicos que ello implica, ya que el espíritu del Acuerdo se acataría si las políticas cambiarias, la distribución indirecta y las barreras no arancelarias no están sujetas a una coordinación".¹²⁹

Para ser aceptable el AEC, el costo derivado del precio más alto pagado por las importaciones tendría que ser compensado con un acceso más amplio a un mercado expandido de exportación y considerando que entre los países del Grupo Andino sus posibilidades de expandir sus exportaciones industriales variaba de país a país, se fue creando un creciente problema de distribución. Por lo tanto, "en ausencia de una política de compensación generalizada, el nivel y cobertura del arancel común se convierte en un asunto de grave disputa. La magnitud de la compensación y el mecanismo para su puesta en práctica son en verdad un problema difícil".¹³⁰

Otro elemento adicional que obstaculizó la plena aplicación del AEC fue la falta de coordinación entre las políticas comercial y cambiaria y el diferente grado de preferencia que cada uno de los países miembros del Grupo Andino deseaba conceder a su respectivo sector industrial en relación con su sector primario. Bajo esta circunstancia, la adopción de un AEC, que se aplicaría casi de manera exclusiva a los bienes industriales, reduciría en gran medida la libertad de cada uno de los países miembros, en razón de su diferente posición para proteger su sector industrial y llevar a efecto políticas monetarias independientes.

ii) PROGRAMA DE PLANIFICACION INDUSTRIAL (artículos 32 al 40). En el Acuerdo de Cartagena los países miembros del Grupo Andino se comprometieron a emprender un proceso de desarrollo industrial subregional mediante una programación conjunta. Al asignarsele una máxima prioridad a este aspecto, se reconoció la necesidad de resolver el problema de ubicación de las plantas industriales de la región, que es una de las causas de falta de equidad en la distribución de los costos y beneficios, así como coordinar las políticas --

129 Morales, Juan Antonio. "Problemas del Arancel Externo Común: El caso del Grupo Andino", Center of Latin American Development Studies, Boston University, Discussion Paper, núm. 51, abril de 1982, p. 17.

130 Schydlovsky, Daniel. "Criterios analíticos para la formulación de una política económica subregional andina", IEP, Lima, Perú, 1981, p. 55.

proteccionistas con objeto de permitir que la sustitución de las importaciones continuara a nivel regional.

El Programa Industrial Conjunto es uno de los principales mecanismos en la integración del Grupo Andino; y su objetivo es lograr una mayor expansión, especialización y diversificación de la producción, una máxima utilización de los recursos disponibles en el área y un mayor aprovechamiento de las economías de escala, para ello se establecieron dos instrumentos: los Programas de Racionalización Para Actuar Sobre La Industria Existente (PRI) y los Programas Sectoriales De Desarrollo Industrial (PSDI). Los PSDI para programar nuevas inversiones, son el principal instrumento de la programación industrial y deben de ser aprobados por la Comisión y las industrias de la subregión cuyos productos no se incluyan en los PSDI, la Comisión a propuesta de la Junta, ha de promover Programas de Racionalización de la Producción. En este terreno se ha avanzado menos que en los programas sectoriales, aún cuando se ha considerado la posibilidad de iniciar estudios en sectores considerados críticos. A los PSDI, por sus características, podemos calificarlos como verdaderas uniones aduaneras sectoriales, puesto que consolidan el marco ampliado para los productos del sector programado al fijar su arancel externo común y liberar el comercio recíproco en el producto.

En la preparación y aprobación de los programas sectoriales se consideran diversas cláusulas como la localización de las plantas, el arancel externo común, el programa de liberalización comercial, la armonización de las políticas necesarias para su ejecución, la programación conjunta de inversiones, las medidas que aseguren su financiamiento, y los plazos y obligaciones que deriven del programa. El principal riesgo que amenaza la viabilidad de la planificación industrial es el conflicto potencial que existe entre la eficiencia y la equidad distributiva entre los países del Grupo Andino.

iii) PROGRAMA DE LIBERALIZACION COMERCIAL (artículos 41 a 60). Este Programa tiene como objetivo la eliminación gradual de los gravámenes y las restricciones de todo orden sobre la importación de productos originarios de cualquier país miembro y su propósito es lograr la formación del mercado ampliado de la subregión, permitiendo que las mercancías ingresen libremente entre los cinco países miembros, considerandose que este proceso requeriría-

una nomenclatura arancelaria común, se decidió aplicar la nomenclatura de -- Bruselas (NAB) con los respectivos ajustes para facilitar el funcionamiento del Programa de Liberalización Comercial, los programas sectoriales de desarrollo y la aplicación del arancel externo común.

La NABADINA dividió a los productos en cuatro grupos: los incluidos en el primer tramo de la lista común de la ALALC; los bienes que no se producen en ningún país de la subregión y que no se han reservado para programas sectoriales; productos reservados para programas sectoriales de desarrollo; y -- productos sujetos a desgravación automática, la cual consiste en la eliminación progresiva de los impuestos arancelarios de los países miembros para -- los productos comercializados entre los países del Grupo Andino.

La política comercial común puesta en marcha por el Grupo Andino consideró la aplicación de diversas cláusulas jurídicas de salvaguardia comercial entendidas estas como "medidas restrictivas transitorias que un país puede imponer en casos extremadamente graves para su economía, a los productos comprendidos en el Programa de Liberación. Entre algunas de las situaciones que se consideran figuran las restricciones transitorias a las importaciones de productos procedentes de la zona, incorporados al Programa de Liberación, -- cuando las compras se realicen en cantidades o en condiciones tales que causen o puedan causar graves perjuicios a determinadas actividades productivas importantes para la economía de un país miembro".¹³¹

También se aplican las cláusulas de salvaguardia cuando las condiciones normales de competencia se alteran debido a la devaluación monetaria en un país miembro. El Acuerdo determina que las cláusulas no se aplicaran a las importaciones de productos originarios de la subregión incluidos en los programas sectoriales de desarrollo industrial, buscandose con ello mantener la seguridad y estabilidad del mercado ampliado para los productos que no son objeto de la programación industrial.

El Acuerdo de Cartagena consideró además de los puntos señalados, otros aspectos tales como la armonización de las políticas económicas y la coordi-

¹³¹ Schydlofsky, D. Op. cit., p. 18.

nación de los planes de desarrollo entre los países miembros (artículos 25 - al 31); régimen agropecuario (artículos 69 al 74); el tratamiento al capital extranjero y el trato preferencial a los dos países con menor grado de desarrollo relativo de la subregión -Bolivia y Ecuador-, el Régimen Especial pastos países contiene un conjunto de tratamiento preferenciales de carácter comercial y en el campo industrial.¹³²

Por lo que respecta a la estructura jurídica del Grupo Andino, esta se encuentra regulada en los artículos 9º al 29 del Acuerdo de Cartagena, y reconoce como sus principales órganos:

i) LA COMISION DEL ACUERDO. Es el órgano máximo de decisión política y está integrado por un representante plenipotenciario de cada país miembro.

ii) LA JUNTA DEL ACUERDO. Es el principal órgano técnico, se integra -- por tres miembros que ejercen su cargo durante tres años y actúa únicamente en función de los intereses de la subregión Andina en su conjunto.

En 1979 se aprobó la creación de tres órganos más dentro del Grupo:

iii) EL PARLAMENTO ANDINO. Su función es asistir en la promoción y orientación del proceso de integración subregional y se integra por cinco representantes elegidos por los órganos legislativos de cada uno de los países.

iv) EL CONSEJO DE MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES. Se reúne para formular enfoque conjuntos en relación con la política exterior del Grupo Andino, así como para coordinar las acciones de cada uno de los órganos del sistema andino con respecto a terceros países.

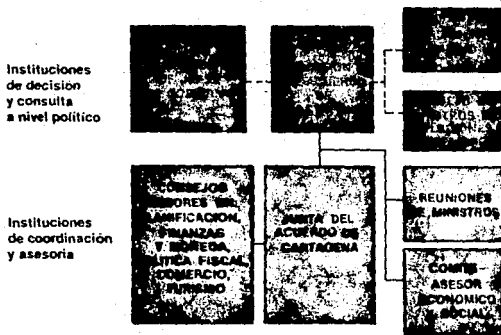
v) EL TRIBUNAL ANDINO DE JUSTICIA. Su creación es una de las principales innovaciones jurídicas del Grupo Andino, ya que este Tribunal goza de -- plenas facultades para dirimir las controversias jurídicas comerciales que -- se presenten entre los países miembros a través del arbitraje, así como para resolver las controversias que puedan suscitarse en la aplicación del derecho común subregional. El Tribunal se integra por cinco ministros nombrados por cada uno de los países miembros.

¹³² Para un análisis más detallado de éste punto véase el Documento de la Junta del Acuerdo de Cartagena: "Lineamientos para un Plan de Reorientación del Proceso de Integración Andino", JUN/di/743, agosto de 1983.

ESQUEMA No. 7

Grupo Andino

(Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela)



Instituciones autónomas:

Corporación Andina de Fomento (CAF)
 Fondo Andino de Reservas (FAR)
 Asociación de Empresas Estatales de Telecomunicaciones del Grupo Andino (ASETA)
 Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena.

Instrumentos y mecanismos principales:

Programa de Liberación del Comercio—Acuerdo de Cartagena, Capítulo 1, Artículo 3.
 Arancel Externo Común—Acuerdo de Cartagena, Capítulo 1, Artículo 3.
 Armonización de Políticas—Acuerdo de Cartagena, Capítulo 1, Artículo 3.
 Programación Industrial—Acuerdo de Cartagena, Capítulo 1, Artículo 3.
 Convenio Andrés Bello.
 Convenio Hipólito Uruaue.
 Convenio Simón Rodríguez.
 Convenio José Celestino Mutis.

A partir de 1985 el Grupo Andino comenzó a enfrentar diversos problemas que han puesto en peligro su futuro funcionamiento. El incumplimiento de las partes en la mayoría de los acuerdos celebrados, especialmente los relacionados con el AEC y el proceso de desagravación automática; las constantes violaciones al régimen de licencias y el atraso en los mecanismos de desarrollo que se han instrumentado, constituyen las principales manifestaciones de la crisis por la que atraviesa el Acuerdo de Cartagena y que no son más que consecuencia de los diversos problemas económicos internos que enfrentan los países de la subregión andina, de la ausencia de coordinación entre los planes nacionales de desarrollo y las políticas de integración, de la falta de políticas monetarias y cambiarias comunes, de los desequilibrios comerciales, de la falta de participación del sector privado en las negociaciones, y de los cambios en la posición de los gobiernos frente al Acuerdo.

Lo anterior plantea a los países miembros del Acuerdo de Cartagena la necesidad inmediata de enfocarse a revisar y complementar algunos de los objetivos del Acuerdo, adaptándolos a las nuevas circunstancias y a los cambios que se han presentado en la economía mundial en general y en la economía latinoamericana en particular.

2.4.9 EL ACUERDO DE LIBRE COMERCIO ESTADOS UNIDOS-CANADA. ¿HACIA UN -- MERCADO COMUN DE AMERICA DEL NORTE?.

Desde principios de la década de los setenta, el Gobierno estadounidense emprendió una serie de acciones encaminadas a enfrentar los diversos problemas coyunturales por los que atravesaba su economía y la declinación de su posición hegemónica en el comercio mundial, un primer paso fue delimitar claramente sus áreas de influencia comercial, principalmente en América Latina, Irán e Israel en el Medio Oriente.

Hacia 1975 Estados Unidos cambió la orientación de su política comercial externa e inició la llamada "estrategia trilateral" en la que da prioridad a sus relaciones comerciales con los países de Europa Occidental, Japón y Canadá, creandose para ello la Comisión Trilateral que sostenía que "se debía dar prioridad a la coordinación de políticas entre los países industrializados, para superar la recesión económica y hacer frente al Tercer Mundo".

Al iniciarse la Administración del Presidente Reagan a fines de 1979, -

se da un cambio sustancial en la política externa de Estados Unidos con el objetivo de recuperar nuevamente su hegemonía económica internacional. "En materia comercial, en la nueva Ley de Acuerdos Comerciales de 1979, quedó claramente manifestado el interés de Estados Unidos por dar prioridad a sus relaciones comerciales con Canadá y México, buscando con ello, reactivar el crecimiento de su economía y mejorar sus niveles de competitividad en esos dos mercados, además de llegar a acuerdos bilaterales conforme a los intereses particulares de Estados Unidos en sectores tales como el agrícola, pecuario y energético, que resultaban fundamentales para que ese país emprendiera el camino a la resolución de sus problemas de desempleo, productividad, inflación y desequilibrio de su balanza comercial".¹³³

En el Capítulo V de la Ley de Acuerdos Comerciales de 1979 denominado -- "Relaciones Comerciales con los Países Norteamericanos",¹³⁴ se señalaba claramente a Canadá y México como países prioritarios para el crecimiento de la economía de Estados Unidos, a la letra el texto dice: "El Presidente estudiará la conveniencia de celebrar acuerdos comerciales con los países de la parte norte del hemisferio occidental para promover el crecimiento económico de Estados Unidos...El estudio incluirá un examen de las oportunidades competitivas y de las condiciones de competencia entre tales países y Estados Unidos, en el sector agrícola, en el energético y, en otros sectores agropecuarios".

Resultaba evidente que la idea del Gobierno estadounidense para formar un Mercado Común de América del Norte, tuvo desde sus inicios la clara intención de lograr la integración de una alianza energética, en la que participarían México y Canadá, con el propósito de asegurar el abastecimiento de Estados Unidos en esa materia. Es por ello que la evaluación de una posible asociación trilateral no debemos limitarla exclusivamente a cuestiones comerciales y económicas, pues las repercusiones sobre la soberanía y la independencia económica de México deben analizarse desde un punto de vista político en donde debemos destacar cuestiones fundamentales como la asimetría entre México y su-

133 Urencia F., Claudio. "Ante la perspectiva de un Mercado Común de América del Norte", en Comercio Exterior, vol. 31, núm. 10, México, octubre de 1981, p. 1180.

134 En la Ley de Comercio de 1974 se denominaba este Capítulo "Relaciones comerciales con Canadá".

vecino del norte, asimetría de poder entre el país hegemónico del capitalismo mundial y un país subdesarrollado y dependiente como México, bastenos señalar que la economía de Estados Unidos es veinte veces mayor que la mexicana, que su ingreso per-cápita es siete veces mayor al nuestro y que su desarrollo -- científico y tecnológico es incomparablemente superior al de México, desniveles que como vemos, resultan insoslayables en un análisis de cualquier tipo -- de propuestas de asociación económica entre ambos países.

Por otra parte, es importante destacar que en la propuesta para crear un Mercado Común de Norteamérica predomina una ideología concreta, que "incluye la implantación de un modelo particular de desarrollo para México, se pretende que la intervención del Estado sea mínima, y que se permita a las fuerzas del mercado actuar libremente. Ello se opone a la concepción del desarrollo -- con base en una economía mixta que sostiene el Gobierno de México. La base -- teórica de quienes proponen el mercado común es la doctrina económica neoliberal, en el terreno de las relaciones económicas con el exterior, esta doctrina aboga por una menor intervención del Estado, dejando que las fuerzas del -- mercado determinen la división internacional del trabajo".¹³⁵

Resumiendo, este modelo neoliberal conlleva la necesidad de eliminar las barreras arancelarias y no arancelarias, así como los subsidios a los movimientos de mercancías, de capital y de tecnología, rasgos característicos a la política comercial externa que ha seguido el gobierno mexicano a partir de 1985 y bajo esta perspectiva, el proceso de industrialización interna ha pasado en nuestro país a ocupar un segundo plano en el proceso de crecimiento.

Así, el creciente déficit comercial de Estados Unidos y la pérdida de -- competitividad de ese país respecto a otros países industrializados como Japón y Alemania Federal en importantes sectores de la economía mundial, llevaron a Estados Unidos a acelerar la propuesta de creación de un Mercado Común de América del Norte y para ampliar su mercado mediante acuerdos comerciales generales, o en áreas seleccionadas bajo un esquema preferencial, que incluya

¹³⁵ Urencio F., C. Op. cit., p. 1181.

una economía en expansión y con amplios recursos energéticos y minerales como la economía mexicana. En este contexto, la propuesta estadounidense de establecer un Mercado Común de América del Norte se orienta a lograr dos objetivos primordiales: por una parte, mejorar el acceso de sus productos al mercado mexicano; y por otra, proteger su mercado de una expansión acelerada de las exportaciones mexicanas de productos manufacturados intensivos en mano de obra.

CUADRO No. 6

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS PRINCIPALES VARIABLES ECONÓMICAS DE ESTADOS UNIDOS, CANADÁ Y MÉXICO, 1986.

Variable	Estados Unidos	Canadá	México
Población (Millones de habitantes)	241.6	25.6	76.9
Superficie (Miles de Km. ²)	9 363.0	9 376.0	1 793.0
Reservas Internacionales (1)	37 450.0	2 251.0	5 670.0
Exportaciones (1)	217 507.0	89 679.0	16 237.0
Importaciones (1)	387 081.0	85 638.0	11 997.0
Balanza Comercial (1)	-169 774.0	4 041.0	4 240.0
Inflación (2)	1.9	4.2	86.2
PNB per-cápita (3)	16 690	13 689	2 080

(1) Millones de dólares.

(2) Variación % anual.

(3) Dólares anuales por habitante.

FUENTE: Elaborado en base a datos de FMI. International Financial Statistics, Yearbook, 1987, Washington, D.C., 1988.

El primer paso decisivo para la creación de un Mercado Común en América del Norte fue la firma del Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos en enero de 1988, proceso en el cual aún no participa abiertamente México, lo que sí resulta evidente es que el intercambio entre los tres países de América del Norte históricamente se ha caracterizado por su profunda asimetría, resultado de las diferencias en tamaño relativo, tasas de crecimiento y dotación de factores entre ellos. No obstante, "desde el punto de vista de la demanda y la tecnología, ha existido una considerable convergencia tanto entre Estados Unidos y Canadá, como entre Estados Unidos y los grupos de ingresos medios y altos de México, que constituyen una parte creciente de la

población total (cerca de un tercio)".¹³⁶ Las relaciones asimétricas se explican por el hecho de que las relaciones económicas, comerciales, sociales y políticas de México y Canadá con Estados Unidos tienen una importancia mayor para los primeros que para el segundo.

Del cuadro número 6 desprendemos que el lugar de México en la zona de América del Norte es el de el país con menor grado de desarrollo y si bien, - nuestro país mantiene relaciones comerciales muy intensas con Estados Unidos, su vínculo comercial con Canadá es mínimo -aproximadamente el 1.5% de nuestras exportaciones totales y el 2.9% de nuestras importaciones en 1987-, lo cual influyó en el carácter esencialmente bilateral y no trilateral de la iniciativa canadiense para la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. El Gobierno canadiense reconoció expresamente que los factores que impulsaron la propuesta de llegar a un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos fueron: "la convicción de que para proteger y promover sus principales intereses económicos era esencial contar con un mayor y más seguro acceso al mercado estadounidense y que las negociaciones comerciales multilaterales se retrasarían demasiado y tendrían escasos resultados para satisfacer las necesidades canadienses".¹³⁷

Así, las autoridades canadienses reconocieron la importancia del régimen de comercio multilateral; sin embargo, se optó por la vía bilateral considerando las dificultades para lograr la vía multilateral, conviene destacar que la decisión canadiense en favor de la vía bilateral nos revela no sólo su preocupación por el tiempo, sino también la convicción de que Canadá obtendría mayores ventajas si negociaba directamente con Estados Unidos.

En efecto, en los análisis previos a la firma del Acuerdo de Libre Comercio se destacó lo ocurrido en las negociaciones comerciales multilaterales celebradas en el marco de la "Ronda Tokio" del GATT (1973-1979); en estas negociaciones el principio de la Cláusula de la NMF impidió que Canadá recibiera ciertas concesiones de Estados Unidos, cuyo Gobierno no deseaba que se genera

¹³⁶ Reynolds, Clark W. "Patterns of North America trade and balance of payments with implications for dynamic comparative advantage", 1985, p. 12.
¹³⁷ Lipsey, R. y Smith, M. "Taking the Initiative: Canada's trade options - in a turbulent world", C.D. Howe Institute, Toronto, 1985, p. 8.

lizaran a terceros países.

Respecto a la posición del Gobierno estadounidense, su principal interés por negociar el Acuerdo de Libre Comercio con Canadá se basó en su insatisfacción respecto a los progresos y la relevancia del GATT, particularmente en lo que se refiere a los llamados efectos de "mínimo común denominador" y el problema de los free-riders (cuando un país recibe los beneficios de algún acuerdo sin tener que acatar las reglas del mismo) que propician las negociaciones comerciales multilaterales y en particular el principio de la -- NMF, por otra parte, el fracaso de la Reunión Ministerial del GATT en 1982, obligó al Gobierno de Estados Unidos a que su Ley de Comercio de 1984 incluyera la autorización de negociar acuerdos de libre comercio, aún cuando resultaba evidente que Estados Unidos no ha abandonado su preferencia por los foros multilaterales y que si favoreció sus negociaciones bilaterales con Ca na dá fue principalmente como medio para acrecentar su capacidad de negociación y promover los efectos de "demostración" respecto de las negociaciones co mer cia les multilaterales.

Asimismo, considerando que más del 80% del comercio exterior de Estados Unidos no se realiza con Canadá, resulta improbable que el Gobierno estadounidense deseché la posibilidad de utilizar el acceso a su mercado como un elemento de negociación para obtener concesiones de sus otros socios comerciales importantes como Japón y Alemania Federal, de lo que podemos inferir que Estados Unidos intentará utilizar el Acuerdo de Libre Comercio para estimular la negociación de convenios más amplios plurilaterales o multilaterales.

Las consecuencias del Acuerdo de Libre Comercio, adquiere mayor importancia para Estados Unidos considerando que es el principal socio comercial de un numeroso grupo de países industrializados. Sin embargo, desprendemos del propio Acuerdo diversos aspectos que merecen una especial atención, tales como el riesgo de que se acentuen los acuerdos comerciales bilaterales, el posible daño en las relaciones comerciales con otros países, la eficacia del Acuerdo bilateral si otros países se integran y su relación y consecuencias en cuanto a las actuales negociaciones de la Ronda Uruguay.

Por lo que se refiere específicamente a la posición de México, es evidente que la firma de dicho Acuerdo, obliga a nuestro país a hacer importantes consideraciones, sobre todo respecto a su actual situación en el Mercado-

de América del Norte, una de ellas, es la amenaza de la desviación comercial con ciertos productos en los que México tiene una ventaja comparativa, por ejemplo, la rama automotriz, otra, es el peligro de que las presiones proteccionistas se extiendan desde Estados Unidos hasta Canadá y viceversa. Hasta la fecha, las autoridades mexicanas han restado importancia a este tema, lo que resulta lamentable, porque indudablemente el Acuerdo tendrá repercusiones inmediatas en el futuro comercial de nuestro país.

Es un hecho que sí el Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá llega a ratificarse según los términos establecidos, la mayoría de las barreras arancelarias que aún subsisten entre ambos países se eliminarán totalmente en 1999 y no podrá evitarse cierto grado de desviación del comercio y aún cuando ésta no resulte muy significativa en términos de agregados o de creación de comercio entre Canadá y Estados Unidos, es lógico esperar que pudiera ser significativo en determinados sectores industriales y para las relaciones comerciales con ciertos países, especialmente con México, por ello, la posible desviación del comercio como resultado de dicho Acuerdo deberá ser analizado con la profundidad y seriedad que amerita el caso.¹³⁸

Así, el principal riesgo para nuestro país se relaciona con la posición de México como el país subdesarrollado en América del Norte, respecto a este asunto Víctor Urquidí, después de descartar la idea de un Mercado Común entre los tres países de la región, advertía que "sin que esto signifique una defensa de la causa de Canadá (país que también protege a su industria) cualquier indicio de que México abriese su frontera arancelaria provocaría la rápida desaparición de la mayoría de las industrias manufactureras mexicanas, incluso antes de tener oportunidad de penetrar -si pudieran- en los mercados de Estados Unidos y Canadá",¹³⁹ por lo que propone que se emprendan negociaciones en ramas o sectores dinámicos en los que pudiese haber producción conjunta. Para un país como México esta posición resultaría altamente favorable debido a que los riesgos para la industria interna que enfrentaría una libera

138 Véase el estudio de la Oficina de la Contaduría de Estados Unidos: "Current Issues in U.S. Participation in the Multilateral Systems", 1985.

139 Urquidí, V. y Balassa, B. Toward Renewed Economic Growth in Latin America. Institute for International Economics, Washington, D.C., 1986, p.10

ción comercial, no parecen tan grandes con un enfoque sectorial como en el caso de un Acuerdo General de Libre Comercio y también debido a que se controlaría en mayor grado el proceso de liberación comercial como el que actualmente esta siguiendo nuestro país, pero por desgracia, esta situación difícilmente es aplicable en la práctica, por un lado, es muy probable que los acuerdos sectoriales conciten las objeciones del GATT, y por otro lado, se basan en supuestos de que las políticas industriales son complementarias, lo que en realidad no ocurre. Es evidente que la política industrial de México, país con un alto grado de participación del Estado en la economía, es muy diferente de las que se aplican en Estados Unidos y Canadá, por lo que habría considerables dificultades prácticas para hacer operativos esos acuerdos.

Asimismo, es evidente que si México llegará a participar en un Acuerdo de Libre Comercio con sus vecinos del norte, no desaparecería de manera automática la industria manufacturera nacional como algunos autores han llegado a afirmar, primero porque la experiencia nos ha demostrado que hasta ahora, ningún país, independientemente de su grado de desarrollo, ha visto desaparecer su industria local por haber participado en una zona de libre comercio; segundo, que se considera un proceso de negociación previo a la participación en la zona de libre comercio con el propósito de encontrar las ventajas mutuas y reducir al mínimo posible el costo de participación; y tercero, si los resultados no corresponden a las expectativas o si se comprueba que los costos son superiores a las ventajas, existe la posibilidad de renegociar las condiciones o renunciar al Convenio.

En la estrategia de la política comercial externa que seguirá el Gobierno mexicano en los próximos años deberán definirse claramente las opciones en el corto, mediano y largo plazo. En el corto plazo es evidente que la alternativa más viable para México sea pugnar por un convenio comercial bilateral más amplio con Estados Unidos y en condiciones más favorables para nuestro país.¹⁴⁰ Las condiciones actuales de la economía mexicana impiden que en

¹⁴⁰ Para un análisis más detallado de los convenios recientemente firmados entre México y Estados Unidos véase el apartado 4.3.3 de ésta tesis.

estos momentos nuestro país se incorpore al proceso de negociación del Tratado de Libre Comercio y mucho menos pensar en la posibilidad de integrarnos a un mercado común de América del Norte, pues en estos momentos la política comercial externa que se siga, deberá asegurar que nuestras exportaciones no tendrán en los mercados internacionales más obstáculos comerciales y el país pueda estar en posibilidad de hacer frente al pago del servicio de su deuda externa acumulada mediante mayores ventas al exterior, más que por medio de políticas antinflacionarias como las que se están siguiendo en estos momentos.

En el mediano plazo, la alternativa de que México se integre a la zona de libre comercio de América del Norte podría adquirir mayor importancia, pero ello dependería en gran medida de las características de la zona y, sobretudo, de las condiciones en que pudiesen integrarse a ella otros países, aún cuando en el documento original¹⁴¹ no se prevé de manera explícita esa posibilidad, pero México podría apoyar su ingreso en base al artículo XXIV del GATT y en otras disposiciones jurídicas, considerando que los acuerdos de libre comercio no contradicen las obligaciones multilaterales en la medida en que se ajusten a lo establecido en el artículo XXIV del GATT, incluso pueden llegar a ser complementarios de las negociaciones multilaterales en la medida en que podrían servir para persuadir a otros países a iniciar negociaciones o demostrar las ventajas de la liberación en ciertas materias, podrían también ser útiles para favorecer la resolución de cuestiones problemáticas que posteriormente se tratarían en el ámbito multilateral.

En efecto, de acuerdo a las normas jurídicas del GATT, los países con menor grado de desarrollo disfrutaban de ciertos privilegios en función de sus necesidades de desarrollo, sin embargo, la realidad nos ha demostrado que dichas concesiones son en la mayoría de los casos más nominales que reales, además, "es evidente que los países desarrollados no tendrán interés en liberar su comercio en el futuro, a menos que los países en desarrollo de ingreso medio disminuyan también sus restricciones a la importación".¹⁴² Por tanto, si

¹⁴¹ Véase Documento Elements of the Agreement, 1988.

¹⁴² Baldwin, Richard. "Fashioning a Negotiation Package between Developing and Developed Countries", (Himeo), octubre de 1986, p. 16.

el Gobierno mexicano decide considerar la posibilidad de que nuestro país se integre al Acuerdo de Libre Comercio firmado por Canadá y Estados Unidos, México debería prepararse para asumir considerables obligaciones, pero teniendo presente que éstas no deberán ser iguales a las de las otras partes, considerando los diferentes niveles de desarrollo de cada país.

Por lo que respecta a la liberalización comercial después de la firma - del Acuerdo, resulta difícil prever si las negociaciones entre Canadá y Estados Unidos conducirán o no a la total desaparición de los aranceles y barreras no arancelarias en su comercio recíproco, tal como está redactado en el Acuerdo, la propuesta es eliminar totalmente los aranceles bilaterales en un plazo de diez años a partir del 1º de enero de 1989, además el Acuerdo establece un "mecanismo de solución de controversias fuerte y expedito", con lo cual las diferencias no resueltas durante las negociaciones serán turnadas a una mesa de arbitraje.

También cabe prever una disminución de los aranceles en México, siempre y cuando en las negociaciones se reconozca su carácter de país con menor grado de desarrollo relativo, aunque es evidente que se enfrentarán ciertas dificultades en cuanto a las barreras no arancelarias, considerando que México durante muchos años ha protegido su proceso de industrialización interna mediante el uso de barreras no arancelarias impuestas fuera del marco del GATT. Otros temas no menos importantes negociados en el Acuerdo de Libre Comercio y que pudieran tener un impacto en el comercio de México con sus vecinos del norte son, entre otros: el comercio de productos agrícolas; el comercio de servicios; las prácticas desleales al comercio exterior (principalmente los subsidios a la exportación); la inversión extranjera y la propiedad intelectual.¹⁴³

El análisis precedente nos lleva a plantear una pregunta: ¿en qué medida es posible esperar que el Acuerdo de Libre Comercio llegue a fortalecer el - multilateralismo en el comercio mundial?, para responder a este tipo de cues

143 Para un análisis más detallado de estos temas consultese a: Gerardo Bugno. "El Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá", Comercio Exterior, vol. 37, núm. 11, México, noviembre de 1987, pp. 926-935; Paul Wonnacot. The United States and Canada: The Quest for Free Trade, - Institute for International Economics, Washington, D.C., 1987.

tionamientos es necesario que recordemos que con la creación de la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC)¹⁴⁴ se estableció el primer antecedente para el incumplimiento de las normas establecidas dentro del GATT por parte de los acuerdos comerciales regionales y bilaterales. Asimismo, la firma de dichos acuerdos han propiciado en varias ocasiones la aceleración de las negociaciones comerciales multilaterales para disminuir los efectos discriminatorios de la integración regional, de acuerdo con Winham, "el establecimiento de la CEE y sus ampliaciones en 1958 y 1971, impulsaron el inicio de las negociaciones conocidas como rodas Dillon y Tokio".¹⁴⁵ Este tipo de situaciones nuevamente se repite, pues el proceso de negociaciones del Acuerdo de Libre Comercio Estados Unidos-Canadá culminó cuando estaba por iniciarse la "Ronda Uruguay" del GATT y en donde se están tratando temas trascendentes para el comercio mundial tales como la adecuación del Acuerdo para que este organismo pueda supervisar multilateralmente el cumplimiento de sus normas y participar activamente en la resolución de los conflictos que se presenten en las transacciones comerciales; las salvaguardias; los subsidios; y la integración más adecuada de los países en desarrollo en el sistema multilateral.

Es por ello que uno de los aspectos que más preocupan de la firma del Acuerdo de Libre Comercio Estados Unidos-Canadá, es que esos países lo lleguen a aplicar de manera cerrada, exclusiva y discriminatoria, alentando con ello la creación de nuevos bloques de comercio regionales y obstaculizando, consecuentemente, el sistema de comercio multilateral, por lo que países como México, busquen en este contexto asegurar que sus relaciones comerciales bilaterales con Estados Unidos y Canadá no se vean afectadas y prepararse para vetar cualquier disposición restrictiva en el GATT.

Las implicaciones del Acuerdo de Libre Comercio dependerá en gran medida de la interpretación que los países signatarios decidan darle al mismo, "si es cerrada y exclusivista, existe el enorme peligro de que dañen irreparable-

¹⁴⁴ Véase apartado 2.4.4 de este Capítulo.

¹⁴⁵ Winham, Gilbert. *International Trade and the Tokyo Round Negotiation*, -- Princeton University Press, Princeton, 1986, p. 8.

mente las actuales negociaciones en el GATT y se fomente el movimiento hacia la creación de bloques comerciales regionales, con el consecuente deterioro en la capacidad de predicción y la transparencia que deben regir en el comercio internacional. Sin embargo, si el Acuerdo se vuelve complementario de las negociaciones del GATT, sus efectos podrían ser positivos. Avances considerables se darían en ese caso en materias muy problemáticas, como son los subsidios y el comercio de servicios".¹⁴⁶ Como sea que fuera, es difícil que en esos momentos podamos determinar la posición de los países signatarios respecto al Convenio que han firmado recientemente, en tanto no se de a conocer el texto final de dicho Acuerdo.¹⁴⁷

Lo que sí resulta evidente es que México como país que geográficamente pertenece a la región de América del Norte y por su estrecha relación comercial, tecnológica y de inversión con Estados Unidos, será sin duda el país que más pudiera verse afectado por el Acuerdo, por ello, de plantearse la posibilidad de que México se integre a dicho Acuerdo y se llegue a formalizar la creación de un Mercado Común de América del Norte (Canadá, Estados Unidos y México), nuestro país deberá considerar seriamente tres aspectos que a nuestro juicio son fundamentales para no verse tan afectado y maximizar los beneficios que de esta situación pudieran derivarse:

i) Lograr el reconocimiento explícito de su condición especial de país en desarrollo, puesto que nuestro grado de desarrollo es extremadamente inferior al de Canadá y al de Estados Unidos;

ii) Considerando nuestro nivel de desarrollo, la importancia y las características en diversos asuntos trascendentes son radicalmente distintas que en Canadá o Estados Unidos, como el comercio de bienes de capital, de productos agropecuarios, servicios o bien, en materia de subsidios y derechos compensatorios. La posición de México en torno a estos asuntos al ser distinta a la de los otros dos países de la región, deberá negociarla por separado respecto a cada uno de ellos; y

¹⁴⁶ Vega Cánovas, Gustavo. "El Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos", Comercio Exterior, vol. 38, núm. 3, México, marzo de 1988, p. 218.

¹⁴⁷ Al cierre de la redacción de esta tesis en octubre de 1988 aún no se daba a conocer el texto final del Acuerdo de Libre Comercio.

iii) En este proceso de integración regional cobra gran relevancia la similitud que guarda la posición de México y Canadá respecto a algunos temas, principalmente los concernientes al acceso a los mercados, la inversión extranjera y la propiedad intelectual, debemos esperar pues, que las negociaciones entre Estados Unidos y Canadá sobre estos temas, faciliten la participación futura de México en el Acuerdo de Libre Comercio.

La firma del Acuerdo de Libre Comercio Estados Unidos-Canadá plantea para México más interrogantes que respuestas sobre su futuro comercial en América del Norte, no obstante podemos concluir con Gerardo Bueno que "si el Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos se interpreta como el comienzo de una tendencia hacia el bilateralismo, entonces México, y quizá también otros países, deberán considerar muy seriamente la posibilidad de iniciar negociaciones para participar en dicho Acuerdo, o bien hacer esfuerzos para lograr por separado un acuerdo comercial con Estados Unidos".¹⁴⁸

2.5 FUNDAMENTOS JURIDICOS DEL ARBITRAJE COMERCIAL INTERNACIONAL.

En la reglamentación jurídica del comercio mundial, el arbitraje ocupa un lugar preponderante, considerando que se trata generalmente de un mecanismo rápido y eficaz para dirimir un conflicto de intereses, pues los árbitros, que no son necesariamente funcionarios judiciales, son personas que por su conocimiento de la actividad en que se ha suscitado el conflicto, sus resoluciones además de ser relativamente más rápidas, tienden también a ser más eficaces que las de un juez común.

Por otra parte el arbitraje comercial internacional es un medio para la solución de conflictos más económico que el proceso jurisdiccional; en primer lugar, porque al ser un proceso más rápido, representa un ahorro considerable de tiempo para las partes en conflicto; y en segundo término, porque los órganos oficiales arbitrales ofrecen sus servicios gratuitamente.¹⁴⁹

Además, el arbitraje ha demostrado ser en la práctica un medio más segu

¹⁴⁸ Bueno, G. Op. cit., p. 935.

¹⁴⁹ Véase a S. Knight. "International commercial arbitration: procedures and practice", en Proceedings of the American Society of International Law, -1982, Washington, D.C., pp. 163-170.

ro que las sentencias jurisdiccionales de tribunales nacionales, en la medida en que su resolución, el laudo, se ejecuta en varios países a la vez, sobre todo por la fuerza legal que tienen las diversas convenciones internacionales sobre la materia, principalmente la Convención sobre el Reconocimiento y Ejecución de Sentencias Arbitrales Extranjeras de 1958, la que en su artículo I nos señala:

- "1. La presente Convención se aplicará al reconocimiento y la ejecución de las sentencias arbitrales en el territorio de un Estado distinto de aquél en que se pide el reconocimiento y la ejecución de dichas sentencias, y que tengan origen en las diferencias entre personas naturales o jurídicas. Se aplicará -- también a las sentencias arbitrales que no sean consideradas -- como sentencias nacionales en el Estado en que se pide su reconocimiento y ejecución.
2. La expresión "sentencia arbitral" no sólo comprenderá las sentencias dictadas por los árbitros nombrados para casos determinados, sino también las sentencias dictadas por los órganos arbitrales permanentes a los que las partes se hayan sometido.
3. En el momento de firmar o ratificar la presente Convención, de adherirse a ella o de hacer la notificación de su extensión, todo Estado podrá, a base de reciprocidad, declarar que aplicará la presente Convención a los litigios surgidos en relaciones jurídicas, sean o no contractuales, consideradas -- por su derecho interno".

En este punto también debemos destacar a la Convención Interamericana -- sobre Arbitraje Comercial Internacional de 1975, que acuerda:

Artículo 1º "Es valido el acuerdo de las partes en virtud del cual se obligan a someter a decisión arbitral las diferencias que pudiese surgir o hayan surgido entre ellas con relación a un negocio de carácter mercantil..." y

Artículo 4º "Las sentencias o laudos arbitrales no impugnables según la ley o reglas procesales aplicables, tendrán fuerza de sentencia judicial ejecutoriada. Su ejecución o reconocimiento podrá exigirse en la misma forma que la de las sentencias dictadas por tribunales ordinarios nacionales o extranjeros, según las leyes -- procesales del país donde se ejecuten, y lo que establezcan al respecto los tratados internacionales".

En términos generales, "el arbitraje es una actividad jurisdiccional en comendada a uno o varios árbitros y tiene como objetivo dirimir un conflicto de intereses que les ha sido sometido por los interesados y lo que le dá un fundamento jurídico al arbitraje comercial internacional es que la controversia objeto del arbitraje debe haberse suscitado con motivo de un litigio de-

carácter internacional".¹⁵⁰ Es decir, que las partes interesadas -exportador e importador-, se encuentren domiciliadas o tengan su lugar de residencia en países diferentes o bien, que las mercancías objeto del contrato se desplacen de un país a otro.

El arbitraje como institución jurídica considera a diversas entidades tales como la conciliación, la cláusula arbitral, el convenio arbitral, el arbitraje y el laudo, en un proceso arbitral, todas estas entidades no tienen necesariamente que presentarse y cuando así sucede, su orden no es obligatoriamente el mismo en cada caso concreto.

i) LA CONCILIACION. Generalmente se trata de la primera fase del proceso arbitral y es meramente autocompositiva. En la Conciliación, las partes acuerdan someter sus diferencias a la mediación de uno o más árbitros, los que solamente desempeñan un papel secundario pues cumplen una función de acercamiento de puntos coincidentes entre las partes, por lo que el acuerdo al que lleguen éstas no resulta obligatorio. La conciliación resulta conveniente en la medida que evita que las partes radicalicen sus posiciones y permite que tanto el exportador como el importador puedan continuar con sus relaciones comerciales.

ii) LA CLAUSULA ARBITRAL. Se considera una parte autónoma del contrato pero puede llegar a constar en él, mediante esta disposición el exportador y el importador acuerdan someter futuros conflictos a la solución de un árbitro, independientemente de que este acepte o no, puesto que se trata de un acuerdo específico entre las partes y no requiere la voluntad del árbitro.

La cláusula arbitral no se agota en un solo litigio y sirve para prevenir la solución de todos los litigios presentes y futuros que se susciten en el contrato en que se haya dispuesto esta cláusula.¹⁵¹

iii) CONVENIO ARBITRAL. Es aquel compromiso mediante el cual el exportador y el importador, someten sus diferencias específicas a la resolución de un árbitro o árbitros una vez que surge el conflicto y aún cuando el con

150 David, R. "Arbitrage et Droit Comparé", en Revue Internationale de Droit Comparé, Paris, año XXI, núm. 1, 1979, p. 12.

151 Véase a Berlingieri, V. "Note minime sull'autonomia della clausula compromissoria", Il Diritto Internazionale, año LXXVI, núm. 1, enero-marzo de 1984, p. 26.

flicto ya se hubiese sometido al conocimiento de una autoridad jurisdiccional e incluso aunque ya se hubiese dictado una sentencia al respecto, aunque en este caso "el arbitraje sólo tendrá validez si los interesados hubiesen conocido previamente la sentencia".¹⁵²

iv) EL ARBITRAJE. El arbitraje propiamente dicho se inicia en el momento en que, habiéndose puesto de acuerdo el exportador y el importador, el árbitro acepta su designación y el conocimiento del conflicto, y entra en funciones; es decir, cuando en base a la cláusula o al convenio arbitral, se perfecciona la relación vendedor-comprador-árbitro y se inicia su funcionamiento.

El árbitro se sitúa desde el inicio del proceso arbitral como juzgador, pero a diferencia del juez jurisdiccional, el árbitro tiene mayores posibilidades de flexibilidad en la conducción del proceso y tiene únicamente como límite lo acordado entre las partes en conflicto. "Si las partes no hubiesen convenido otra cosa, se seguirán en el compromiso arbitral los plazos y las formas establecidas para los tribunales judiciales, pero los árbitros estarán siempre obligados a recibir pruebas y a oír alegatos si cualquiera de las partes lo pidiera".¹⁵³

En un contrato de compraventa internacional de mercaderías,¹⁵⁴ las partes pueden especificar en la cláusula o compromiso arbitrales que serán aplicables al procedimiento arbitral ciertos usos y costumbres que el árbitro deberá respetar; esta prevención resulta conveniente para las partes en la medida en que el contrato de compraventa considere una actividad comercial, que por su propia naturaleza tenga usos y costumbres poco comunes en el comercio mundial. Sin embargo, la práctica más común en los contratos de compraventa internacional de mercaderías es el establecimiento desde la cláusula o compromiso arbitrales la sumisión de las partes a un órgano arbitral reconocido internacionalmente como la American Arbitration Association con sede en Nueva York; la Inter-American Commercial Arbitration Commission con sede en Nueva York y con oficinas de representación en 21 países latinoamericanos; la Corte

¹⁵² Torralba Soriano, V. "Eficacia del contrato preliminar de arbitraje", en Revista Crítica de Derecho Inmobiliario, Madrid, 1976, p. 107.

¹⁵³ Siqueiros, S. "El arbitraje comercial", en Revista de la Facultad de Derecho, Tomo XXV, núm. 59, México, 1975, pp. 708-709.

¹⁵⁴ Véase apartado 4.4 de esta tesis.

de Arbitraje de la Cámara Internacional de Comercio; o la Comisión de Protección del Comercio Exterior de México, entre otras.

vi) EL LAUDO. Es una resolución que interpretando los intereses de las partes en conflicto, busca una solución a los mismos de manera imperativa. - Es decir, se trata de una verdadera sentencia que tiene su fundamento en la libre sumisión de las partes en conflicto. De acuerdo al derecho mexicano, - el laudo debe ser, como la sentencia de todo tribunal, "claro, preciso y congruente con la demanda y la contestación; deberá condenar o absolver al demandado y decir todos los puntos litigiosos; no estar sujeto a otras formalidades especiales aparte de la mención de lugar y fecha en que se pronuncie, - el nombre de los árbitros, el de las partes contendientes, el carácter con que éstas litiguen y el objeto del pleito". En terminos generales, el laudo es una decisión definitiva e inapelable, salvo en dos excepciones: que hayan existido irregularidades en el procedimiento o que el árbitro o árbitros hayan extralimitado del poder que las partes en conflicto les otorgaron para la solución de sus diferencias. Este carácter es importante en la medida en que facilita su ejecución.

En el derecho positivo mexicano debemos distinguir dos casos: cuando el árbitro o árbitros han sido nombrados únicamente por las partes, para que su decisión sea ejecutada deberá ser ratificada por un juez jurisdiccional, y en este momento puede proceder el recurso de amparo en su contra; y cuando el árbitro o árbitros han sido nombrados directamente por autoridad judicial, - su decisión se considera acto de autoridad.

vii) LA EJECUCION. La última parte de la segunda fase del arbitraje es precisamente su aplicación, voluntaria o forzada, de la solución que se ha dado al conflicto de intereses. La parte que resulte condenada podrá aceptar voluntariamente el fallo en su contra o bien podrá oponerse a él. En éste último supuesto existen dos vías: si esta parte considera que existieron irregularidades en el procedimiento o que el árbitro o árbitros actuaron con exceso de poder, podrá recurrir dicho fallo ante un tribunal jurisdiccional; - la segunda vía es que, una vez declarada ejecutoria la resolución por el tribunal competente, cuando en contra de ella no hubiere ningún recurso -ya sea porque no existió ninguno de los acontecimientos irregulares que hemos señalado o porque las partes renunciaron desde un principio a cualquier recurso-

dicha resolución toma el carácter de cosa juzgada,¹⁵⁵ y en consecuencia puede ser susceptible de ser impuesta a la parte que ha resultado condenada mediante las medidas de apremio que se consideren oportunas.

A nivel internacional, se han establecido diversos mecanismos idóneos -- con objeto de que este tipo de resoluciones puedan ser ejecutadas con relativa rapidez y facilidad. Entre otras podemos destacar a la Convención sobre Reconocimiento y Ejecución de Sentencias Extranjeras (1958); el Protocolo de Ginebra sobre Cláusulas de Arbitraje (1923); la Convención Europea sobre Arbitraje Comercial Internacional (1961); y la Convención Europea sobre la Ley -- Uniforme en Materia de Arbitraje (1962).

¹⁵⁵ Artículo 426, fracción V del Código de Procedimientos Civiles para el -- Distrito Federal.

CAPITULO TERCERO

REGIMEN JURIDICO DE LA POLITICA DE COMERCIO EXTERIOR DE MEXICO

"El pueblo que quiera morir, que venda a un solo pueblo, y el que quiera sobrevivir, que venda a más de uno".

José Martí (1853-1895)

3.1 MARCO GENERAL DEL COMERCIO EXTERIOR DE MEXICO.

La evolución reciente del comercio exterior de México ha atravesado por diversas etapas, respondiendo cada una de ellas a los cambios que se fueron presentando en la estructura productiva del país y en los mercados internacionales, sin pretender realizar aquí un examen detallado de cada una de dichas etapas, consideramos necesario iniciar este capítulo con una breve descripción de las principales características del comercio exterior de México desde el periodo de posguerra, con el objeto de presentar un marco general previo al análisis del régimen jurídico que ha reglamentado a esta importante actividad económica para nuestro país.

A efecto de seguir un orden metodológico, dividimos nuestro periodo de análisis en cuatro etapas fundamentales: el modelo de sustitución de importaciones, que a su vez comprende tres etapas, una primera de sustitución de bienes de consumo (1940-1958); una segunda de sustitución de bienes intermedios (1959-1976); y la sustitución de bienes de capital (1977-1982); y una cuarta etapa de apertura comercial y promoción de las exportaciones no tradicionales (1983-1988).

1) PERIODO DE SUSTITUCION DE BIENES DE CONSUMO (1940-1958). El modelo de sustitución de importaciones surgió en México a principios de los años cuarentas y se acelera después de la Segunda Guerra Mundial. La estrategia de este modelo se sustentó en una organización de la economía en la que el Estado Mexicano a través de su acción directa como inversionista e indirecta a través de su política económica, garantizó a los sectores productivos una estructura proteccionista y el otorgamiento de diversos estímulos al proceso de industrialización para reactivar el crecimiento económico, primeramente en el desarro

llo del sector primario y, posteriormente, en un modelo de sustitución de importaciones, este proceso se inició con aquellos bienes que presentaban una demanda existente, como son los bienes de consumo, y se extiende durante toda la década de los cuarenta y hasta 1958.

En la década de los cuarenta observamos un comportamiento favorable en la balanza de pagos y un importante dinamismo del sector agropecuario, permitiendo ello incrementar la producción manufacturera y avanzar consistentemente en el proceso de sustitución de bienes de consumo duradero. Entre 1940 y 1945 el principal objetivo de la política de comercio exterior fue la recaudación tributaria, "los impuestos sobre las importaciones y las exportaciones aportaban una parte muy considerable de los ingresos fiscales, dado que eran fáciles de recaudar. Durante este periodo, México tenía superávit en cuenta corriente en todos los años y pudo acumular una reserva considerable, de modo que apenas se prestó atención al objetivo de equilibrio de la balanza de pagos".¹⁵⁶

Esta política comercial además de generar una importante demanda externa de materias primas, la Segunda Guerra Mundial permitió a su vez estimular la producción interna de diversos productos manufacturados que en esos momentos resultaba difícil poder obtenerlos en los mercados externos, a pesar de ello, los aranceles continuaron elevándose con el propósito de proteger a la industria manufacturera nacional. En términos generales durante el Gobierno de Miguel Alemán (1946-1951) se acentuaron las medidas proteccionistas mediante el control directo de las importaciones, por ejemplo, en 1947 se prohibió la importación de 120 artículos considerados de lujo y que representaban poco más de 18% del total de las importaciones realizadas, -- por otra parte se fijó una tasa ad valorem en el sistema tarifario y se estimuló la sustitución de importaciones de bienes de consumo duradero. En este periodo observamos también cambios importantes en la política cambiaria, así, en 1948 el tipo de cambio se modificó pasando de 4.25 pesos por dólar

¹⁵⁶ Reynolds, Clark. "Mexican Commercial Policy", CEPAL, Santiago de Chile, (mimeo), 1970, p. 12.

a 6.89 y en 1949 hasta 8.65 pesos por dólar, si bien, el conjunto de estas medidas estaban orientadas a limitar las importaciones, paralelamente alentaron la fuga de capitales, intensificandose así el déficit de la cuenta corriente- en la balanza de pagos.¹⁵⁷

En el Gobierno de Ruíz Cortines (1952-1958), la política comercial externa continuó orientandose a promover la industrialización mediante la sustitución de importaciones y acentuando las prácticas proteccionistas mediante el incremento de las tarifas de importación. Si bien, durante esta etapa el principal objetivo de la política comercial externa continuó siendo elevar la recaudación tributaria, paralelamente comenzaron a adoptarse otros criterios tales como mantener el equilibrio de la balanza de pagos y fortalecer la protección de la industria nacional.

Este fue un periodo que se caracterizó por un acelerado proceso inflacionario originado entre otros factores por el creciente déficit presupuestal, - agudizandose con ello los desequilibrios en la balanza de pagos, así, con el objeto de restaurar el equilibrio de ésta, se acudió, primero a la elevación de los aranceles y posteriormente al expediente devaluatorio del peso, pasando el tipo de cambio de 8.60 pesos por dólar en 1953 a 12.49 pesos en 1954, - en ese mismo año se utilizaron por vez primera a los permisos de importación- como un instrumento adicional de la política comercial; "subsecuentemente, -- los permisos se usaron cada vez más con el propósito de proteger a la industria nacional".¹⁵⁸

Entre 1955 y 1960 el principal objetivo de la política comercial externa fue la protección de la industria doméstica, al mismo tiempo que se restó importancia a los objetivos de recaudación tributaria y de equilibrio de la balanza de pagos, por lo que la participación de los impuestos al comercio exterior en los ingresos presupuestarios totales disminuyó considerablemente. Por lo que respecta a la estructura de la balanza comercial, en el periodo 1940--1958 observamos por una parte, que los bienes del sector primario tuvieron --

¹⁵⁷ Véase a T. King. Mexico, Industrialization and trade Policies since 1940, Oxford University Press, 1970.

¹⁵⁸ Ten Kate, A. y Wallace, R. "La protección efectiva en México", en Investigación Económica, vol. XXXVI, núm. 140, enero-marzo de 1977, p. 205.

una alta participación en el total exportado, configurando éstas las exportaciones de productos considerados como tradicionales en las transacciones comerciales externas de México, destacando entre las mismas el algodón, café, jitomate, camarón, azúcar, hilados de henequén y algodón, frutas y legumbres en conserva y algunos minerales como el plomo, cobre y zinc.

En los años cincuentas, las exportaciones mexicanas enfrentaron fuertes fluctuaciones en las cotizaciones de los mercados internacionales, viendose afectados principalmente los productos agrícolas de exportación, en tanto -- que el Gobierno de Estados Unidos elevó sus gravámenes a las importaciones -- de productos minerales de origen mexicano, por lo que las exportaciones de éstos disminuyeron significativamente en esa década, frente a esta coyuntura "el Gobierno mexicano puso especial empeño en el fomento de las ventas externas, y concedió exenciones o rebajas en las tasas impositivas de exportación a los productos nacionales que enfrentaran dificultades en los mercados -- extranjeros".¹⁵⁹

En el periodo 1951-1954 observamos importantes incrementos en los ingresos por concepto de exportación de mercancías, manteniendose una tasa promedio de crecimiento anual de más de 20% debido entre otros factores, a que -- en los mercados internacionales se registraron precios favorables en las cotizaciones de las materias primas. Sin embargo, para el periodo 1955-1958, -- el valor de las exportaciones globales se redujo considerablemente en términos relativos como consecuencia del crecimiento experimentado en el consumo interno, asociado con el aumento en la actividad productiva nacional. En toda esa década, los ingresos totales por exportación significaron en promedio el 8.6% del PIB del país, y por tipo de mercado, en promedio el 66.4% de las exportaciones totales se canalizaron al mercado estadounidense.

En cuanto a las importaciones, entre 1940 y 1958, éstas se concentraron en la adquisición de bienes de capital (44% del total) y en menor medida en bienes de consumo (21% del total). Al ponerse en marcha la primera etapa de

159 Navarrete, Jorge Eduardo. "Desequilibrio y dependencia: las relaciones económicas internacionales de México en los años sesentas", en el Trimestre Económico, núm. 8, Edit. FCE, México, 1979, p. 109.

sustitución de importaciones, se observó una reducción relativa de las mismas entre 1945 y 1950, reactivándose nuevamente en 1951, aunque a un bajo ritmo -- hasta 1954 cuando se aceleraron significativamente las importaciones como consecuencia de la devaluación del peso, lo que obligó al Gobierno mexicano a -- elevar los derechos arancelarios sobre las importaciones en 25% ese mismo año para evitar que se ampliará nuevamente el desequilibrio comercial. Así, durante toda la década de los cincuenta, las importaciones de mercancías alcanzaron un monto acumulado de 8.7 mil millones de dólares, registrando un crecimiento promedio anual de 9%. Asimismo observamos que el valor de las importaciones superó marcadamente todos los demás renglones de egresos de la balanza de pagos, originándose por ello una mayor demanda de divisas. "La elevación de las importaciones estuvo enmarcada por la expansión productiva que registró el país, así como por los aumentos de la inversión privada nacional y extranjera".¹⁶⁰

CUADRO No. 6

COMERCIO EXTERIOR DE MEXICO 1940-1958
(Millones de dólares)

Año	Exportación de mercancías	Variación % anual	Importación de mercancías	Variación % anual	Saldo comercial
1940	94.4	-	132.4	-	- 38.0
1945 (1)	271.6	187.7	372.5	181.3	-100.9
1950 (2)	493.4	81.8	596.7	60.2	-103.3
1951	591.5	19.9	888.7	48.9	-297.2
1952	625.3	5.7	828.8	- 6.7	-182.2
1953	559.1	-10.6	807.5	- 2.6	-248.4
1954	615.8	10.1	788.7	- 2.3	-172.9
1955	738.6	19.9	883.7	12.0	-145.1
1956	807.2	9.3	1,071.6	21.3	-264.4
1957	706.1	-12.5	1,155.2	7.8	-449.1
1958	709.1	0.4	1,128.6	- 2.3	-419.5

(1) Variación 1945/1940

(2) Variación 1950/1945

FUENTE: Elaborado en base a datos de Banco de México, Informes Anuales de -- 1940 a 1958.

Durante la década de los cincuenta, los productos que tuvieron mayor participación en el total de las importaciones fueron: en el renglón de bienes de consumo, los alimentos, bebidas, combustibles y lubricantes y energía eléctrica; y en el renglón de bienes de producción, las materias primas para la producción agropecuaria y bienes no duraderos para la industria y el comercio, así como la maquinaria y el equipo agrícola, de transportes y telecomunicaciones. El conjunto de bienes de producción representó en promedio el 88.7% del total de importaciones durante el periodo de referencia. Geográficamente, el 66% de las importaciones totales provinieron de Estados Unidos durante el periodo 1940-1958.

ii) PERIODO DE SUSTITUCION DE BIENES INTERMEDIOS (1959-1976). En esta etapa, la política comercial se orientó a la sustitución de bienes de consumo intermedio y abarca prácticamente tres gobiernos: en el de López Mateos (1958-1964), la sustitución de importaciones se extendió a un número cada vez mayor de bienes, entre los que se incluyeron diversos bienes de consumo intermedio y equipo, en especial se intensificó la protección a la industria automotriz, fomentándose además su integración, de tal forma que un mínimo del 60% de los insumos de esta rama tuviesen origen local; en el Gobierno de Díaz Ordaz (1965-1970) se cuestionó el problema de la eficiencia de la industria nacional, vinculando él mismo con la excesiva protección de que habían gozado los industriales mexicanos.¹⁶¹ Se mantuvo el incentivo a la sustitución de importaciones, con el criterio de alentar la producción en aquellas ramas productivas que proporcionalmente presentasen mayor participación en las importaciones globales.

En el Gobierno de Luis Echeverría (1971-1976)¹⁶² la política comercial externa se orientó en los primeros años de ese sexenio, a lograr una mayor reducción de las importaciones e incrementar las exportaciones, ello permitió que el déficit de la balanza comercial se redujera de 1,045.5 millones de dólares en 1970 a 890.6 millones en 1971. Sin embargo, como la elasticidad de -

161 Véase a Gerardo Bueno. "Estructura de la protección en México", en Bela-Balassa (Comp.), Estructura de la Protección en Países en Desarrollo, -- CEMLA, México, 1972.

162 Véase a Rogelio Huera Q. "Relaciones económicas internacionales y balanza de pagos de México (1970-1976)", en Investigación Económica (Nueva -- Época), núm. 3, Facultad de Economía, México, julio-septiembre de 1977.

las importaciones era relativamente rígida, el Gobierno optó por un programa de estímulos a las exportaciones a través de las siguientes medidas: creación del Instituto Mexicano de Comercio Exterior (IMCE); reestructuración del Banco Nacional de Comercio Exterior; y el establecimiento de la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos. Asimismo se modificaron los estímulos fiscales a las exportaciones y se actualizó el reglamento de las empresas maquiladoras para permitirles extender el radio geográfico de sus instalaciones en territorio mexicano.

Entre 1972 y 1975 el Gobierno continuó adoptando diversos controles en el intercambio comercial de México con el exterior, pero no es sino hasta la devaluación de 1976, cuando el tipo de cambio pasó de 12.49 pesos por dólar a 21.35 pesos por dólar, cuando el Gobierno mexicano mediante un mecanismo y una concepción distinta, se enfrenta con determinación e intentando dar una solución estructural al problema del desequilibrio externo, pero a pesar de las medidas en marcha desde 1971, el déficit comercial continuó observándose con diferentes niveles. Si relacionamos a las exportaciones mexicanas con la dinámica de la economía mundial y particularmente con la actividad económica de Estados Unidos -país al cual México continuó exportando aproximadamente - el 60% de nuestras ventas totales al exterior durante el periodo de análisis -, podemos afirmar que el incremento de las exportaciones mexicanas se debió en gran medida a la reactivación económica de nuestro vecino del norte. Efectivamente, cuando se registró la fase de recuperación de la economía estadounidense en el periodo 1971-1973, es cuando observamos la más alta tasa de -- crecimiento de nuestras exportaciones.

En 1975 las exportaciones nuevamente se estancaron, coincidiendo ello con la nueva fase recesiva de la economía norteamericana y en 1976 se observó un repunte, registrándose ese año un crecimiento de casi 16% anual de las exportaciones respecto al año anterior, a ello contribuyó la repercusión inmediata que tuvo la devaluación de 1976 -de 458.3% en promedio- y externamente, esta recuperación se debió al auge observado por la economía estadounidense. Cabe aclarar que es en el último trimestre de 1976 donde observamos el mayor crecimiento de las exportaciones si lo comparamos con igual trimestre de 1975.

Por lo que respecta a las importaciones, estas se redujeron en 3.1% en-

1971 respecto a 1970, situación que no se había observado desde 1959, ello - se debió en parte a la reducción en la tasa de crecimiento de la producción interna, por lo que ese año se conoció como el año de la "atonía". A partir de 1972 las importaciones mantuvieron un ritmo de crecimiento acelerado hasta 1975, a tal grado que ese año se había más que triplicado el déficit de la balanza comercial al pasar de -1,045.5 millones de dólares en 1970 a -- -3,721.6 millones en 1975. La composición de las importaciones en el periodo 1971-1976 correspondió en promedio alrededor del 81% a los bienes de producción (maquinaria, equipo y materias primas industriales); 10.2% a diversos - bienes no clasificados; y 8.8% a bienes de consumo. Durante el periodo 1972-1974 el aumento en el ritmo de crecimiento del PIB permitió hacer crecer las importaciones aceleradamente en esos años.

En 1976 se redujo considerablemente el déficit comercial en casi mil millones de dólares, al pasar de -3,721.6 millones en 1975 a -2,731.8 millones en 1976, en ello se conjuntaron varios factores tales como: el auge de la -- economía estadounidense y el aumento de los precios internacionales de los -- principales productos de exportación de México, mejorándose con ello nuestros términos de intercambio, el aumento de las cotizaciones en dólares de -- los principales productos primarios de exportación fue en promedio de 36.9% respecto a 1975; la recesión de la economía interna y la orientación de los capitales hacia actividades especulativas y no productivas; la disminución - de las importaciones del sector público, principalmente de bienes agropecuarios; y las devaluaciones del peso.

Por sector económico, hasta 1972 el sector agropecuario había aportado entre 45 y 50% de las exportaciones totales, pero a partir de 1972 la industria de transformación pasó a ocupar el primer lugar, situación que puso al país en una posición altamente vulnerable por el reducido grado de competitividad de los bienes producidos en el país, consecuencia en parte de la política comercial altamente proteccionista seguida hasta entonces. Sin embargo, el aumento acelerado de las exportaciones de petróleo crudo a partir de 1976 sirvió como paliativo coyuntural al desequilibrio en nuestro sector externo.

El incremento de 15.9% de las exportaciones en 1976 respecto a 1975 se debió básicamente a cinco productos: café, jitomate, algodón, ganado en pie y petróleo crudo, cuyo aumento fue en buena medida producto del alza en los-

precios internacionales de dichos productos primarios. Debemos aclarar que - si bien es cierto que durante el periodo 1970-1976 se registró una tasa de - crecimiento acelerado de las exportaciones, pasando éstas de 1,281.3 millo- nes de dólares a 3,315.8 millones, esto se debió no tanto al aumento del vo- lumen real de exportaciones, sino a un incremento coyuntural de los precios- en los mercados internacionales, lo que quiere decir, que durante el periodo analizado no se logró aumentar la capacidad real para exportar, ello quedó - plenamente demostrado cuando comenzaron a disminuir los ritmos inflacionari- os internacionales comenzó a reducirse el ritmo de crecimiento de las expor- taciones, al respecto Navarrete nos señala que "en el quinquenio 1970-1974, - la capacidad real de exportación del país, reflejada en las cifras de expor- tación a precios constantes, registra un incremento global de 9.3%, corres- pondiente a una tasa media anual de crecimiento de sólo 2,2%".¹⁶³

CUADRO No. 7

COMERCIO EXTERIOR DE MEXICO 1959-1976
(Millones de dólares)

Año	Exportación de mercancías	Variación % anual	Importación de mercancías	Variación % anual	Saldo comercial
1959 (1)	723.0	17.4	1,006.6	27.1	- 283.6
1964 (2)	1,022.4	41.4	1,493.0	48.3	- 470.6
1969 (3)	1,385.0	35.5	2,079.0	39.2	- 693.0
1970	1,281.3	- 7.5	2,326.0	11.9	-1,045.5
1971	1,363.4	6.4	2,254.0	- 3.1	- 890.6
1972	1,665.3	22.1	2,717.9	20.6	-1,052.6
1973	2,070.5	24.3	3,813.4	40.3	-1,749.5
1974	2,850.0	37.6	6,056.7	58.8	-3,247.8
1975	2,861.0	0.4	6,580.2	8.6	-3,721.6
1976	3,315.8	15.9	6,029.6	- 8.4	-2,731.8

(1) Variación 1959/1954

(2) Variación 1964/1959

(3) Variación 1969/1964

FUENTE: Elaborado en base a datos de Banco de México, Informes Anuales de -- 1959 a 1976.

163 Navarrete, Jorge Eduardo. "Desequilibrio y dependencia: el comercio exterior de México", en Comercio Exterior, vol. 25, núm. 12, Bancomext, - México, diciembre de 1985, p. 1346.

iii) PERIODO DE SUSTITUCION DE BIENES DE CAPITAL (1977-1982). Durante este periodo la evolución del comercio exterior de México sufre cambios fundamentales, por una parte la política comercial externa en los primeros años del Gobierno de López Portillo se orientó a concluir el proceso de sustitución de importaciones, buscándose como fin último la sustitución de bienes de capital, por otra parte, este periodo significó el agotamiento de este modelo; y respecto a la distribución sectorial de nuestras exportaciones observamos fuertes desequilibrios intersectoriales, pues mientras el sector agropecuario representó el 48% de las exportaciones totales en 1970, el petróleo y sus derivados el 2.8% y la industria de transformación el 35.1%, para 1982 la situación había cambiado radicalmente, pues mientras el sector agropecuario representó solamente el 6% de las exportaciones totales, la participación de las exportaciones petroleras se había incrementado a casi el 75% y la industria manufacturera había visto reducir su participación a menos de 1%, es decir, el periodo 1977-1982 se caracterizó por la petrolización de nuestras exportaciones, contribuyendo a ello el incremento registrado en los precios internacionales de los hidrocarburos, pasando el precio del crudo de -- 12.40 dólares por barril (tipo Saudi-Arabia) a 28.67 dólares en 1980 y a --- 33.47 dólares en 1982, lo que significó un incremento de 169.9% en el periodo considerado, ello aunado al aumento del volumen de producción, permitió elevar el valor de las exportaciones petroleras de México de 1,033.0 millones de dólares en 1977 (23.4% de las exportaciones totales) a 16,017.0 millones de dólares en 1982 (76.2% de las exportaciones totales), es decir, durante este periodo las exportaciones petroleras se multiplicaron casi 16 veces.

A partir de 1977 las exportaciones mexicanas comenzaron a registrar un ritmo de crecimiento acelerado, ya que de ese año a 1982 crecieron 375.4%, lo que representó una tasa media anual de 37.4%. Por lo que hace a las importaciones, éstas más que se cuadruplicaron durante el periodo de análisis, registrando una tasa de crecimiento promedio anual del orden de 34.5%. El valor de las importaciones creció básicamente por la adquisición de alimentos, materias primas, insumos intermedios y bienes de capital.

Entre 1977 y 1982 las transacciones comerciales de México con el exterior mostraron un incremento de 243.7% al pasar de 10,308.2 millones de dólares a 35,428.0 millones, lo que arroja una tasa de crecimiento media anual -

de 27.6%. En 1982 la crisis que caracterizaba a la economía mexicana llegó a su punto más álgido, en ese año se registró la tasa de crecimiento más baja que se haya registrado en la historia contemporánea de México. Ello se debió en gran medida a la crisis mundial que se presentó en esos momentos; a las altas e inestables tasas de interés en los mercados de capital internacionales; a la caída significativa en los precios del petróleo; y a las medidas comerciales proteccionistas que estaban aplicando los principales países industrializados.

Internamente la economía mexicana se contrajo en parte porque tuvo que hacer frente a una deuda externa acumulada superior a los 80 mil millones de dólares, que significaban pago de intereses con tasas fluctuantes elevadas, al mismo tiempo que el petróleo que representaba las tres cuartas partes de las exportaciones, había sufrido una fuerte caída de precios, además de cerrar de mercados seguros y estables. Adicionalmente, México no podía exportar otro tipo de productos para superar en alguna medida el desequilibrio que comenzaba a registrar la balanza de pagos, porque los mismos mercados internacionales se encontraban en una fase contraccionista. Por su parte la relación entre exportaciones e importaciones y el PIB a precios corrientes pasó de 11.2% en 1976 a 18.1% en 1981.

La balanza comercial de México había venido registrando constantes déficits desde 1955 y hasta 1981, llegándose a acumular tan sólo en el periodo de 1977 a 1981 un déficit de 14,365 millones de dólares. Dentro de ese periodo, el saldo negativo más alto se registró en 1981 cuando sumó 4,510 millones de dólares. A partir de 1982 se registró por primera vez en muchos años un saldo comercial superávitario, pero como consecuencia de la drástica caída de las importaciones, las que se redujeron en casi un 40% respecto al año anterior, y no como consecuencia de un crecimiento en las exportaciones, pues éstas solamente registraron una tasa de crecimiento de 8.2%.

El renglón de importaciones que mayor importancia representó en el periodo de análisis fue el de la industria manufacturera, dentro del cual destacan los bienes de capital que en 1977 llegaron a representar el 30.6% del total importado. Sin embargo, el sector agropecuario fue aumentando sus compras externas y de representar el 6.2% de las importaciones en 1976, pasó a significar el 10.3% en 1981. Los países o áreas geográficas con los que Méxi

co registró saldos negativos en su intercambio comercial en nuestro periodo de análisis fueron: Estados Unidos, la Comunidad Económica Europea y Japón.

De 1977 a 1982 las exportaciones mexicanas crecieron 375% al pasar de - 4,418 millones de dólares en 1977 a 21,006 millones en 1982, lo que representó una tasa media anual de crecimiento de 37.3%, registrándose el mayor crecimiento en 1980 -74% anual-. El principal renglón de exportaciones en 1977- lo representaron los bienes de consumo intermedio -69.8% de las exportaciones totales-; en segundo término se situaron los bienes de consumo con el -- 27.2%, mientras que los bienes de capital sólo alcanzaron el 3%. Para 1982,- la situación cambió radicalmente y el principal renglón de las exportaciones lo constituye el petróleo, representando ese año el 78% del total exportado, mientras que el sector manufacturero representó solamente el 13.3% del total.

El sector agropecuario redujó considerablemente su participación dentro de las exportaciones durante el periodo considerado, pues mientras su participación fue de 28% en 1977, en 1982 ésta representó el 10.1% del total. Por lo que respecta a los productos manufacturados, los principales renglones ex portados en 1982 fueron: alimentos, bebidas y tabaco, que alcanzaron el 3.3% del total con un valor de 707 millones de dólares, los vehículos para el --- transporte con 2.5% de participación y 534 millones; los productos de la industria química con 2.1% y 442 millones y los productos metálicos, maquinaria y equipo industrial con 390 millones de dólares y 1.8% del total. Los -- principales clientes de México en 1982 fueron: Estados Unidos (53.3%), España (8.6%), Japón (6.7%), Francia (4.5%) y el Reino Unido (4.3%).

Por lo que respecta a las importaciones, durante el periodo 1977-1982,- éstas casi se triplicaron, al pasar de 5,889 millones de dólares a 14,422 mi llones, lo que representó un aumento de 144.9%, es decir que las importaciones crecieron a una tasa media anual del 21.3% en los seis años considerados, lo que nos muestra la dinámica que tuvo la economía mexicana en ese periodo. A partir de 1982 las compras al exterior tuvieron una tasa de crecimiento ne gativa del 39.7% anual, reflejó de la crisis económica que comenzó a mani-- festarse desde principios de ese año.

El principal renglón de productos importados en 1982 lo constituyeron - las manufacturas, las cuales sumaron 12,971 millones de dólares -90% del total importado ese año-, dentro de éstas destacaron por su importancia los pro

ductos metálicos, maquinaria y equipo industrial que sumaron 5,707 millones, que significó el 39.7% del total importado; los vehículos para el transporte, sus partes y refacciones, con el 13.7%, o sea, 1,978 millones; los productos químicos con el 8.7% y 1,251 millones; y los productos siderúrgicos con 7.4% y un valor de 1,071 millones. El sector agropecuario contribuyó con el 7.6%, es decir, un total de 1,096 millones de dólares, cifra significativamente menor al 11.4% que representaron las importaciones agropecuarias en 1977. Los principales proveedores de México en 1982 fueron: Estados Unidos - (56.5%), Japón (4.8%), Alemania Federal (4.6%), Bélgica-Luxemburgo (4.6%), -- e Italia 92.1%).

CUADRO No. 8

COMERCIO EXTERIOR DE MEXICO 1977-1982
(Millones de dólares)

Año	Exportación de mercancías	Variación % anual	Importación de mercancías	Variación % anual	Saldo comercial
1977	4,418.4	33.3	5,889.8	- 2.3	-1,476.4
1978	6,217.3	40.7	8,143.7	38.7	-1,926.4
1979	8,798.2	41.5	11,895.6	47.2	-3,187.4
1980	15,307.5	74.0	18,572.2	55.0	-3,264.7
1981	19,420.0	26.9	23,930.0	28.8	-4,510.0
1982	21,006.0	8.2	14,422.0	-39.7	6,584.0

FUENTE: Elaborado en base a datos del Banco de México, Informes Anuales de 1977 a 1982.

iv) PERIODO DE PROMOCION DE EXPORTACIONES NO TRADICIONALES (1983-1988). En el periodo 1982-1984 el país enfrentó una de las más severas crisis económicas de su historia, el índice inflacionario llegó a 98.8% anual y el PIB decreció en 0.2%, situación que contrastó notablemente con el alto ritmo de crecimiento observado en los años previos inmediatos. Las medidas de política económica, dentro de las que destacaron la contracción del déficit fiscal como porcentaje del PIB; la política cambiaria más realista y la racionalización del uso de divisas, tuvo como resultado que la balanza comercial registrara a partir de 1982 importantes superávits.

Asimismo, este periodo se caracterizó por el agotamiento del modelo de-

sustitución de importaciones, la apertura de la economía mexicana, posición que se vió fortalecida con la formal adhesión al GATT el 24 de agosto de 1986, el inció de una nueva política industrial exportadora y la reducción-- considerable de la participación de las exportaciones petroleras en nuestras ventas totales al exterior. En general, durante el periodo que nos ocupa, en todos los años se registraron saldos comerciales superavitarios aún cuando - la tendencia fue descendente.

El agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, que dominó - el panorama del comercio exterior mexicano desde la posguerra, no se explica solamente por el excesivo proteccionismo de que gozó la industria nacional du rante todos esos años, ni por la orientación excesiva de la producción manu-- facturera hacia el mercado interno, sino por la mayor dinámica que comenzaron a registrar las importaciones, que al haberse acompañado de una distribución-- regresiva del ingreso, patrones de consumo suntuario y una estructura indus-- trial encabezada por las grandes empresas trasnacionales que operan en el pa-- ís, sentando todo ello las bases para la configuración de una industria nacio-- nal ineficiente, con fuertes desequilibrios intersectoriales y de balanza de-- pagos.

En 1982 al presentarse la drástica caída en los precios internacionales-- del petróleo, nuestro país entró a una de sus más severas crisis económicas - de su historia contemporánea, que se reflejó en una tasa de inflación acelera-- da, que a principios de 1982 llegó a una tasa anualizada de 30%, alcanzando - al cierre de ese año una tasa superior a 150%; el tipo de cambio del peso se-- devaluó en más de 250% en relación al dólar; el déficit del sector público al-- canzó su nivel más alto al llegar a casi 18% del PIB; y la deuda externa acu-- mulada se elevó a más de 77,000 millones de dólares. En ese mismo año las im-- portaciones se redujeron en cerca de 40% en relación a 1981, mientras que el-- valor de las exportaciones observó un ligero incremento de sólo 8.2%, sensi-- blemente por abajo de las tasas de crecimiento registradas en los años previ-- os. La crisis de 1982 que agudizó los desequilibrios básicos de la economía - mexicana evidenció claramente que el modelo de sustitución de importaciones - seguido durante las últimas cuatro décadas, había agotado su capacidad de -- promover el crecimiento de la economía y no respondía ya a los cambios regis-- trados en la economía mundial.

Entre 1983 y 1985 disminuyeron, en promedio, los ingresos por exportaciones, como resultado de la tendencia descendente de los precios internacionales del petróleo. Sin embargo, los ingresos por exportación de crudo llegaron a representar, en promedio, el 92% de las ventas petroleras externas durante ese periodo y el 66.8% de las exportaciones totales. Por su parte las exportaciones manufactureras registraron un crecimiento promedio de 13.8%, - su expansión más significativa se observó en 1983 en respuesta a la contracción de la demanda interna que permitió contar con excedentes para los mercados externos, además las exportaciones totales exhibieron una mayor diversificación por país de destino, resultado de las medidas proteccionistas puestas en práctica por Estados Unidos y que afectaron una parte importante de las exportaciones mexicanas hacia ese país, por lo que al mercado estadounidense se destinó solamente cerca de las tres quintas partes de nuestras exportaciones.

En cuanto a las importaciones, su ritmo de crecimiento anual se vio considerablemente reducido entre 1982 y 1983 como resultado de la contracción de la economía en su conjunto, las fluctuaciones en el tipo de cambio del peso, los problemas de captación de divisas y el control cambiario puesto en práctica por las autoridades hacendarias. Así, por primera vez en más de treinta años, las importaciones registraron tasas de crecimiento inferiores a las de las exportaciones, lo que permitió que la balanza comercial arrojará un importante saldo superávitario.

Contrariamente a lo observado en los primeros años de la década de los ochenta, las importaciones de bienes de consumo son las que registraron las variaciones más marcadas, y en menor magnitud las importaciones de bienes de capital y de uso intermedio. Durante el periodo 1982-1983 las importaciones se integraron principalmente de productos alimenticios (maíz, oleaginosas, leche y azúcar); derivados del petróleo; bienes de uso intermedio para la agricultura; productos químicos; productos metálicos; maquinaria pesada y equipo, que en su conjunto representaron más de 50% del valor total de las importaciones en ese periodo.

Las devaluaciones en el tipo de cambio del peso frente al dólar entre 1984 y 1985 cuando el valor del peso se redujo de 121.96 pesos por dólar al cierre de 1983 a 264.50 pesos en 1985 y que llevó a que la subvaluación de -

nuestra moneda se redujera de 16.5% en 1983 a 0.1% en 1984 y a 1.3% en 1985, tuvieron como consecuencia inmediata una reducción sustancial de nuestras exportaciones y un importante incremento de las importaciones, aún así se logró mantener superavitaria la balanza comercial. Sin embargo, se llegaron a acumular tal cantidad de factores adversos internos y externos, principalmente la inestabilidad en el precio internacional de los hidrocarburos, los elevados niveles en el proceso inflacionario, el elevado costo en el pago del servicio de la deuda externa acumulada, la sobrevaluación del tipo de cambio del peso y el creciente deterioro en los términos de intercambio, que en su conjunto comenzaron a presionar sobre las transacciones comerciales externas del país, lo que se reflejó en una caída de 9.4% de las exportaciones en 1985, fenómeno que no se había observado desde 1970, provocando ello que el superávit de la balanza comercial se redujera de 12,619 millones de dólares en 1984 a 8,115 millones en 1985, es decir, una reducción de 35.7%.

La crisis generalizada de la economía mexicana a partir de 1982 impuso la necesidad de adoptar medidas drásticas de ajuste macroeconómico tales como la devaluación en el tipo de cambio, reducción del gasto público y un control generalizado de las importaciones. "En lo esencial, se pretendió lograr estos objetivos mediante el uso de permisos de importación y el control de cambios. Además, se modificaron los aranceles, con vistas a disminuir sus efectos inflacionarios; así, la medida arancelaria disminuyó en 3% de 1982 a 1983, para quedar en 24%".¹⁶⁴

Al no alcanzarse los objetivos planteados, a partir de 1984 se dio una reorientación de la política comercial externa, en ese año se puso en marcha el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior (PRONAFICE) y el objetivo de la política comercial externa se orientó a racionalizar la protección del aparato productivo, este nuevo proceso se inició con la sustitución gradual de los permisos de importación en el caso de 2,844 fracciones arancelarias (casi un tercio del total), lo que representó el 16.5% del va--

¹⁶⁴ "La política de comercio exterior, objetivos, instrumentos y acciones", en Comercio Exterior, vol. 36, núm. 8, Bancomext, México, agosto de 1986, p. 73b.

lor total de las importaciones realizadas ese año. La política arancelaria se dirigió además a disminuir la dispersión de los aranceles, impedir la especulación de precios en el mercado interno y simplificar su aplicación mediante reducciones del número de tasas. Al cierre de 1984 las tasas habían disminuido de 13 a 10 y la dispersión de 23.8 a 22.5.

Las medidas puestas en marcha en 1984 no lograron cambiar la estructura productiva y menos aún mejorar la posición de la balanza de pagos. Sin embargo, al iniciarse el proceso de eliminación de los permisos de importación, se establecieron las bases para liberar al comercio exterior, por lo que estas medidas se intensificaron durante 1985. Los mecanismos fundamentales para racionalizar la protección en 1985 fueron por una parte, continuar con el proceso de eliminación gradual de los permisos previos de importación y por otra, la reestructuración de las fracciones arancelarias. El propósito inicial fue el establecimiento de tres periodos para la regulación total de las fracciones arancelarias: 727 fracciones que representaban en ese momento el 10.3% de las importaciones totales, se mantendrían sujetas a control hasta el 31 de octubre de 1985; 3,508 fracciones que agrupaban 35.1% del valor de las importaciones totales, serían liberadas el 31 de octubre de 1986; y 965 fracciones, equivalentes a 37.1% del valor de las importaciones, seguirían sujetas al control arancelario hasta el 31 de octubre de 1989.

Sin embargo, una serie de sucesos externo e internos como la elevación de las tasas de interés internacionales, la creciente fuga de capitales, la agudización de los problemas derivados de la deuda externa acumulada, la dolarización de nuestro sistema monetario, la tendencia descendente de los precios internacionales del petróleo, la caída en los precios de nuestros principales productos de exportación y el crecimiento en el ritmo inflacionario, se conjugaron para obligar a las autoridades monetarias del país a acelerar el proceso de liberalización comercial antes de lo programado, iniciándose este proceso en los primeros meses de 1985, aún así, al cierre de ese año, continuaban sujetas a control 391 fracciones arancelarias de las 727 fracciones que deberían permanecer en esas condiciones hasta el 31 de octubre de 1985 y el 31 de octubre de 1986, fracciones que representaron el 10.3% de las importaciones totales realizadas en 1985, mientras que 414 fracciones equivalentes a 23% del valor total de las importaciones de las 965 fraccio

nes que se habían previsto liberar hasta octubre de 1989, continuaron sujetas a control. Esto significa que 551 fracciones fueron eximidas del requisito -- previo durante 1985.

Los ajustes realizados a mediados de 1985 se dirigieron a enfrentar el -- creciente deterioro de la situación interna y externa para controlar el crecimiento de las presiones inflacionarias y ampliar la capacidad exportadora de la industria mexicana. Para alcanzar esa meta, se decidió elevar el número de fracciones arancelarias hasta 7,159 (90% del total) y que representaban 62% -- del valor total de las importaciones, aún así el proceso de liberación comercial no abarcó todas las fracciones de la Tarifa del Impuesto General de Importación (TIGI), por lo que al cierre de 1985 continuaban sujetas al permiso previo 909 fracciones con el objeto de proteger a ciertos sectores de la economía nacional y evitar la importación masiva de productos no necesarios.

Conjuntamente al proceso de sustitución de permisos previos por aranceles, se adoptó una tarifa en promedio más elevada para compensar en parte la apertura comercial y evitar una desordenada eliminación del régimen proteccionista, así como por la necesidad de ajustar los aranceles de manera gradual -- después de más de cuarenta años de restricciones cuantitativas. Durante 1985 -- se incrementaron los aranceles a 1,252 fracciones, pero dichas medidas sólo -- afectaron 19% del valor de las importaciones, lo que se reflejó en el aumento del arancel medio ponderado que fue de 8.6% a 12.3%. A diciembre de 1985 se -- consideró que los aranceles vigentes para aproximadamente el 95% de las fracciones de la TIGI resultaban adecuadas conforme a la estructura establecida -- en base a los criterios adoptados (grado de elaboración, tipo de producto y -- prioridad de su uso o destino) para iniciar la disminución arancelaria programada. Por otra parte, mediante la unificación de tasas y la reordenación arancelaria, se logró una estructura más homogénea, aunque no se modificó a fondo la dispersión de los aranceles, además propiciaron una utilización más amplia de los niveles de 25 y 40%, cuya cobertura se elevó de 1,946 fracciones en -- enero de 1985 a 3,064 fracciones en enero de 1986, es decir, un cambio de 7 a 23% del valor.

Las medidas de racionalización de la protección tomadas a partir del segundo semestre de 1985 si bien, significaron un importante avance en la apertura del comercio exterior, fueron insuficientes para revertir la tendencia --

recesiva de la economía o mejorar la posición de la balanza de pagos; en efecto, al cierre de 1985 observamos una caída de las exportaciones en un orden de 9.4%. La apertura radical de la economía frente a un sector industrial ineficiente, escasamente competitivo y con un bajo nivel de productividad, comenzó a poner en grave riesgo la estructura productiva del país, situación que se vió agravada por la depreciación del dólar y la acelerada tendencia descendente de los precios del petróleo al inicio de 1986 que significó para México una pérdida de más de 50% de su ingreso anual por concepto de exportaciones petroleras, pues mientras en 1984 el valor de éstas llegó a un nivel de 16.6 mil millones de dólares, para 1985 se redujo a 14.8 mil millones y en 1986 el valor total de las exportaciones petroleras llegó a tan sólo 6.3 mil millones de dólares, por lo que su participación respecto a las exportaciones totales se redujo considerablemente al pasar de 68% en 1984 a 39.3% en 1986.

En este proceso se conjugaron diversos factores tales como el marcado deterioro en nuestro términos de intercambio -el peor en las últimas décadas-, la caída del PIB anual en -3.9% y el acelerado proceso inflacionario. Así, durante los primeros meses de 1986 el Gobierno mexicano decidió tomar una serie de medidas de fondo para contrarrestar los efectos adversos que presionaban a los principales indicadores de la economía, en materia de política comercial, se fortaleció el modelo de promoción de exportaciones no petroleras, se continuó con el proceso de racionalización gradual de la protección comercial y se inició el proceso formal de adhesión de México al GATT que culminó con el ingreso de nuestro país a dicho Acuerdo el 24 de agosto de ese año.

A pesar de las medidas adoptadas en 1986 para reducir las importaciones, además de la devaluación del peso en casi 150%, al pasar el tipo de cambio libre de un promedio de 371.70 pesos por dólar en 1985 a 923.50 pesos en 1986, éstas solamente lograron reducirse en 18.3%, en tanto que el valor de las exportaciones se redujo en 27.5%, presionando ello la posición de la balanza de pagos, lo que se reflejó en una reducción de 56.7% del superávit comercial alcanzado en 1985 que fue de 8,115 millones de dólares al pasar a 4,599 millones en 1986, recursos insuficientes por sí mismos para hacer frente al elevado servicio de la deuda externa acumulada que en ese año llegó a 9,761 millones de dólares de los cuales, 8,342 millones correspondieron al pago de intereses y 1,419 millones al pago de amortizaciones, por lo que el Gobierno tuvo

que recurrir al expediente de contratar nueva deuda externa tanto con la banca privada internacional como con los organismos financieros internacionales así como facilitar la entrada de la inversión extranjera directa.

Paralelamente al proceso de cambio estructural, de apertura comercial y de modernización del aparato industrial nacional, el Gobierno puso en práctica, de manera coordinada, medidas cambiarias, fiscales, financieras, promocionales y administrativas.

Por lo que respecta a la composición de las exportaciones, observamos también cambios sustanciales, pues mientras las exportaciones petroleras representaron el 68.2% de las ventas totales al exterior durante 1985, dicha participación se redujó hasta 39.3% en 1986, en tanto que la participación de las exportaciones manufactureras pasó de 23.1% a 44.4% en esos años. Como resultado de las reformas contempladas en el Programa de Reversión Industrial para reactivar la actividad exportadora, las exportaciones no petroleras registraron en 1986 un incremento de 35.2% respecto al año previo, cabe aclarar que no todas las empresas industriales lograron incrementar sus exportaciones debido entre otras causas a la contracción de los mercados externos, a las prácticas proteccionistas impuestas por los países industrializados, a los altos costos de producción internos -debido en parte a las presiones inflacionarias y a las elevadas tasas de interés internas-, así como por la mayor competitividad de otros países no sólo en cuanto a calidad, sino también en precios.

Entre el total de las empresas exportadoras, el 29% enfrentaron diversos obstáculos que les significaron un decrecimiento importante de sus exportaciones, no así las grandes empresas transnacionales que operan en nuestro país y que lograron incrementar sustancialmente sus exportaciones entre 1985 y 1986 en más de 128%, elevando con ello su participación en el volumen total de las exportaciones mexicanas, pues mientras en 1985 su participación fue de casi 16%, ésta llegó a más de 34% en 1986, lo que nos revela que han sido esas empresas las que más se han visto beneficiadas por los estímulos y programas que, para incentivar nuestra participación en los mercados internacionales, ha puesto en marcha el Gobierno mexicano, principalmente a través del Banco Nacional de Comercio Exterior y del FOMEX como parte del esquema de reversión industrial y promoción de las exportaciones.

En términos generales, las exportaciones más significativas han continuado siendo las tradicionales, por lo que dentro del Programa de Reconversión Industrial emprendido por el Gobierno mexicano se deberán de precisar los mecanismos necesarios que permitan diversificar de manera importante los productos que podemos exportar a nuevos mercados como la Cuenca del Pacífico, así como aumentar a través de diversos apoyos, el número de empresas que se dediquen de manera cabal a la actividad exportadora, cuidando que estos estímulos no sean aprovechados únicamente por las grandes empresas transnacionales. Las ventas tradicionales en materia de exportaciones en el sector agropecuario son: tomate, café y ganado en pie; en el sector manufacturero: siderurgia, autopartes, refacciones automotrices, que junto con los productos mineros, continuaron siendo las exportaciones que mayor crecimiento registraron durante 1986.

En 1987 se observaron cambios importantes en la evolución del comercio exterior de México, aún cuando el propio Presidente de la República había declarado que "la política económica interna no puede variar ni en sus objetivos fundamentales, ni en la estrategia diseñada. Antes y después del choque petrolero, los problemas básicos de nuestra economía siguen siendo los mismos. Los escollos adicionales que encontramos hoy no cambian la naturaleza de dichos problemas...". Por una parte, se logró recuperar el ritmo de crecimiento de nuestras exportaciones, las que registraron una tasa de crecimiento anual de casi 29% respecto a 1986, en tanto que las importaciones observaron un ligero crecimiento de aproximadamente 7%, lo que permitió que el superávit de la balanza comercial creciera nuevamente, al pasar de 4,599 millones de dólares en 1986 a 8,433 millones en 1987.

Al crecimiento de las exportaciones en 1987 contribuyó de manera decisiva la recuperación de las exportaciones petroleras gracias al repunte que observaron los precios internacionales del petróleo a partir de agosto de 1986, tendencia que se mantuvo hasta julio de 1987 cuando el precio del crudo alcanzó su nivel más alto (18.04 dólares por barril), a partir de entonces los precios de los hidrocarburos comenzaron a registrar una nueva tendencia descendente, por ello, el precio promedio del crudo mexicano alcanzó un nivel promedio de 16.04 dólares por barril, precio superior en solamente 35% al de 1986. Asimismo, la recuperación de los mercados permitió incrementar -

el volumen de las exportaciones petroleras en un 4.4% en promedio diario, al pasar de 1.288 millones de barriles diarios en 1986 a 1.345 en 1987, la combinación del aumento del precio y volumen dio como resultado un incremento de 41.2% en el valor de las exportaciones de petróleo que pasó de 5,580 millones de dólares en 1986 a 7,877 millones en 1987.

Por lo que respecta a las exportaciones de productos no petroleros, éstas mantuvieron un ritmo de crecimiento acelerado, siendo en 1987 del orden de 24% superior al de 1986, en este incremento fue determinante el comportamiento de las exportaciones manufactureras que registraron una tasa de crecimiento de 39% gracias a la recuperación de la demanda interna y al proceso de apertura de la economía. Por su parte las exportaciones agrícolas tuvieron una tendencia descendente, a ello contribuyó la caída de los precios internacionales de los principales productos de exportación de México, siendo el jitomate y el café los que más se vieron afectados, pues perdieron el 49% y --44% de su valor respectivamente. Estos cambios en la dinámica de las exportaciones se reflejaron en la recomposición de la estructura de las exportaciones mexicanas, en donde el petróleo dejó de ser el principal renglón de captación de divisas y cede su lugar a las manufacturas.

CUADRO No. 9

COMPOSICION DE LAS EXPORTACIONES MEXICANAS 1985-1988
(Miles de millones de dólares)

Año	Total	Petroleras (%)	Manufacturas (%)	Extrac- tivas (%)	Agropec. cuariles (%)				
1985	22.1	14.7	66.5	5.0	22.6	0.5	2.3	1.4	6.3
1986	16.0	6.2	39.4	7.1	44.3	0.5	3.1	2.1	13.1
1987	20.6	8.6	41.7	9.9	48.1	0.6	2.9	1.5	7.3
1988 (1)	10.7	3.1	29.2	5.9	55.1	0.6	5.6	1.0	9.0

(1) Periodo enero-junio

FUENTE: Elaborado en base a datos de Banco de México. Informes Anuales de 1985 a 1987 y Banco Nacional de Comercio Exterior, Sumario Estadístico en Revista Comercio Exterior, vol. 38, núm. 8, agosto de 1988.

Así como las exportaciones registraron una importante recuperación en 1987, las importaciones también lo hicieron pero en menor medida, lo que permitió mantener un elevado saldo superávitario en la balanza comercial. Al punto de las importaciones contribuyeron diversos factores tales como la orientación de una mayor parte de la producción manufacturera hacia el mercado externo, la continuación del proceso de apertura comercial y la reactivación de la demanda interna, en tanto que el crecimiento de las exportaciones propició un uso más intensivo del régimen de importación temporal, bajo el cual ingresaron al país 2.5 mil millones de dólares, cifra que representó un crecimiento de aproximadamente 60% en relación a 1986.

Por su parte la política comercial externa continuó con el proceso de racionalización de la protección, para ello se intensificó la desgravación arancelaria. En diciembre de 1987 se estableció un arancel común máximo de 20%; se eliminaron los 960 precios oficiales; se eximió del requisito del permiso de importación a 334 fracciones, y se impuso el mismo a otras 25 fracciones, por lo que al cierre de 1987 quedaban solamente 329 fracciones sujetas a control y que representaban el 23% de las importaciones totales realizadas ese año y el 37% del PIB. Al cierre de 1987 aún no se lograban ver resultados claros de los intentos de diversificación de nuestro comercio exterior, considerando que el 64.5% de las exportaciones y el 64.4% de las importaciones mexicanas se realizaron con Estados Unidos.

Hasta el primer semestre de 1988 observamos un crecimiento dinámico de las exportaciones de manufacturas, llegando éstas a representar el 55.1% de las exportaciones totales, en tanto que las exportaciones de petróleo crudo significaron solamente el 29.2% del total, cifra considerablemente inferior al 39% alcanzado en igual periodo de 1987. Debemos señalar que la caída de las exportaciones petroleras lograron ser compensadas en este semestre con las exportaciones de derivados del petróleo, las que se incrementaron 59% -- respecto al primer semestre de 1987.

Por lo que respecta a las importaciones, éstas registraron un crecimiento de 53.3%, correspondiendo a las importaciones de bienes e insumos que se requieren en el proceso productivo, el 59% del total, el 31.4% de estas importaciones se realizó bajo el régimen de importación temporal que se utiliza en la producción de mercancías que posteriormente se exportan, mientras-

que las compras de emergencia de granos y otros productos agrícolas, que debido a la sequía que registró prácticamente todo el territorio nacional en los últimos meses de 1987 y los primeros de 1988, fue necesario importar -re- presentando estas compras al exterior 6.4% del total importado-, nos explican en parte el incremento registrado por las importaciones en el primer semestre de 1988. Al cierre de ese semestre aún se había logrado mantener un saldo superavitario de la balanza comercial de 2,391 millones de dólares, saldo inferior en 49.8% al superávit alcanzado en el primer semestre de 1987, por lo que estimamos que al cierre de 1988 el superávit comercial que registre -la balanza de pagos será considerablemente inferior a los saldos favorables- observados en los seis años previos, a ello ha contribuido de manera decisiva los acuerdos que se han adoptado en el marco del Pacto de Solidaridad Económica desde diciembre de 1987 y que entre otras medidas se acordó que las -autoridades financieras mantuvieran fijo, durante el periodo de concertación del Pacto, es decir hasta diciembre de 1988, el tipo de cambio del peso, disminuyéndose con ello la subvaluación del peso, desalentando las exportaciones y promoviendo las importaciones, poniéndose en peligro la posición de nuestras transacciones externas en un momento en que es decisivo para el país la entrada de divisas que nos permita hacer frente a los compromisos financieros derivados de una deuda externa que ya asciende a más de 107,000 millones de dólares.

CUADRO No. 10

COMERCIO EXTERIOR DE MEXICO 1983-1988
(Millones de dólares)

Año	Exportación de mercancías	Variación % anual	Importación de mercancías	Variación % anual	Saldo comercial
1983	21,819	3.9	8,023	-44.4	13,796
1984	24,407	11.9	11,788	46.9	12,619
1985	22,108	- 9.4	13,993	18.7	8,115
1986	16,031	-27.5	11,432	-18.3	4,599
1987	20,656	28.9	12,223	6.9	8,433
1988 (1)	10,713	5.2	8,322	53.3	2,391

(1) Periodo enero-junio; la variación % anual en este año corresponde a -- igual periodo de 1987.

FUENTE: Banco de México, Informes Anuales de 1983 a 1987 y BANCOMEXT.

3.2 ATRIBUCIONES DEL EJECUTIVO EN MATERIA DE COMERCIO EXTERIOR.

El sistema jurídico que reglamenta al comercio exterior en México tiene su fundamento legal en las disposiciones que al respecto establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En un estado de derecho como el que prevalece en México, la conducta del Estado y de los particulares se encuentra regulada por normas jurídicas de acuerdo a un orden jerárquico de subordinación. Como consecuencia del sistema de economía mixta que caracteriza la estructura económica de nuestro país, el Ejecutivo Federal se encuentra facultado constitucionalmente para controlar y regular todo lo relacionado con el comercio exterior, facultad que tiene su fundamento en el artículo 131 constitucional:

Artículo 131.- "Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aun prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la república de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer, ni dictar, en el Distrito Federal, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117.

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 cualquier otro propósito de 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".

Por su parte las facultades del Ejecutivo en materia de comercio exterior se fundamenta en lo que expresamente señala el artículo 89 de la Constitución Política en sus fracciones I y XIII:

Artículo 89.- "Las facultades y obligaciones del Presidente, son -- las siguientes:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;...

XIII. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación;..."

De los preceptos constitucionales anteriormente consignados se deriva -- que las amplias facultades que se han concedido al Ejecutivo para reglamentar

en materia de comercio exterior se explica por la división de las facultades tributarias entre la Federación y los Estados. De acuerdo a lo que señala el artículo 124 constitucional:

Artículo 124.- "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados".

Al respecto, Lanz Duret nos explica que "el Estado Federal mexicano, o sea la Federación, no es más que una forma de gobierno creada y organizada por la Constitución y por consiguiente sólo tiene las facultades y la esfera de acción que el mismo código político le fija, sin que puedan alegarse razones de orden histórico, social o filosófico para pretender ensanchar sus atribuciones".¹⁶⁵

Las facultades a que se refiere el artículo 124 constitucional las podemos considerar jurídicamente como facultades explícitas, implícitas y las -- llamadas facultades concurrentes, estas últimas reciben este nombre en cuanto que son facultades que pueden ejercitar los estados, en tanto que no ejerce la Federación aquellas facultades que la Constitución le ha concedido expresamente, siempre y cuando se refieran sólo a determinadas materias. De esto, podemos establecer que, excepto las limitaciones que establecen los artículos 73, 131 párrafo primero, 117 y 118 constitucionales, las legislaturas locales y la federal tienen una competencia tributaria ilimitada de carácter coincidente.

Respecto al artículo 73, cabe aclarar que originalmente en su fracción IX decía: "El Congreso tiene la facultad para expedir aranceles sobre el comercio extranjero y para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones". Con las reformas del 13 de octubre de 1942 al artículo 73 se derogó la primera parte del mismo, creándose la fracción XXIX:

Artículo 73.- "El Congreso tiene facultad:
...XXIX. Para establecer contribuciones:
1º Sobre el comercio exterior..."

165 Lanz Duret, Miguel. Derecho Constitucional Mexicano, Edit. Norgis, 5ª ed., México, 1959, p. 5.

Con la adición al artículo 73 se ampliaron las atribuciones del Congreso en todo lo relacionado con el comercio exterior y no solamente en lo que respecta al arancel, como acontece actualmente con los impuestos adicionales que establece el artículo 35 de la Ley Aduanera.¹⁶⁶

Flores Zavala nos indica que "se suprimió el párrafo primero con la intención de que los aranceles fueran manejados por el Ejecutivo pero olvidándose de adicionar el artículo 89 constitucional".¹⁶⁷ Dicho artículo señala las facultades y obligaciones del Presidente de la República. Desde 1917 el artículo 131 Constitucional ha sufrido una adición y una reforma al texto original, la adición fue al párrafo segundo y se publicó en el Diario Oficial el 28 de marzo de 1951, mientras que la reforma se publicó el 8 de octubre de 1974 y mediante la cual se adecuó el texto del artículo 131 con motivo de la transformación de los territorios de Baja California Sur y Quintana Roo, en Estados de la Federación.

La primera parte del artículo 131 Constitucional nos señala la facultad exclusiva de la Federación para gravar todo lo relacionado con el comercio exterior, esta competencia facultativa de la Federación se inspiró en los postulados de Madison, que al respecto señaló: "Los poderes delegados al Gobierno Federal son pocos y definidos. Los que han de quedar en manos de los Estados son numerosos e indefinidos. Los primeros se emplearán principalmente con relación a objetivos externos como la guerra, la paz, las negociaciones y el comercio exterior; con este último de los cuales el poder tributario se relaciona principalmente".¹⁶⁸

De acuerdo a su propia redacción, el primer párrafo del artículo 131 Constitucional se divide en tres partes:

i) Es de carácter eminentemente aduanal, se otorga una facultad exclusiva a la Federación para gravar la importación, la exportación y el tránsito de mercancías dentro del territorio nacional;

ii) Regula el comercio interior y prohíbe a la Federación que al actuar

¹⁶⁶ Véase Ley que Reforma, Adiciona y Deroga disposiciones del Código Aduanero, publicada en el Diario Oficial del 31 de diciembre de 1979.

¹⁶⁷ Flores Zavala, Ernesto. Elementos de Finanzas Públicas: Los Impuestos, Edit. Porrúa, México, 1982, p. 222.

¹⁶⁸ Hamilton, Madison y Jay. El Federalista, Edit. FCE, México, 1ª reimpresión, 1974, p. 176.

como Gobierno del Distrito Federal fije los impuestos alcabulatorios a que -- nos remite el artículo 117 constitucional en sus fracciones VI y VII:

Artículo 117.- "Los Estados no pueden, en ningún caso:

...VI. Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectuó por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía;

VII. Expedir, ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que estas diferencias se establezcan respecto de la producción similar de la localidad o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia..."

Como podemos observar, las fracciones anteriores se refieren a las prohibiciones establecidas a los Estados de la Federación en materia tributaria y son de las llamadas prohibiciones absolutas, puesto que en ningún caso y bajo ningún motivo los Estados podrán realizarlas. La fracción VI proscribía la antigua figura del impuesto alcabulatorio que tanto daño causó a la economía nacional, pues en dicha fracción se prohíbe a los Estados que realicen exenciones a través de las aduanas locales en relación con la circulación y el consumo de mercancías nacionales o extranjeras, mientras que la fracción VII prohíbe a los Estados expedir y mantener leyes y reglamentos que impliquen diferencias de impuestos o requisitos en función de la procedencia de las mercancías nacionales o extranjeras, considerándose que de otra manera la contribución que establecieran los Estados de la Federación serían proteccionistas para determinadas mercancías y discriminatoria para otras.

iii) Se faculta a la Federación para reglamentar y aún prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación de mercancías en territorio nacional.

Respecto al párrafo segundo del mismo artículo 131, se faculta al Congreso de la Unión delegar atribuciones legislativas en el Ejecutivo, con el objeto de mantener en equilibrio la balanza comercial, sin embargo, se exige para ello el cumplimiento de las siguientes condiciones: que exista urgencia para regular el comercio exterior; regular la economía del país; alcanzar la estabilidad de la producción nacional; y cualquier otro propósito que se persiga en beneficio general del país. Si el ejercicio de esas facultades por parte del Ejecutivo, no se encuentra debidamente fundado y motivado en los supues--

tos anteriormente señalados, la facultad que se ha concedido, la estaría -- ejerciendo en forma arbitraria e ilegal, por lo que no tendría válidez jurídica alguna. Para algunos autores, cuando la ley expedida tiene su origen -- en las facultades que el Congreso otorga al Ejecutivo, como es el caso del artículo 131 constitucional, nacen los llamados decretos delegados.

En la última parte del artículo 131 se señala que al final de cada año fiscal el Ejecutivo, al enviar al Congreso de la Unión el presupuesto anual, someterá a su aprobación el uso que hubiere hecho de la facultad concedida. Cada año el Congreso de la Unión en la exposición de motivos de la Ley de -- Ingresos de la Federación, calificará el uso de la facultad otorgada al Ejecutivo durante el año fiscal inmediato anterior y, en su caso, se otorgará -- la facultad para ejercerla en el año fiscal inmediato posterior.

De lo anterior deducimos que todas aquellas disposiciones que dicte el Ejecutivo en materia de comercio exterior, entrarán en vigor inmediatamente, sin ser aprobadas por el Congreso, posteriormente el Ejecutivo someterá a -- la aprobación del Congreso el uso de la facultad concedida. Respecto a ello, Tena Ramírez nos dice que "resulta que las disposiciones legislativas emitidas por el Ejecutivo, con fundamento en el artículo 131 constitucional, son leyes de naturaleza singular, sujetas a la condición resolutoria de la aprobación del Congreso de la Unión, lo que plantearía una situación práctica-- mente irresoluble si llegara a presentarse el caso de que una ley expedida-- por el Ejecutivo en la hipótesis de dicho precepto, aplicada desde su pro-- mulgación a casos particulares, no fuera aprobada posteriormente por el Congreso".¹⁶⁹ Por su parte Jorge Carpizo refiriéndose al mismo problema señala que "si al Congreso no le parece el uso que esta facultad haya realizado el Presidente de la República, lo único que puede hacer es manifestárselo y no renovarle esta clase de facultades delegadas, situación que desde luego no -- ha ocurrido".¹⁷⁰

Las facultades que se han delegado al Ejecutivo para que sea éste qui-

169 Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, Edit. Porrúa, -- México, 1985, p. 239.

170 Carpizo Mc. Gregor, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917, Edit Po-- rrúa, México, 1ª ed., 1983, p. 199.

en reforme las tarifas de importación y exportación y en general para legislar en todo lo relacionado con el comercio exterior, tiene su fundamento en diversos antecedentes doctrinarios y disposiciones legales. Por ejemplo, el pensamiento de la doctrina norteamericana respecto a los aranceles, podemos resumirla en la siguiente declaración: "Ningún arancel ha sido o será perfecto; la rapidez con que se cambian las condiciones económicas de un país -- no lo permiten, por lo que las recomendaciones de la Comisión de Aranceles -- deben de enviarse al Ejecutivo y no al Congreso".¹⁷¹ Al respecto, la jurisprudencia de la Corte Suprema de los Estados Unidos se pronunció en favor de la flexibilidad de las tarifas arancelarias. La doctrina norteamericana llama a las facultades delegadas "poder reglamentario ejercido por el Presidente en virtud de la delegación legislativa". Asimismo existen diversas disposiciones legales que han servido de antecedente en nuestro país para dar nacimiento a las facultades delegadas al Ejecutivo para legislar en materia de comercio exterior, entre otras podemos señalar las siguientes:

i) LA COMISION DE ARANCELES DEL 29 DE AGOSTO DE 1927. El Ejecutivo expidió el Decreto, en uso de sus facultades extraordinarias otorgadas por el -- Congreso de acuerdo al artículo 49 constitucional, mediante el cual reorganizó el funcionamiento de la Comisión de Aranceles.

ii) LA COMISION GENERAL DE ARANCELES DEL 30 DE DICIEMBRE DE 1949. El -- Ejecutivo creó esta Comisión con el objeto de : estudiar y proponer los lineamientos de la política arancelaria, las reformas y modificaciones que este conveniente a las tarifas de los impuestos de importación y exportación y emitir su opinión en las consultas que se le formulen en materia arancelaria.

iii) LEY DE FOMENTO DE INDUSTRIAS DE TRANSFORMACION DEL 9 DE FEBRERO DE 1946. Esta Ley en su artículo 4º facultaba a las Secretarías de Economía Nacional y de Hacienda y Crédito Público a emitir declaratorias de franquicias fiscales y en especial del impuesto general de importación, mientras que en-

¹⁷¹ Mensaje del Presidente Hoover de los Estados Unidos del 30 de septiembre de 1929. Cfr. J. Creel Lujan, "La constitucionalidad de las tarifas flexibles", en Revista de Estudios Contables, Monterrey, vol. III, núm. 9, enero de 1951, p. 96.

su artículo 20, en contraposición a las disposiciones constitucionales, facultaba al Ejecutivo Federal para dictar las medidas arancelarias que estimara -necesarias, con el objeto de fomentar el desarrollo de las industrias nuevas- y necesarias a que dicha Ley hacia referencia.

iv) LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACION DE 1947. Esta ley por primera vez -incluyó en su artículo 7º la facultad otorgada al Ejecutivo para modificar en los términos que propusiera la Comisión Arancelaria, las tarifas de los impuestos de importación y exportación, de acuerdo a lo establecido en el artículo 20 de la Ley de Industrias de Transformación de 1946. Este precepto se -transcribió de manera equivocada en la Ley de Ingresos de 1952, puesto que ya se había adicionado el párrafo segundo del artículo 131 constitucional y la -parte final del artículo 49 de la misma Constitución y que a la letra señala:

Artículo 49.- "...En ningún caso, salvo lo dispuesto en el segundo-párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias -para legislar".

v) JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA. Respecto a las facultades extraordinarias que la Constitución otorga al Ejecutivo para legislar,- la jurisprudencia de la Suprema Corte sostiene que "puede concedérsele al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar, para la marcha y el buen funcionamiento de la administración pública, sin que se repunte anticonstitucional el uso de dichas facultades, porque ello no significa, ni la reunión de -dos poderes en uno, sino más bien, una cooperación de un poder a otro".

Sin embargo, con la adición de la parte final del artículo 49 de la Constitución, la Suprema Corte de Justicia modificó su criterio y en relación a-- la delegación de facultades, sentó la jurisprudencia que señala como "inconstitucional la delegación de facultades al Ejecutivo; y si modifica una tarifa, la modificación implica la creación de un nuevo impuesto, lo que resulta in--constitucional".

vi) PROGRAMA NACIONAL DE FOMENTO INDUSTRIAL Y COMERCIO EXTERIOR 1984- --1988. De conformidad con la Ley de Planeación y en uso de las facultades otorgadas al Ejecutivo en los artículos 25 y 26 constitucionales y dentro de los-lineamientos de la estrategia económica y social que establece el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 aprobado el 30 de mayo de 1983, se integró y elaboró el PRONAFICE.

Artículo 25.- "Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo na-

cional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático...

...El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de las libertades que otorga esta Constitución..."

Artículo 26.- "El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, -- permanencia y equidad al crecimiento de la economía..."

El PRONAFICE es obligatorio para las entidades de la Administración Pública Federal (centralizada y paraestatal), y su propósito fundamental es -- "implantar la estrategia de cambio estructural coordinando las acciones de -- las entidades de gobierno -federal, estatal y municipal- con las de los sectores productivos -público, privado y social- para lograr hacer de México -- una potencia industrial intermedia hacia finales del presente siglo".¹⁷²

El PRONAFICE reconoce que la estrategia de industrialización y comercio exterior de sustitución de importaciones y que tuvo como política predominante la protección arancelaria, resultó incompleta puesto que no incorporó una estrategia de articulación de la planta productiva y además se caracterizó -- por ser excesiva, permanente y sin un patrón de selectividad en base a ventajas comparativas dinámicas. "Ello propició tanto señales inadecuadas de precios para lograr una reasignación eficiente de recursos, como escasos estímulos para promover la eficiencia y productividad suficientes para competir -- efectivamente en los mercados externos..."¹⁷³

Por lo anterior el PRONAFICE propone diversos instrumentos como parte -- de una estrategia orientada al cambio estructural y que implica modificaciones fundamentales en la coordinación entre la industria y el comercio exterior respecto a las tendencias observadas en el pasado. Entre otros instrumentos se propone actualizar, depurar y simplificar el marco jurídico vigente -- que regula el comercio exterior y el fomento del sector industrial.

En este proceso evolutivo de las diferentes Comisiones de Aranceles, de

172 Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior 1984-1988, -- versión publicada en el Mercado de Valores, año XLIV, Suplemento al núm. 39, septiembre 24 de 1984, p. 13.

173 Ibid., p. 24.

los principios jurídicos de las leyes de fomento industrial y de ingresos de la Federación y de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, fue surgiendo la necesidad de adecuar las disposiciones constitucionales acerca de las facultades del Ejecutivo para legislar en materia de comercio exterior, pero no fue sino hasta el 9 de noviembre de 1950 cuando el Ejecutivo envió una iniciativa de ley a la Cámara de Diputados para adicionar un segundo párrafo al artículo 131 constitucional.

La exposición de motivos en una de sus partes, reconociendo la incostitucionalidad de las facultades legislativas otorgadas a través de las leyes de ingresos de la Federación en materia de comercio exterior, señala: "La -- práctica aludida, por obedecer a una necesidad impuesta por la realidad, tanto nacional como la de todos los países, especialmente en los estudios de los derechos administrativo, fiscal y financiero, lejos de desaparecer, es indispensible que se conserve. Más para ello, todo auténtico estado de derecho, -- como lo es el Estado mexicano, debe constitucionalizarla a efecto de que tenga como fundamento no una simple costumbre, como hasta ahora, sino una clara institución jurídica".¹⁷⁴

Respecto a la flexibilidad de las tarifas de importación y exportación-- manejados por el Ejecutivo, la misma exposición de motivos señalaba que "... dará plena realización a los principios de elasticidad y suficiencia en la -- imposición, estando el Estado en posibilidad tanto material como jurídica, -- de adecuar los aranceles a las necesidades imperantes en el país en un momento determinado".¹⁷⁵

La iniciativa propuso que se facultase al Ejecutivo para incrementar o disminuir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas -- por el Congreso de la Unión. En este contexto, el Ejecutivo recibió directamente de la Constitución la potestad de legislar en materia arancelaria, --- creandose con ello una dualidad de órganos legislativos en materia de comercio exterior, puesto que el Congreso de la Unión conservó las facultades le-

¹⁷⁴ Cfr. Ramírez Gutiérrez, José Othón, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1ª ed., 1985, p. 330.

¹⁷⁵ Ibid., p. 330.

gislativas delegadas por la Constitución en el artículo 73 fracción XXIX, -- además de las facultades otorgadas en el propio artículo 131.

El segundo párrafo de la iniciativa de Ley propuso una función contraria al principio de la división de poderes, por lo que las Comisiones Legislativas de Unidad de Puntos Constitucionales, Hacienda y Aranceles y Comercio Exterior, de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, acordaron modificar el texto original de la iniciativa para que la Constitución estableciera que el Congreso pudiera delegar al Ejecutivo facultades en materia arancelaria, siempre y cuando quedaran sujetas a su revisión y aprobación y para evitar que existiera contradicción con el artículo 49 constitucional y fuera además congruente con la adición al artículo 131 constitucional, modificaron el segundo párrafo del mismo artículo 49.

Finalmente debemos señalar que el párrafo segundo del artículo 131 constitucional se reglamentó mediante la expedición de la ley Reglamentaria del Párrafo Segundo del Artículo 131 Constitucional del 13 de enero de 1986. Esta Ley conocida como Ley de Comercio Exterior (LCE) delega en el Ejecutivo - Federal facultades relacionadas con la administración del comercio exterior. El carácter mandatorio de dicha Ley de Comercio Exterior se deriva de la naturaleza del sistema jurídico mexicano en el sentido de que el Ejecutivo está obligado a instrumentar y dar cumplimiento a las disposiciones de toda la legislación emitida por el Congreso de la Unión. La LCE utiliza la fórmula "deberá" al referirse a las facultades otorgadas al Ejecutivo Federal en materia de restricciones, por lo que el ejercicio de la misma no queda al arbitrio de la autoridad, convirtiéndose en una disposición mandatoria. Una buena parte de las disposiciones y procedimientos contenidos en la Ley de Comercio Exterior, incluyen elementos que son compatibles con las prácticas internacionalmente aceptadas.

3.3 ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA-ORGANIZATIVA DEL COMERCIO EXTERIOR.

Para llevar a la aplicación práctica las diversas disposiciones jurídicas que en materia de comercio exterior se han dictado, así como para promover las exportaciones, controlar las importaciones y la puesta en marcha de los programas gubernamentales de fomento al comercio exterior y desarrollo industrial, se cuenta con una compleja estructura administrativa-organizativa.

va en donde participan no solamente las dependencias gubernamentales, sino también el sector privado organizado del país.

La estructura administrativa institucional del comercio exterior de México está coordinada por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, pues de conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, corresponde a ésta dependencia el diseño y aplicación de la política comercial interna y externa.

Adicionalmente, en la estructura administrativa institucional han quedado previstas a través de diferentes decretos y otros instrumentos jurídicos de que dispone el Ejecutivo Federal, diversas instituciones encargadas de apoyar las actividades relacionadas con el comercio exterior, entre éstas debemos destacar al Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT) y el Fondo de Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados (FOMEX), el ya desaparecido Instituto Mexicano del Comercio Exterior (IMCE), la Comisión de Aranceles y Controles al Comercio Exterior. Asimismo se han establecido diversos organismos entre los que destacan la Comisión para la Protección del Comercio Exterior, el Comité de Importaciones del Sector Público, el Comité Coordinador de las Actividades de los Consejeros Comerciales en el Exterior, el Centro Nacional de Información sobre el Comercio Exterior y el Instituto Mexicano de Investigaciones Tecnológicas (IMIT), y finalmente el Gabinete de Comercio Exterior que actúa como coordinador de las diversas entidades del sector público que participan directa o indirectamente en el comercio exterior.

Por su parte el sector privado de la economía participa en la estrategia de la política comercial externa del país de manera coordinada con los organismos públicos a través de sus diversas organizaciones entre las que podemos destacar a la Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana (ANIERM), la Asociación de Ferias y Exportaciones Mexicanas (AFEMEX), la Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN), la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (CONCANACO), la Asociación para el Fomento de las Exportaciones Mexicanas (AFEM), el Consejo Empresarial Mexicano para Asuntos Internacionales (CEMAI), el Consejo Nacional de Usuarios de Transporte de Comercio Exterior (CONUTRACE) y la Confederación de Agentes Aduanales de la República Mexicana (CAARM).

Considerando la importancia que en la estructura jurídica del comercio exterior tienen los diferentes órganos de la administración pública encargados de vigilar la aplicación de las diversas disposiciones jurídicas que se han dictado para reglamentar el comercio exterior del país, describiremos brevemente las principales funciones que tienen asignadas éstos organismos y que están relacionadas con la política de comercio exterior.

3.3.1 DEPENDENCIAS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA RELACIONADAS CON LA NORMATIVIDAD, DISEÑO Y SEGUIMIENTO DE LA POLITICA DE COMERCIO EXTERIOR.

i) SECRETARIA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL (SECOFI). En primer término no es el Gobierno Federal a través del Congreso de la Unión quien tiene las facultades para intervenir en todo lo relacionado con el comercio exterior de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 73, fracciones X y XXIX; 89 fracción I; y 131 primer párrafo, de la Constitución, que a la letra dicen:

Artículo 73.- "El Congreso de la Unión tiene facultad para:

...X. Legislar en toda la República sobre...comercio...

XXIX. Para establecer contribuciones:

1º Sobre comercio exterior..."

Artículo 89.- "Las facultades y obligaciones del Presidente, son -- las siguientes:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia..."

Artículo 131.- "Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten o que pasen de tránsito por el territorio nacional..."

En este marco constitucional, el Poder Ejecutivo Federal por medio de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, en base a lo que establece el artículo 34, fracciones I, IV, V y VI de la Ley Orgánica de la Administración Pública, interviene como "cabeza del sector comercio exterior", administrando con las facultades que le confieren las leyes respectivas.

La SECOFI es el órgano competente supremo para adoptar todas las medidas relacionadas con el comercio exterior del país y vigilar el estricto cumplimiento de las leyes dictadas en materia de comercio exterior. Al efecto, las facultades más relevantes de esta Secretaría relacionadas con el comercio exterior son las que establece el artículo 34 de la Ley Orgánica de la Adminis-

tración Pública:176

- I. Formular y conducir las políticas generales de industria y comercio interior y exterior...;
- IV. Fomentar 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 y el comercio interior y exterior, incluyen do los subsidios sobre impuestos de importación y administrarsu aplicación, así como vigilar y evaluar sus resultados;
- XXVI. Los demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos."

Específicamente compete a la Subsecretaría de Comercio Exterior diseñar la política comercial externa del país, así como vigilar su ejecución y estricto cumplimiento, dar seguimiento a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo en la parte conducente al comercio exterior y en el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior 1984-1988, éstas funciones las realiza a través de cuatro áreas básicas bajo la responsabilidad de cinco direcciones generales: arancelaria, asuntos fronterizos, controles al comercio exterior (de productos primarios y de productos industriales) y de negociaciones económicas internacionales.

ii) COMISION DE ARANCELES Y CONTROLES AL COMERCIO EXTERIOR. Esta Comisión fue creada por Decreto del Ejecutivo Federal publicado en el Diario Oficial el 24 de mayo de 1977 y reafirmada en la Ley de Comercio Exterior de 1986 la que señala:

Artículo 3º "Se crea la Comisión de Aranceles y Controles al Comercio Exterior como órgano de consulta del Ejecutivo Federal para estudiar, proyectar y proponer criterios generales y las modificaciones

176 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1982.

nes que procedan en materia de comercio exterior, así como para participar en la aplicación de esta Ley conforme a lo establecido en la misma.

El Ejecutivo determinará las dependencias, entidades y organismos públicos que integrarán la Comisión y reglamentará su funcionamiento".

Es el Decreto por el que se crea esta Comisión el que nos señala la estructura de la misma en su artículo 2º.

Artículo 2º.- "La Comisión se integrará con el Subsecretario de Comercio Exterior, quien fungirá como Presidente; dos representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; uno de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal y uno de la de Agricultura y Recursos Hidráulicos; así como con los Directores Generales de Aranceles y de Controles al Comercio Exterior de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Por cada representante propietario se designará un suplente para cubrir las ausencias temporales de aquél".

Mientras que el artículo 4º del mismo Decreto nos señala que:

Artículo 4º.- "La Comisión contará con una Secretaría Técnica que estará a cargo de la Dirección General de Aranceles, con quien colaborará la Dirección General de Controles al Comercio Exterior".

Desde su creación, la Comisión de Aranceles, ha venido desempeñando un importante papel en el diseño de las políticas de comercio exterior en México considerando que dicha Comisión cuenta con la participación de diversas dependencias, organismos y entidades cuyas funciones están relacionadas directa o indirectamente con el comercio exterior de nuestro país.

Con la experiencia acumulada por la Comisión de Aranceles y Controles al Comercio Exterior, el Congreso de la Unión decidió en 1986 darle rango legislativo a través de lo dispuesto en el artículo 3º de la Ley de Comercio Exterior, especificando sus facultades de opinión y asesoría en esta materia. Debemos aclarar que la Ley de Comercio Exterior no especifica expresamente la integración de la Comisión, especificando solamente sus facultades de opinión y asesoría, tampoco especifica su funcionamiento, dejando al Ejecutivo Federal que mediante el Reglamento respectivo precise esos aspectos.

En la práctica, la Comisión interviene y opina siempre que se trata de modificaciones arancelarias de importación o de exportación; del establecimiento de restricciones cuantitativas o de su eliminación y de la fijación de precios oficiales como base gravable mínima para el cobro de los impuestos respectivos y a partir de 1986 la Comisión interviene con su opinión sobre el

establecimiento de cuotas compensatorias definitivas y para la determinación de las mercancías cuya importación o exportación deba ser prohibida.

La Comisión únicamente está facultada para servir como órgano de consulta del Ejecutivo Federal proponiendo criterios generales en materia arancelaria y de controles al comercio exterior, por lo que el Ejecutivo no está obligado a ejercer sus facultades de conformidad con la opinión de la Comisión, - esto es así porque de lo contrario, es decir, que la Comisión más que servir como órgano de consulta, gozará de facultades para dictar resoluciones generales, sería contrapuesta a la facultad reglamentaria concedida al Presidente de la República por el artículo 89 de la Constitución, disposición de donde se desprende que el Ejecutivo Federal no tiene facultades para dictar resoluciones generales -que tiene carácter de ley por su contenido normativo-, mucho menos tendría facultades un órgano de la Administración Pública, como lo es la Comisión de Aranceles, para dictar resoluciones generales. Sin embargo, la realidad nos ha demostrado que en la práctica, siempre se ha respetado y - considerado seriamente la opinión de la Comisión de Aranceles al Comercio Exterior en las materias de su competencia.

iii) GABINETE DE COMERCIO EXTERIOR. Este Gabinete tiene su fundamento jurídico en los llamados "gabinetes especializados" y que no son más que instancias presidenciales de coordinación para el cumplimiento de las políticas y - programas del Gobierno Federal convocadas y presididas por el Presidente de la República, en los términos del artículo 7º de la Ley Orgánica de la Administración Pública del 29 de diciembre de 1982, según dicho artículo:

Artículo 7º "El Presidente de la República podrá convocar a reuniones a Secretarios de Estado, Jefes de Departamentos Administrativos y demás funcionarios competentes, cuando se trate de definir o evaluar la política del Gobierno Federal en materias que sean de la -- competencia concurrente de varias dependencias o entidades de la Administración Pública Federal y el Secretariado Técnico de las mismas estará adscrito a la Presidencia de la República".

Mientras que el Decreto Presidencial del 18 de enero de 1983 en su artículo 2º crea entre otros gabinetes especializados, al de Comercio Exterior -- (fracción IV), el cual está integrado por los titulares de las Secretarías de Comercio y Fomento Industrial, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto, Contraloría General de la Federación y --- Energía, Minas e Industria Paraestatal.

El Decreto establece que el Ejecutivo Federal, mediante los acuerdos respectivos, podrá establecer los gabinetes especializados que considere necesarios, asimismo en su artículo 4º señala que:

"Los acuerdos que dicte el Ejecutivo Federal en el seno de los gabinetes especializados, tendrán el carácter de prioritarios en la operación de cada una de las dependencias y entidades participantes".

Cada una de las distintas dependencias que participan en el Gabinete de Comercio Exterior tienen asignadas funciones específicas en la estrategia del comercio exterior. Así, además de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, participan:

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO. El artículo 2º de la Ley Reglamentaria del artículo 131 Constitucional, fracción II señala que el Ejecutivo Federal actuará en materia de comercio exterior -en la fijación de aranceles- por conducto de esta Secretaría. Además, y de conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en materia de comercio exterior se le asignan las siguientes funciones: estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones que establecen los impuestos a la importación, exportación y materias conexas; cobrar los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes respectivas; dirigir los servicios aduanales y de inspección; intervenir en todas las operaciones en que se haga uso del crédito público; y, dirigir la política monetaria y crediticia.

SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES. A ésta Secretaría le corresponde en materia de comercio exterior: celebrar todos aquellos tratados, acuerdos y convenios comerciales en los que participe México; cobrar derechos consulares; auxiliar en la promoción del turismo; recabar en el extranjero las informaciones técnicas y económicas que sean de utilidad para la producción agrícola e industrial del país y le permitan desarrollar mejor las tareas de cooperación, intercambio y comercio internacionales, promover conjuntamente con la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial el comercio exterior de México y difundir en el extranjero los datos convenientes sobre la agricultura y la industria nacionales; e intervenir en comisiones, congresos, conferencias y exposiciones internacionales.

SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. Desde el punto de vista de la planeación del comercio exterior, ésta Secretaría desempeña un papel decisivo considerando que dentro de sus principales funciones está la de proyectar la-

planeación nacional del desarrollo y elaborar los planes nacionales respectivos; le corresponde además vigilar el seguimiento del Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior; coordinar y desarrollar los servicios nacionales de estadística y de información geográfica, incluyendo las de comercio exterior; y encabezar el Comité de Importaciones del Sector Público escuchando la opinión de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

SECRETARIA DE ENERGIA, MINAS E INDUSTRIA PARAESTATAL. Esta Secretaría tiene a su cargo en la estrategia del comercio exterior la función de compilar y ordenar las normas que rijan las concesiones, permisos, autorizaciones y la vigilancia para la explotación de los siguientes bienes: de propiedad originaria, los que constituyen recursos naturales renovables y no renovables y los de dominio público y de uso común; los bienes de propiedad federal, destinados o no a servicios públicos o a fines de interés social o general y otorgar, conceder y permitir su uso, aprovechamiento o explotación.

Asimismo, esta Secretaría tiene encomendada la regulación de industrias estratégicas tales como la petrolera, petroquímica básica, minera y energía-eléctrica, entre otras, por lo que las decisiones de política que adopte esa Secretaría respecto a esas industrias, tienen una repercusión inmediata en la dinámica del comercio exterior mexicano.

SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION. A esta dependencia le corresponde en materia de comercio exterior, el despacho de los siguientes asuntos: expedir las normas que regulen el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control de las entidades de la Administración Pública Federal.

Por otra parte, en el Decreto publicado en el Diario Oficial el 2 de mayo de 1985, estableció las normas para la importación de cualquier producto por cualquier entidad del Gobierno Mexicano. Bajo este Decreto y en base a lo establecido por los artículos 134 de la Constitución, 11 de la Ley de Adquisiciones y Prestaciones de Servicios relacionados del Gobierno Federal, se le otorgan facultades a la Secretaría de la Contraloría para, a su discreción, revisar las adquisiciones que por la vía de importaciones directas -- efectúen las dependencias y entidades comercializadoras del Estado, para determinar que la calidad, cantidad y precio y demás circunstancias relevantes de la operación son las adecuadas a los intereses del país, limitándose esta

Secretaría a verificar lo correspondiente a precios, calidad y cantidad de -- conformidad a las prácticas y reglamentaciones del comercio internacional especificadas en la Convención de Bruselas y de ninguna manera esta Secretaría impone reglamentaciones de ningún tipo, ni tiene autoridad para imponer discrecionalmente reglamentos sobre precios de ciertas exportaciones como resultado de la revisión, por lo que dicho Decreto no se contrapone a los procedimientos que rigen las compras del sector público.

Sin embargo, debemos aclarar que los embarques sí se pueden rechazar sobre la base de la revisión que realice la Contraloría General, pero ello estaría sustentado por el propio acuerdo contractual entre el importador y el exportador, el cual contiene una cláusula para sujetar ese contrato a un aviso de conformidad. En función del principio de soberanía, los casos de duda o -- controversia serían llevados por los tribunales mexicanos competentes.

3.3.2 DEPENDENCIAS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA RELACIONADAS CON LA PROMOCION, FOMENTO Y FINANCIAMIENTO DE LAS EXPORTACIONES.

1) BANCO NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR, S.N.C (BANCOMEXT). México fue -- pionero en América Latina en cuanto a la organización y manejo de las instituciones destinadas al fomento de las exportaciones. Es así como el establecimiento del Bancomext el 8 de junio de 1937, marco la pauta para la creación de otros bancos de fomento a las exportaciones en algunos países latinoamericanos. Como institución nacional de crédito, al Bancomext se le asignó desde su constitución, la realización de operaciones de banca de depósito y fiducias, asimismo actúa como entidad coordinadora de los programas financieros del comercio exterior mexicano a través de sus propios programas de financiamiento a la pre-exportación y exportación, a las importaciones, a la sustitución de importaciones, a la industria maquiladora y como agente financiero -- del Gobierno Federal.

Al constituirse el Bancomext se le dotó de un capital autorizado de 20 millones de pesos, este capital se incrementó a 50 millones en 1949, llegando a 20,000 millones al cierre de 1987. Asimismo, el Bancomext participó activamente en la organización y promoción de la oferta exportable; el estímulo de la producción de materias primas; apoyando las operaciones de transporte; y -- actuando como intermediario en la transferencia de recursos a otras institu--

ciones, particularmente a las de crédito agrícola, para financiar la producción, el almacenamiento y la venta de bienes destinados a la exportación.

Dentro de las reformas en el ámbito jurídico-financiero del sistema bancario de México a partir de septiembre de 1982, se expide por primera vez -- desde la creación del Bancomext, su Ley Orgánica,¹⁷⁷ dando inicio con ello a una nueva etapa en la evolución de esta institución. Su Ley Orgánica dotó al Bancomext del marco jurídico necesario para dar mayor apoyo a los exportadores mexicanos, apoyo no sólo financiero sino también promocional. En ese ordenamiento legal se incorporaron al Bancomext diversos instrumentos de fomento al comercio exterior que anteriormente se encontraban dispersos, incluyen algunas actividades que la propia institución había desempeñado en el pasado. Los objetivos del Bancomext están expresamente establecidos en el artículo 6º de su Ley Orgánica y que a la letra señala:

"Con el fin de procurar la eficiencia y competitividad del comercio exterior comprendiendo la pre-exportación, exportación, importación y sustitución de importaciones de bienes y servicios, en el ejercicio de su objetivo estará facultado para:

- I. Otorgar apoyos financieros;
- II. Otorgar garantías de crédito y las usuales en el comercio exterior;
- III. Proporcionar información y asistencia financiera a los productores, comerciantes, distribuidores y exportadores, en la colocación de artículos y prestaciones de servicios en el mercado internacional;
- IV. Cuando sea del interés el promover las exportaciones mexicanas, podrá participar en el capital social de empresas de comercio exterior, consorcios de exportación y en empresas -- que otorguen seguro de crédito al comercio exterior;
- V. Promover, encauzar y coordinar la inversión de capitales a las empresas dedicadas a la exportación;
- VI. Otorgar apoyos financieros a los exportadores indirectos y -- en general, al aparato productivo exportador, a fin de optimizar la cadena productiva de bienes o servicios exportables;
- VII. Cuando sea de interés promover las exportaciones mexicanas -- podrá otorgar apoyos financieros a las empresas comercializadoras de exportación, consorcios y entidades análogas de co-

¹⁷⁷ Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 1986.

mercio exterior;

- VIII. Propiciar acciones conjuntas de financiamiento y asistencia en materia de comercio exterior con otras instituciones de crédito, fondos de fomento, fideicomisos, organizaciones auxiliares de crédito y con los sectores social y privado;
- IX. Podrá ser agente financiero del gobierno federal en lo relativo a la negociación, contratación y manejo de créditos del exterior ya sea que éstos sean otorgados por instituciones del extranjero, privadas, gubernamentales e intergubernamentales;
- X. Participar en la negociación y, en su caso, en los convenios financieros de intercambio compensado o de créditos recíprocos que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- XI. Estudiar políticas, planes y programas en materia de fomento al comercio exterior y su financiamiento, y someterlos a la consideración de las autoridades competentes;
- XII. Fungir como órgano de consulta de las autoridades competentes en materia de comercio exterior y su financiamiento;
- XIII. Participar en las actividades inherentes a la promoción del comercio exterior, tales como la difusión, estudio de productos y servicios exportables, sistemas de venta, apoyo a la comercialización y organización de productores, comerciantes, distribuidores y exportadores;
- XIV. Opinar, a solicitud que le formulen directamente las autoridades competentes, sobre tratados y convenios que el país -- proyecte celebrar con otras naciones, en materia de comercio exterior y su financiamiento;
- XV. Participar en la promoción de la oferta exportable;
- XVI. Cuando se le solicite podrá actuar como conciliador y árbitro en las controversias en que intervienen importadores y exportadores con domicilio en la República Mexicana; y
- XVII. Las demás que le confieran esta Ley, otras y sus reglamentos respectivos".

Como podemos observar, del artículo anterior se desprende un número muy importante de objetivos que tiene encomendados el Bancomext y los cuales podemos agruparlos en dos tipos de apoyos fundamentales: los apoyos financieros y los apoyos promocionales.

La estrategia del Bancomext tiene su fundamento en lo que establece el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior y el Programa de Fomento Integral a las Exportaciones, y -- "descansa en el otorgamiento de crédito oportuno, suficiente y a costo razonable. Se propicia la complementaridad con la banca múltiple facilitando a los sectores público y social el acceso al financiamiento".¹⁷⁸

¹⁷⁸ Phillips Olmedo, Alfredo. "El Bancomext, una institución para apoyar el esfuerzo colectivo de desarrollo", en Comercio Exterior, vol. 37, núm. 6, México, junio de 1987. p. 15.

La Ley Orgánica del Bancomext consolidó la integración del Fomex al propio Banco en 1983. Así, con la administración de ese fideicomiso y la reincorporación en 1986 de las funciones que venía desempeñando el Instituto Mexicano de Comercio Exterior (IMCE), el Bancomext amplió considerablemente -- los servicios que presta al exportador mexicano, significando ello un importante paso en el proceso de coordinación y racionalización de los apoyos oficiales al comercio exterior.

Para poder cumplir con sus objetivos, el Bancomext ha puesto en marcha diversos instrumentos de captación de recursos para el financiamiento del comercio exterior, entre éstos instrumentos y en cumplimiento a lo dispuesto -- en la fracción IX del artículo 6º de su Ley Orgánica, el Bancomext en su papel de agente financiero del gobierno federal ha negociado y contratado diversos préstamos con organismos financieros multilaterales --Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y Banco Interamericano de Desarrollo--, créditos que no solamente han contribuido al financiamiento de las actividades -- productivas internas del país, sino también en la promoción y venta de productos mexicanos en el exterior. Asimismo, a partir de 1987 el Bancomext puso en marcha nuevos programas financieros y mecanismos de apoyo tales como -- la Carta de Crédito Doméstica, el crédito al comprador y el crédito promocional, además ha venido racionalizando sus recursos financieros, flexibilizando los requerimientos y simplificando los trámites para agilizar las operaciones de exportación.

Los créditos que ofrece el Bancomext se otorgan, a diferencia de la banca comercial, en base a la viabilidad técnica y económica de las operaciones y proyectos, más que en el ofrecimiento de garantías por parte del acreditado. La transformación y fortalecimiento del Bancomext a partir de 1983, le -- ha permitido incrementar considerablemente el volumen de sus financiamientos y créditos, pasando éstos de 237,758 millones de pesos en 1983 a 10.7 billones de pesos en 1987.

Estos cambios se dieron siguiendo los lineamientos del PRONAFIDE, en el sentido de que los fondos y fideicomisos financieros de fomento se vincularan al banco de fomento más afín a sus propósitos, bajo esta propuesta el Fomex fue integrado al Bancomext a partir del 1º de agosto de 1983, este cambio significó en su momento, el principio de un proceso de integración y re-

estructuración institucional del comercio exterior.

CUADRO No. 11

FINANCIAMIENTO Y CREDITOS OTORGADOS POR EL BANCOMEXT 1942-1982
(Millones de pesos)

Año	Créditos al comercio exterior	(%)	Créditos a la producción	(%)	Otras actividades ¹	(%)	Total
1943	103.5	42.8	57.3	23.7	81.0	33.5	241.8
1950	340.6	40.2	48.0	5.7	458.5	54.1	847.1
1960	726.2	20.9	976.1	28.0	1,781.7	51.1	3,484.0
1970	1,914.9	44.9	1,780.2	41.0	528.8	14.0	4,323.9
1980	16,350.3	39.8	14,254.5	34.6	10,526.7	25.6	41,131.5
1981	36,925.1	31.1	18,051.2	15.2	63,864.8	53.7	118,841.1
1982	45,278.9	40.5	20,620.3	18.5	45,768.4	41.0	111,667.6

¹ Comprende operaciones para la regulación de precios hasta 1961; créditos para mejorar la distribución de productos alimenticios y algunas materias primas para la industria, financiamiento al sector público, equipamiento industrial, financiamiento a la banca oficial y al sector privado, comercio local y coinversiones.

FUENTE: Informes Anuales del Banco Nacional de Comercio Exterior 1943 a 1982.

En esta dinámica, en diciembre de 1985, a efecto de darle agilidad al proceso exportador y coherencia a la estrategia de la política comercial externa, se integraron las funciones promocionales con las de financiamiento al desaparecer el IMCE. Así, las funciones de promoción y arbitraje que realizaba el IMCE fueron concentradas en el Bancomext, posteriormente, en febrero de 1986, se le transfirió a éste Banco la llamada "línea del 1.6%" que venía administrando el Banco de México, mediante esta línea de crédito se financian los inventarios y las ventas de productos primarios de exportación.

Así, "de 1983 en adelante la política ha sido la de integrar los estímulos financieros y de promoción antes dispersos, con el propósito de armonizar los apoyos al comercio exterior".¹⁷⁹

¹⁷⁹ Bancomext. Informe Anual 1983, p. 10. Véase también a Héctor Hernández-Cervantes. "Apoyos complementarios para el fomento del comercio exterior", en el Mercado de Valores, año XLVI, núm. 12, México, 24 de marzo de 1986, pp. 278-280.

CUADRO No. 12

FINANCIAMIENTO Y CREDITOS OTORGADOS POR BANCOMEXT 1983-1987
(Miles de millones de pesos)

Programa	1983	(%)	1984	(%)	1985	(%)	1986	(%)	1987	(%)
Preexportación y exportación	73.1	30.8	198.2	42.2	360.9	45.4	2'573.2	64.0	8'564.4	79.7
Importación	91.6	38.5	149.7	31.9	214.4	27.0	468.7	11.7	1'097.2	10.2
Sustitución de importaciones	11.6	4.9	23.5	5.0	96.8	12.2	162.8	4.0	85.9	0.8
Equipamiento industrial	18.0	7.6	11.7	2.5	30.1	3.8	126.3	3.1	322.2	3.0
Maquiladoras y zonas fronterizas	0.7	0.3	1.9	0.4	-	-	-	-	-	-
Agente financiero del Gobierno	36.6	15.3	84.6	18.0	92.2	11.6	599.0	14.9	534.5	5.0
Productos básicos	6.1	2.6	0.1	-	-	-	-	-	-	-
Total	237.8	100	469.7	100	794.4	100	4'019.4	100	10'751.9	100

FUENTE: Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C. Informes Anuales de 1983- a 1987

De acuerdo con los programas de crédito que viene siguiendo el Bancomext- a partir de 1983, estos se han realizado en gran parte de sus operaciones por- conducto de las sociedades nacionales de crédito -banca nacional e institucio- nes de banca de desarrollo-, con ello se busca aprovechar la infraestructura- financiera existente para dar acceso a las pequeñas y medianas industrias del- país a las líneas de crédito que tiene establecidas el Bancomext. Para ello, - el Bancomext ha suscrito diversos convenios de redescuento con un gran número- de instituciones y ha impulsado el otorgamiento de créditos sindicados con el- sistema bancario nacional, con éstos mecanismos, el Banco apoya de manera inte- gral al proceso productivo orientado a la exportación, facilitando con ello la integración del aparato productivo del país de acuerdo a los lineamientos esta- blecidos en el PRONAFIDE y en el PRONAFICE.

Asimismo, la política del Bancomext está orientada a vincular las políti- cas de fomento industrial y de comercio exterior mediante el apoyo a los pro-

yectos orientados a la exportación, desde su fase de preinversión hasta la comercialización, así como por medio de inversiones en actividades que estimulen el equipamiento industrial y fomenten el comercio exterior.¹⁸⁰

La política de protección a la industria nacional la había venido manejando el Bancomext mediante la coordinación del permiso previo de importación y el arancel. Sin embargo, a partir de 1983 todas las importaciones quedaron sujetas al permiso previo, como medida para proteger las escasas divisas disponibles en esos momentos y en 1984, como resultado de los avances de --- reestructuración económica del país, el Bancomext coordinó el proceso de racionalización de la protección y puso en marcha un paquete de medidas administrativas, financieras, cambiarias y fiscales en apoyo al comercio exterior, entre estas medidas debemos destacar la liberación, en materia de importaciones, de 3,000 fracciones y, en lo que corresponde a las exportaciones, la liberación de casi la totalidad de las fracciones arancelarias.

Si bien, hasta el primer semestre de 1984 se había observado un importante crecimiento de las exportaciones de manufacturas, el aceleramiento de la demanda interna a partir del segundo semestre de ese año, llevó a un aumento considerable de las importaciones, quedando una vez más de manifiesto la falta de incentivos a las exportaciones, frente a esta situación el Gobierno Federal inició un proceso de cambio estructural en la política de comercio exterior, en la que el Bancomext desempeñaría un papel fundamental.

En este proceso, se aceleró la apertura comercial mediante la sustitución del permiso previo por el arancel en un gran número de fracciones, la racionalización de la protección implicó la reestructuración de las tarifas -- arancelarias y la definición de medidas a fin de regular y sancionar las --- prácticas desleales del comercio internacional. Como complemento a estas medidas, se emprendió un proceso de reestructuración de los apoyos financieros de promoción al sector exportador del país, esto obedeció a que la apertura comercial implicaba ofrecer a los exportadores mexicanos programas financie-

180 Véase entre otros a Alfredo Phillips O. "Producir para exportar", en Comercio Exterior, vol. 35, núm. 4, México, abril de 1985, pp. 321-323; y Héctor Hernández C. "La promoción de exportaciones y la liberación del comercio exterior", en Comercio Exterior, vol. 35, núm. 11, México, noviembre de 1985, p. 1035.

ros de apoyo que pudieran competir con los otorgados en otros países.

En 1984 el Bancomext puso en práctica el mecanismo de financiamiento -- del prepago mediante el cual las empresas mexicanas pueden efectuar importaciones con cargo a las líneas de crédito preferenciales otorgadas al Banco--mext por las instituciones bancarias extranjeras. Las ventajas para el importador es que paga en moneda nacional en la fecha de la apertura o del ejercicio de la carta de crédito, protegiéndose así contra los riesgos cambiarios. Los recursos captados se depositan transitoriamente, hasta el vencimiento -- del crédito, en una cuenta especial en dólares que administra el Banco de México. Estas líneas de crédito ofrecidas por otros países están ligadas a la -- promoción de sus exportaciones, por lo que exigen que el importador mexicano se ajuste a las condiciones del proveedor, estos mecanismos forman parte del programa de crédito del Bancomext destinado a financiar importaciones. En -- 1986 el Bancomext puso en marcha la "Carta de Crédito Doméstica", mediante -- la cual se atienden las necesidades crediticias de los proveedores inmediatos o finales de los exportadores que en la práctica son considerados como -- exportadores indirectos, con este instrumento se busca facilitar la integración de la planta productiva nacional.

Debemos destacar también los convenios financieros de intercambio com-- pensado y crédito recíproco que ha negociado y suscrito el Bancomext a fin -- de impulsar las exportaciones por el equivalente de importaciones de partes-- y bienes de capital, se han logrado acuerdos de este tipo con Alemania Demo-- crática, Checoslovaquia, Polonia, China, Cuba y algunos países del Caribe y-- de América del Sur.

En materia de promoción de las exportaciones, el Bancomext cuenta con -- un programa especial de preexportación y de exportación, lo que ha permitido incrementar considerablemente los créditos del Banco en esos renglones, pues mientras en 1982 los créditos a la preexportación y a la exportación repre-- sentaron solamente el 19% de los créditos totales otorgados en ese año, en -- 1987 llegaron a representar el 79.7% del total (véase cuadro 12). Así, me--- diante el financiamiento a la preexportación el Bancomext ha apoyado el ciclo productivo de las empresas exportadoras mexicanas, desde la adquisición-- de insumos, el proceso de transformación hasta el embarque del producto ter-- minado.

El financiamiento a la exportación ha permitido colocar diversos productos mexicanos en los mercados internacionales, tales como partes automotrices, automóviles, camiones, refacciones, equipos de perforación petrolera, químicos y textiles. Paralelamente y como consecuencia del cambio en la estrategia del comercio exterior, el Programa de Financiamiento a las Importaciones ha disminuido en importancia, pues en 1982 el programa de importaciones se aplicó el 35% de los créditos totales otorgados por el Bancomext en ese año, para 1985 su participación disminuyó a 27% y en 1987 llegó a representar solamente el 10.2% (véase cuadro 12), pero se ha continuado impulsando al programa de financiamiento a la sustitución de importaciones de alto valor agregado, canalizando un importante volumen de recursos financieros a diversas empresas paraestatales como PEMEX, Comisión Federal de Electricidad, Ferrocarriles Nacionales, Siderurgica Mexicana y Fertilizantes Mexicanos, -- del mismo modo, el Bancomext otorga financiamiento al sector privado para -- apoyarlo tanto en la etapa de adquisición de las materias primas como en los periodos de transformación y comercialización, a este programa el Bancomext aplicó el 7.6% de sus créditos totales en 1982, en 1985 la proporción se elevó a 12.2% y en 1987 se redujó a 0.8%.

La importancia crediticia del Bancomext ha venido creciendo desde 1982- y ya desde 1985 ocupaba el cuarto lugar dentro de las instituciones bancarias del país en cuanto al volumen de créditos canalizados. El 12 de julio de 1985 se publicó en el Diario Oficial el Decreto que transformó la razón social del Bancomext de sociedad anónima a sociedad nacional de crédito, institución de banca de desarrollo, "confirmándose así la calidad del Bancomext como herramienta al servicio de la política de desarrollo nacional en el contexto del Plan Nacional de Desarrollo y de sus programas instrumentales".

En materia administrativa el Bancomext ha venido desempeñando un papel importante en las acciones encaminadas a simplificar y agilizar los trámites administrativos a los que se enfrenta el exportador mexicano, quedando el -- Banco como eje central de las estrategias financieras de apoyo al comercio exterior que antes de 1983 estaban dispersas en diversas dependencias gubernamentales. Así, con el fin de simplificar y agilizar el otorgamiento de créditos a las empresas exportadoras, el Bancomext puso en marcha en 1985 el -- sistema de redescuento automático de acuerdo con los programas de preexporta

ción y de exportación, mientras que la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, a efecto de acelerar los trámites administrativos de las empresas exportadoras, integró en 1986 una lista de empresas seleccionadas, con estas listas el Bancomext ha logrado apoyar y dar seguimiento más efectivo a los trámites y las operaciones de aquellas empresas exportadoras comprendidas en la lista que tiene asignada.

Finalmente, como agente financiero del Gobierno Federal (artículo 62, fracción IX de la Ley Orgánica del Bancomext), el Banco ha desempeñado un importante papel en la negociación y contratación de créditos con los organismos financieros internacionales de fomento. Esta función la comenzó a desempeñar a partir de 1982 cuando se le facultó para realizar esta actividad y en 1983 puso en marcha el Programa de Financiamiento de Divisas (Provide), el cual cuenta con recursos del Banco Mundial. Este Programa tiene como objetivo "financiar las importaciones de insumos, partes y refacciones de los exportadores mexicanos para que estén en posibilidades de llevar a buen término su proceso productivo",¹⁸¹ éste préstamo significó un cambio importante en la política de financiamiento del Banco Mundial, pues por primera vez otorgó un crédito para capital de trabajo. En el mismo año de 1983 el Bancomext abrió otra línea de crédito con el Banco Mundial para dotar de recursos al Programa de Financiamiento de Inversiones Fijas (FIFE), con el objetivo de "financiar los proyectos de inversión de las empresas exportadoras y de servicios turísticos", el crédito se otorga a las empresas exportadoras para adquirir equipos, así como para renovar, modernizar y ampliar las instalaciones existentes.

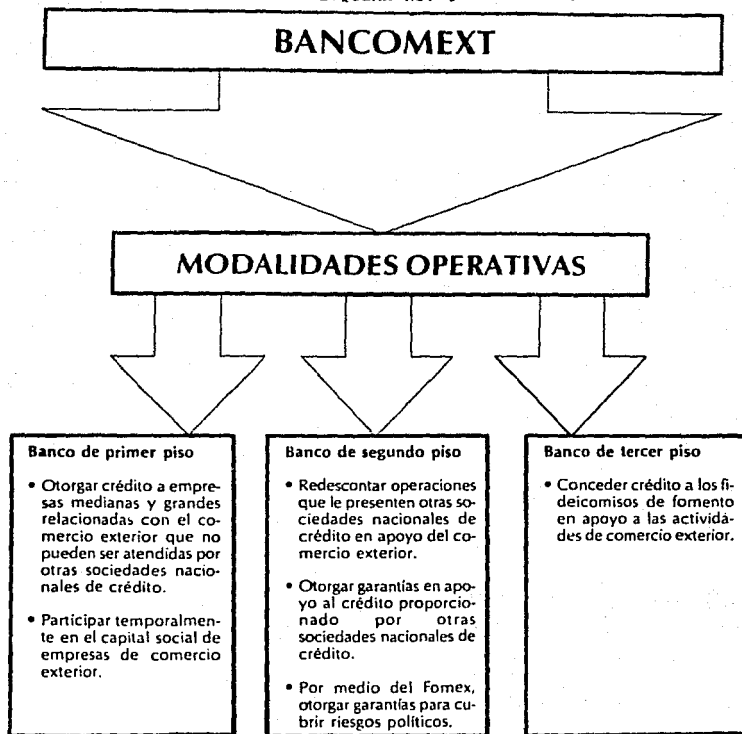
En 1986 el Bancomext desempeñó un papel trascendente en la relación de México con el Banco Mundial, al negociar y contratar tres préstamos por un monto total de 1,250 millones de dólares, constituyéndose con ello como el agente financiero que más recursos contrató con el Banco Mundial ese año.

En síntesis, la actual política del Bancomext se lleva a cabo por medio de cuatro programas de crédito y un programa adicional de apoyo.¹⁸²

181 Phillips Olmedo, Alfredo. "Programa de Trabajo del Bancomext", en Bancomext, Programa del Bancomext para 1986, p. 20.

182 Véase Esquema: "Estructura Administrativa del Apoyo Promocional" en la página 246.

ESQUEMA No. 9



ESQUEMA No. 10

BANCOMEXT

ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DEL APOYO PROMOCIONAL

Dirección de asistencia al exportador

- Información y asesoría
 - Ejecutivos de cuenta
- Servicios y estímulos al exportador
- Delegaciones regionales
- Centro de Estudios en Comercio Internacional

Dirección de promoción externa

- Norteamérica y Japón
- Europa Occidental y Oriental
- América Latina y otros países
- Consejerías comerciales en el exterior
- Ferias y misiones internacionales

Dirección de planeación e investigación

- Estudios sectoriales
 - Productos primarios y agroindustriales
 - Productos industriales y servicios

Dirección jurídica

- Apoyo jurídico al exportador
- Arbitraje comercial

Publicaciones y comunicación

- Biblioteca
- Difusión
 - Publicaciones
 - Demandas de productos
 - Licitaciones internacionales

ii) FONDO DE FOMENTO DE LAS EXPORTACIONES DE PRODUCTOS MANUFACTURADOS -- (FOMEX). El Fomex, fideicomiso del Gobierno Federal administrado por el Banco Mex, canaliza financiamiento mediante el redescuento de las operaciones que le presentan las sociedades nacionales de crédito, otorgando apoyos financieros a la preexportación, a la exportación, a la sustitución de importaciones, a la industria maquiladora, a las zonas fronterizas y ofrece garantías a las empresas de comercio exterior. Sin embargo, antes de abordar las características operativas del Fomex, debemos detenernos a hacer una breve referencia a las bases legales que sustentan a los fondos de fomento en México.

La base legal para la constitución de los fondos de fomento la toma el Ejecutivo Federal de la figura del fideicomiso privado establecido en el artículo 346 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, que señala la posibilidad de que el fideicomitente destine ciertos bienes a un fin lícito - determinado, encomendando su realización a una institución fiduciaria, la cual en todo caso, debe de ser una institución de crédito de acuerdo a lo establecido en el artículo 350 de la misma Ley:

Artículo 350.- "Sólo pueden ser fiduciarias las instituciones expresamente autorizadas para ello conforme a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares..."

Partiendo de las bases de los fideicomisos privados, por los cuales los particulares pueden destinar parte de su patrimonio hacia la realización de ciertos objetivos, a través de una institución de crédito, el Gobierno Federal destina recursos del gasto público con el objeto de que por conducto de las instituciones fiduciarias, se logren determinados propósitos, constituyendo de esa forma los fideicomisos públicos, los cuales tienen características especiales que los distinguen del fideicomiso privado.

En efecto, mientras que para el fideicomiso privado la Ley establece que el fideicomitente puede ser cualquier persona física o moral, que el fiduciario debe ser una institución de crédito y el término de duración es hasta de 30 años, el fideicomiso público, a pesar de que ninguna disposición jurídica establece que la institución fiduciaria debe ser una entidad del Estado, generalmente es el Gobierno Federal el que los establece; además, esta figura no tiene un límite de duración y hasta febrero de 1979 había sido la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el fideicomitente único del Gobierno Federal en

los fideicomisos que éste constituye, a partir de esa fecha, a pesar de que se mantiene a la Secretaría de Hacienda con el carácter de fideicomitente -- único,¹⁸³ esa misma disposición prevé una mayor ingerencia de la Secretaría de Programación y Presupuesto, al señalar que "las instrucciones del Ejecutivo Federal relativas a los fideicomisos se canalizaran a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto", esta disposición tiene su fundamento legal en el artículo 49 de la Ley Orgánica de la Administración Pública en donde se manifiesta que la Secretaría de Programación y Presupuesto tome el carácter de fideicomitente único y ésta dependencia es la que entrega los recursos que han de conformar los fondos de fomento a una banca de desarrollo, para que a través de un contrato de fideicomiso, éstos cumplan con los fines para los que fueron proporcionados.

La mayoría de los fideicomisos públicos instituidos por el Gobierno Federal tienen la función de fomentar alguna actividad económica en particular, tal es el caso del Fomex. En efecto, ese fideicomiso fue establecido el 14 de mayo de 1962 por el Gobierno Federal para apoyar la exportación de productos manufacturados, incluyendo su producción, inicialmente se constituyó en el Banco de México porque se trataba de un fideicomiso público que aplicaba recursos federales y requería un tratamiento que permitiera que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tuviera el control de los recursos respectivos. Sin embargo, con la reestructuración del sistema bancario nacional, el Fomex fue integrado al Bancomext el 11 de junio de 1983, con ello el Banco amplió considerablemente la gama de servicios que ofrece al exportador mexicano, otorgando apoyos financieros y manejando un esquema de garantías contra diversos riesgos.

El Decreto por el que se estableció el Fomex señala que éste quedaba -- instituido con el objeto de "propiciar el empleo, el incremento del ingreso y el fortalecimiento de la balanza de pagos, mediante el otorgamiento de cré

183 Véase Artículo 2º del Decreto por el que se establecen las bases para la constitución, incremento, modificación, organización, funcionamiento y extinción de los fideicomisos establecidos o que establezca el Gobierno Federal, publicado en el Diario Oficial el 27 de febrero de 1979.

ditos y garantías para las exportaciones de productos manufacturados y servicios, las importaciones de insumos necesarios para la exportación, la sustitución de importaciones de bienes de capital y de servicios y la sustitución de importaciones de consumo y de servicios en las franjas fronterizas".¹⁸⁴

Para alcanzar sus objetivos el Fomex tiene establecidos los siguientes programas:

- a) Financiamiento a la preexportación.
- b) Financiamiento a la exportación.
- c) Financiamiento a la sustitución de importaciones para bienes de capital y servicios.
- d) Programa de garantías, que incluye la de preembarque, postembarque, las de servicios de construcción o similares, así como las contractuales (bonds).

Dentro del programa de sustitución de importaciones se conceden garantías contra la falta de pago de créditos otorgados para la producción de bienes de capital, contra las pérdidas derivadas del mal funcionamiento de los mismos. Por lo que respecta al fondeo, las fuentes de recursos más importantes del Fomex lo constituyen la recuperación de cartera; los recursos presupuestales otorgados mediante las aportaciones anuales que el Gobierno Federal destina de parte del impuesto ad-valorem que gravan las importaciones a nuestro país de ciertos bienes, pero como estos recursos son insuficientes para atender la demanda de financiamiento, el Fomex tiene otras fuentes adicionales de recursos como son las líneas de crédito para operaciones de mediano y largo plazo que tiene abiertas con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID); para operaciones de corto plazo cuenta con una línea del Banco Latinoamericano de Exportaciones (BLANDEX); y con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), se cuenta con una línea de crédito para la importación de insumos extranjeros para ser integrados en productos de exportación. Asimismo el Fomex tiene abiertas líneas de crédito con bancos priva-

¹⁸⁴ Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo de 1962.

dos de Estados Unidos, Canadá y Japón.

El Fomex complementa sus recursos de apoyo mediante el mecanismo "financiamiento-COI" (Comité de Operaciones Internacionales), el cual consiste en aprovechar las líneas de crédito que los bancos mexicanos tienen con bancos extranjeros, principalmente de Estados Unidos, a través de los cuales el banco mexicano obtiene recursos de bancos extranjeros cubriendo el Fomex el diferencial de las tasas obtenidas de recursos y las de descuento.

En general, el Programa de Apoyo Financiero a la Exportación que ha puesto en práctica el Fomex, ha venido adecuándose a las necesidades de los exportadores mexicanos y cobrando cada vez mayor importancia, así por ejemplo, las exportaciones totales de México alcanzaron en 1986 un monto de 16,031 millones de dólares de los cuales 7,782 millones de dólares (48.5% del total) correspondieron a exportaciones de la industria manufacturera y Fomex apoyó con 2,236 millones de dólares a los exportadores mexicanos.

El Fomex ha destinado el mayor porcentaje de sus apoyos crediticios a promover las exportaciones mexicanas, sin descuidar por ello la sustitución eficiente de las importaciones. "Uno de los principales objetivos del Fomex ha sido alentar a las empresas mexicanas a convertirse en exportadoras permanentes que generen ingresos de divisas mediante la venta de productos manufacturados y servicios y a partir del 1º de abril de 1984 el Fomex comenzó a aplicar el actual esquema preferencial de tasas de interés para sus programas de exportación y preexportación, con este esquema, las condiciones de los créditos de exportación del Fomex se adecuaron a las de la economía nacional y de la competencia internacional".¹⁸⁵ Es así como a partir de 1984 las tasas de interés aplicadas por el Fomex en sus créditos, dejaron de ser fijas y máximas, para volverse mínimas y modificables trimestralmente.

3.3.3 ORGANIZACIONES DEL SECTOR PRIVADO.

i) ASOCIACION NACIONAL DE IMPORTADORES Y EXPORTADORES DE LA REPUBLICA MEXICANA (ANIERM). Esta Asociación agrupa a la mayoría de los importadores y

¹⁸⁵ Acevedo Garat, Miguel. "El financiamiento al comercio exterior y la integración: el papel de la banca de fomento", en El Mercado de Valores, núm. 15, agosto 1º de 1988, año XLVIII, México, p. 17.

exportadores de la República Mexicana, ofreciéndoles a sus asociados, entre otros, los siguientes servicios:

Asesoría en materia de reducción de impuestos sobre ventas al exterior, obtención de reducciones en las tarifas de transporte, exenciones de impuestos y obtención de incentivos fiscales de exportación.

Servicios de trámite de aranceles y permisos de importación, información sobre los cambios legislativos en materia de comercio exterior a través de un boletín informativo semanal, e intervención en los comités asesores de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

ii) CONFEDERACION DE CAMARAS INDUSTRIALES (CONCAMIN). Las principales funciones que realiza esta Confederación en beneficio de sus agremiados, en materia de comercio exterior son:

Gestionar ante las diferentes dependencias gubernamentales, la resolución de aquellos problemas concretos que afectan a las distintas ramas industriales;

Orientar a las cámaras industriales y asociaciones afiliadas sobre los trámites administrativos en materia de comercio exterior;

Promover, conjuntamente con el Banco de Comercio Exterior, la participación de los industriales mexicanos en ferias y misiones comerciales; y

Difundir las técnicas y hechos relevantes del comercio exterior a través de seminarios, conferencias, mesas redondas y publicaciones periódicas.

iii) CONFEDERACION DE CAMARAS NACIONALES DE COMERCIO (CONCANACO). Esta Confederación desde su creación, viene desempeñando diversas actividades para apoyar y promover en coordinación con las autoridades oficiales, el comercio exterior del país.

El Comité Ejecutivo de la CONCANACO cuenta con una sección especializada en materia de comercio exterior, la cual mantiene contacto permanente con la mayoría de las cámaras de comercio del mundo, controlando y publicando -- las ofertas y demandas que resultan de esa correspondencia. Asimismo, la CONCANACO mantiene estrechas relaciones con las cámaras de comercio de los países latinoamericanos a través de la Confederación de Cámaras y Asociaciones de Comercio Americanas y tiene designado un representante permanente en el Comité Interamericano de Arbitraje Comercial (CIAC).

Por su parte el Departamento de Comercio Exterior de la CONCANACO reali

za diversos trámites administrativos relacionados con el comercio exterior - en las dependencias gubernamentales y emite cartas y circulares con objeto - de mantener informados a sus agremiados.

iv) CAMARA NACIONAL DE LA INDUSTRIA DE TRANSFORMACION (CANACINTRA). En materia de comercio exterior, la CANACINTRA realiza una serie de actividades orientadas a alentar y fortalecer la participación del empresario mexicano - de la industria de transformación en el proceso de sustitución de importaciones y recientemente en la promoción de exportaciones de productos manufacturados, orientando a los empresarios sobre los cambios que se estén presentando en el proceso de apertura comercial, para ello la CANACINTRA ofrece asesoría directa a sus asociados en todas las cuestiones comerciales relacionadas con el comercio exterior, investigación de mercados para la colocación de -- sus productos en el extranjero y la promoción de artículos manufacturados en el exterior. A través de la Comisión de Comercio Exterior e Integración Latinoamericana, la CANACINTRA analiza la evolución, medidas y mecanismos nacionales y extranjeros que afectan a las exportaciones mexicanas, señalando directrices en este campo.

El Departamento de Comercio Exterior de la CANACINTRA realiza diversas gestiones y proporciona asesoría gratuita a los industriales mexicanos en -- los trámites administrativos relacionados con el comercio exterior, así como en relación con los apoyos o incentivos que se requirieren para participar en esta actividad, de igual forma, recoge los problemas e inquietudes de los in dustriales que participan en el comercio exterior y los plantea en los diver sos foros en los que toma parte.

La CANACINTRA participó activamente en el proceso de consulta que realizó el Gobierno mexicano para tomar la decisión de integración de nuestro país al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).

v) CONSEJO EMPRESARIAL MEXICANO PARA ASUNTOS INTERNACIONALES (CEMAI). - Este Consejo desempeña un papel decisivo en el proceso de promoción del com - mercio exterior en México, para ello mantiene estrechas relaciones con diver sos organismos promotores del comercio exterior en el interior del país, tales como la Asociación Nacional para el Fomento de las Exportaciones Mexicanas en Monterrey (ANAFEM); la Asociación para el Fomento y Desarrollo del Co - mercio Exterior de Occidente en Guadalajara (AFIMEXO) y la Asociación de Im-

portadores y Exportadores del Estado de Chihuahua (ADIECHI), entre otras.

Asimismo el CEMAI mantiene relaciones con diversos organismos internacionales que tienen relación con el comercio mundial, y ha integrado 42 comités empresariales con igual número de países, incluyendo a 6 países del bloque socialista. Al amparo de la gestión de estos comités, los industriales mexicanos han realizado diversas operaciones de importación y exportación; negociaciones de distribución, comisión y consignación; transacciones financieras; - promociones turísticas, de transportes y de servicios; operaciones de ingeniería y proyectos; y estudios de preinversión y de mercados.

3.3.4 ORGANISMOS MIXTOS.

i) COMISION MIXTA ASESORA DE POLITICA DE COMERCIO EXTERIOR (COMPEX). Esta Comisión fue establecida por Decreto Presidencial del 16 de agosto de 1984 con el fin de concertar acciones en materia de comercio exterior entre los -- sectores público, privado y social.

De acuerdo a las facultades asignadas a la COMPEX, le corresponde el análisis y concertación de los programas de exportación para las diversas ramas - industriales del país. Así, una vez que se pone en marcha un programa específico de promoción a las exportaciones, los beneficios del mismo se aplicaran a todas aquellas empresas que se dediquen a la actividad específica que cubra el programa correspondiente.

Desde la creación de la COMPEX en 1984, había correspondido al IMCE -- como Secretaría Ejecutiva del Comité-- realizar los estudios y presentar las recomendaciones del caso particular al pleno de la COMPEX, así como dar seguimiento a los programas integrales de exportación con el fin de asegurar que -- todas las entidades participantes en el mismo desarrollaran las acciones comprometidas, al desaparecer el IMCE, estas funciones pasaron a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, específicamente a la Subsecretaría de Comercio Exterior, la cual viene cumpliendo las funciones de Secretaría Ejecutiva del Comité desde el 1º de enero de 1986.

3.4 REGLAMENTACION JURIDICA DEL COMERCIO EXTERIOR.

3.4.1 ANTECEDENTES HISTORICOS.

Durante el primer medio siglo de vida independiente de México, la estruc

tura del comercio exterior conservó las características fundamentales de la época colonial; como importador neto de manufacturas extranjeras de consumo y solventes y la exportación de metales preciosos -principalmente plata-, y en menor escala de tintes autóctonos para la industria textil, sin embargo, comenzó a observarse un mayor intercambio con Estados Unidos, aún cuando continuó la dependencia comercial con algunos países europeos a pesar de la supresión colonial con España.

La inserción de México en la dinámica de la economía mundial se dio sin mayores cambios en nuestra estructura productiva, manteniendo la condición de país monoexportador, aún cuando diversos factores externos llevaron a distorcionar nuestro patrón de crecimiento económico. Por una parte, el incipiente desarrollo manufacturero quedó desprotegido ante la penetración de productos europeos, particularmente los ingleses. La competencia extranjera bloqueó prácticamente el desarrollo de la industria textil mexicana -la más importantes en ese época-, la cual, además, tuvo que enfrentar la falta de continuidad histórica del obraje colonial debido a la fuga de capitales españoles y el elevado contrabando que se dio durante la Guerra de Independencia.

Por otra parte, el carácter local de los mercados y su desintegración, sumado al hecho de que aproximadamente el 90% de la población del país habitaba en las zonas rurales, frenó a su vez el influjo de las mercancías extranjeras. De esto, podemos concluir que "el obstáculo mayor al ejercicio del libre comercio y a la penetración de los productos extranjeros fue el sistema arancelario que adoptó México a partir de 1821".¹⁸⁶

Entre 1830 y 1850 el marco jurídico que reglamentó al comercio exterior mexicano fue de carácter netamente prohibicionista, suavizándose entre 1856 y 1872. En general, los impuestos a la importación que mantuvieron características muy similares a los impuestos de almofarigazgo, establecidos desde el siglo XVII y que tuvieron como objetivo gravar las importaciones provenientes de cualquier mercado extranjero, durante el período de referencia o

186 Herrera Canales, Inés. El Comercio Exterior de México, 1821-1875, El Colegio de México. México, 1ª ed., 1982, p. 22.

cilaban entre 25 y 40% que sumados a otros gravámenes y derechos, podrían alcanzar hasta el 100% o más del precio de facturación, lo que hacía potencialmente prohibitiva la importación de la mayoría de los productos.

Sin embargo, en la práctica el contrabando y la expedición indiscriminada de los permisos de importación por parte de los gobiernos federal y estatales, fueron debilitando el proteccionismo fiscal. En esta etapa de prohibiciones y proteccionismo comercial se eliminó casi totalmente la importación de textiles europeos y con cuyos impuestos recaudados se estableció un fondo de promoción de la industria textil nacional, y a partir de 1856 se eliminaron las leyes prohibitivas, pero en contrapartida se fijaron elevados aranceles de importación, de cualquier forma, la limitada producción nacional, los altos costos de producción y la baja calidad de la mayoría de los productos fabricados en el mercado doméstico, no pudieron detener la penetración de los productos extranjeros de mejor calidad y a precios más bajos.

Si bien, a partir de 1856 el Gobierno liberal del Presidente Juárez, teniendo en Melchor Ocampo y Lerdo de Tejada a sus más fieles representantes, decidió aplicar una política liberal de comercio exterior, continuada durante el incipiente Gobierno de Maximiliano, puesto que, "en 1872 se abolió el sistema de prohibiciones a las importaciones, por motivos de recaudación fiscal, se dio un proteccionismo automático, no intencional, manteniéndose altas tarifas sobre las importaciones".¹⁸⁷

Hacia finales de 1860 se comenzó a observar un cambio importante en la estructura del comercio exterior de México, por una parte disminuyeron las importaciones de textiles, mientras que las exportaciones de colorantes autóctonos fueron sustituidos gradualmente por productos químicos de manufactura extranjera, las exportaciones de metales preciosos -oro y plata- se incrementaron considerablemente, al igual que las exportaciones de productos pecuarios, fibras textiles y granos básicos y se comenzó a observar la importación de algunos bienes de capital, hacia 1880, aún cuando se habían presen-

¹⁸⁷ Cardoso, Ciro (Compilador). México en el Siglo XIX, Edit. Nueva Imagen, México, 3ª ed., 1985, p. 102.

tado algunos cambios en la incipiente estructura industrial del país desde mediados del siglo XIX, es cuando observamos una real integración de México a la dinámica del capitalismo mundial.

Entre 1880 y 1910 se dieron cambios importantes y acelerados en la estructura económica, política y jurídica del país, comenzó a desarrollarse una moderna infraestructura para apoyar al comercio exterior y ha articulado a éste sector con el comercio interno del país, todo ello se vio acompañado de cambios jurídicos trascendentes, por una parte se agilizó la circulación de mercancías en el mercado doméstico mediante la supresión de las aduanas interiores; las alcabalas (cobro de impuestos especiales a determinados productos en el paso de una región a otra) y los estancos (control de la producción y circulación de las mercancías para controlar los precios), instrumentos que habían sido establecidos durante la época colonial.

Por otra parte, se crearon las bases de un sistema bancario y financiero acompañado de la emisión de billetes, como medidas complementarias de apoyo para el desarrollo del sector industrial y el comercio exterior. Asimismo se dieron cambios profundos en el sistema de transportes y comunicaciones, la legislación mercantil concedió amplias facilidades portuarias e incentivos a las compañías navieras, la construcción de la red ferroviaria llegó a más de 20,000 kilómetros, que no sólo apoyaron al proceso de modernización del país, sino que también produjeron un cambio en la inserción de México al mercado mundial, considerando que hasta 1879 más de 60% de nuestro comercio exterior se realizaba con los países europeos y solamente el 30% con Estados Unidos, esta relación se invirtió con la operación de los ferrocarriles fronterizos, "consumandose así una nueva dependencia neocolonial en la que México se insertaba en la nueva división internacional del trabajo como exportador neto de materias primas e importador de bienes industriales y de capital a través del cordón umbilical con Estados Unidos".¹⁸⁸

Si bien, la supresión de las alcabalas y gravámenes que bloqueaban la -

¹⁸⁸ Moreno, Alejandro y Florescano, Enrique. El Sector Externo y la Organización Espacial y Regional de México, Edit. ERA, México, 1980, p. 31.

circulación interna de mercancías provocó marcadas diferencias entre el Gobierno Federal y los gobiernos estatales, estos obstáculos al comercio no fueron totalmente suprimidos sino hasta 1895, no así los aranceles al comercio exterior, que no solamente se mantuvieron sino que acentuaron su tendencia --proteccionista, excentandose solamente del pago de impuestos a la importación algunos bienes de capital, bienes básicos y materias primas industriales.

El desarrollo capitalista en México se vió impulsado a principios del siglo XX con el establecimiento de un sistema crediticio y monetario que apoyó tanto al comercio interior como al comercio exterior del país, a la producción industrial, agrícola y a la minería de exportación, lo que permitió la --- creación y fortalecimiento de un mercado doméstico.

Durante el régimen porfirista se introdujeron una serie de cambios y reformas jurídicas orientadas a fortalecer la apertura de la economía mexicana, ofreciendose grandes facilidades a la penetración del capital extranjero -- particularmente al estadounidense-- y acentuandose las contradicciones económicas y sociales. En materia de política de comercio exterior, el sistema jurídico-- que lo reglamentaba continuó teniendo su fundamento en las disposiciones contenidas en la Constitución Política de 1857, la que facultaba al Congreso de la Unión a:

Artículo 72.- "El Congreso de la Unión tiene facultad:

...IX. Para expedir aranceles sobre comercio extranjero, y para impedir, por medio de bases generales, que el comercio de Estado a Estado, se establezcan restricciones onerosas..."

Por su parte las facultades del Ejecutivo en materia de comercio exterior se sustentaron en lo que expresamente señalaba el artículo 85, fracciones-- I y XIV de la misma Constitución:

Artículo 85.- "Las facultades y obligaciones del Presidente, son -- las siguientes:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que espida el Congreso de la -- Unión, proveyendo en la esfera administrativa á su exacta observancia;...

XIV. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas-- y fronterizas y designar su ubicación;..."

Esta etapa culminó con la Revolución de 1910 y la promulgación de la --- Constitución de 1917, la que retomó casi textualmente las facultades otorgadas al Presidente de la República contenidas en la Constitución de 1857 en su artículo 85. A partir de 1917 el país asume nuevas formas de dependencia e --

inició una nueva forma de proteccionismo comercial sustentado en el artículo 131 constitucional y en sus distintas leyes reglamentarias dictadas desde entonces.

3.4.2 REGIMEN JURIDICO ACTUAL DEL COMERCIO EXTERIOR.

En un estado de derecho como el que prevalece en México, la conducción - del Estado y la de los particulares, se encuentra regulada por una estructura jurídica ordenada jerárquicamente. El marco jurídico que orienta la política de comercio exterior en México se conforma de diversas disposiciones constitucionales, leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, circulares y convenios internacionales, que en su conjunto pretenden constituir un marco normativo adecuado para orientar de manera flexible una política sistemática que permita regular y proteger el comercio exterior para que éste contribuya a apoyar el desarrollo económico del país y mantener la estabilidad de los sectores productivos nacionales.

La realidad nos ha demostrado que la excesiva reglamentación jurídica en el sector de comercio exterior ha sido incapaz de crear una base normativa -- que permita superar las principales deficiencias que enfrenta ese sector y -- que han resultado de una instrumentación casuística y burocratizada de la política de comercio exterior, que ha demostrado no haber podido inducir efectivamente a lograr una mayor competitividad de nuestros productos en los mercados internacionales; la diversificación geográfica de nuestras relaciones comerciales externas; la diversificación de nuestros productos de exportación; el mejoramiento en la productividad de la producción nacional; la promoción del desarrollo tecnológico nacional; la sustitución efectiva de las importaciones o la generación real de exportaciones, que nos permitiera mantener constantemente un saldo positivo de divisas lo suficientemente elevado para no tener -- que recurrir al expediente del endeudamiento externo de manera indiscriminada.

Frecuentemente hemos observado que las distintas disposiciones jurídicas reglamentarias del comercio exterior surgen para adecuar la estrategia de ese sector a los cambios que se van presentando en los mercados mundiales o a las políticas de comercialización de nuestros principales socios comerciales, especialmente Estados Unidos, y que no siempre se adecuan a los objetivos nacionales o sectoriales de nuestro país. En general, la reglamentación jurídica --

del comercio exterior de México se ha apoyado en tres principios básicos que sustentan nuestra política comercial externa: la aplicación del principio de la nación más favorecida (NMF); la no discriminación en la aplicación de la política comercial; y la plena convertibilidad del peso mexicano.

Todas las disposiciones legales que adopta el Gobierno mexicano son publicadas en el Diario Oficial de la Federación que es el órgano mediante el cual se ponen en vigor, además de ser el medio por el que se hacen del conocimiento del público, en tanto que dichas disposiciones no sean publicadas en el Diario Oficial no tendrán fuerza de ley, puesto que en dicho órgano se precisa la fecha a partir de la cual entran en vigor las disposiciones publicadas. Asimismo, nuestro régimen jurídico establece que a ninguna ley se le podrá dar aplicación retroactiva en perjuicio de persona alguna. Por otra parte como consecuencia del sistema de economía mixta que rige en nuestro país, la política de comercio exterior se encuentra reglamentada y controlada directamente por el Ejecutivo Federal, facultad que tiene su fundamento legal en la fracción segunda del artículo 131 constitucional.

El artículo 131 constitucional se ha complementado con diversas leyes reglamentarias en materia de comercio exterior, la primera de ellas publicada en el Diario Oficial el 5 de enero de 1961 fue abrogada por la actual Ley Reglamentaria del Artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el Diario Oficial el 13 de enero de 1986 y cuyos objetivos están expresamente señalados en su artículo 1º, el que señala:

Artículo 1º.- "Las disposiciones de esta Ley son de orden público y de interés general. Tienen por objeto regular y promover el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o de realizar cualquier otro propósito similar en beneficio del mismo, a cuyo fin se faculte al Ejecutivo Federal, en términos del artículo 131 Constitucional, para:

I. Aumentar, disminuir o suprimir las cuotas arancelarias de las tarifas de exportación e importación y para crear otras. No podrán establecerse cuotas diferentes a las generales establecidas, salvo cuando existan compromisos internacionales que así lo justifiquen.

II. Establecer medidas de regulación o restricciones a la exportación o importación de mercancías consistentes en:

a) Requisito de permiso previo para exportar o importar mercancías de manera temporal o definitiva, inclusive en las zonas libres del país.

b) Cupos máximos de mercancías de exportación o de importación en razón de los excedentes de producción, de los requerimientos del

mercado o de los acuerdos y convenios internacionales.

c) Cuotas compensatorias, provisionales y definitivas, a la importación de mercancías en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional, las que serán aplicables independientemente del arancel que corresponda a la mercancía de que se trate.

d) Prohibición de importación o exportación de mercancías.

III. Restricción de la circulación o el tránsito por el territorio nacional de las mercancías procedentes del y destinadas al extranjero, por razones de seguridad nacional, de salud pública, de sanidad fitopecuaria o conservación y aprovechamiento de especies.

El Ejecutivo Federal, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiera hecho de las facultades concedidas".

En este primer artículo de la Ley de Comercio Exterior nos vemos obligados a detenernos en los conceptos de orden público e interés general a que hace referencia dicho precepto, ya que por disposición expresa de este artículo el contenido íntegro de la Ley es de orden público e interés general. Para -- Giuseppe de Vergottini el orden público es "un concepto común a distintos sectores del derecho que no siempre es de clara y fácil definición. Aparecen en la legislación administrativa, de policía y penal como sinónimo de convivencia ordenada, segura, pacífica y equilibrada, es decir, normal y propio de -- los principios generales de orden expresados por las elecciones de base que -- disciplinan la dinámica de un ordenamiento. En esa hipótesis, orden público -- constituye un objeto de reglamentación pública y, sobre todo, de tutela preventiva, contextual y sucesiva o represiva".¹⁸⁹

Ignacio Burgoa nos señala que "aunque comúnmente la mayoría de las normas jurídicas públicas suelen ser de orden público, este último carácter no -- por necesidad se deriva de la adscripción de las mismas a un conjunto positivo que tradicionalmente se haya reputado como componente de tal Derecho, pues puede suceder que una disposición normativa privada presente la índole de orden público".¹⁹⁰

Por lo que se refiere al concepto de "interés general" a que hace referencia el legislador en el mismo artículo 1º de la Ley que nos ocupa, noso---

189 De Vergottini, Giuseppe. Diccionario de Política, dirigido por Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, Siglo XXI Editores, México, 5ª ed., 1987, p. 1138.

190 Burgoa Orihuela, Ignacio. El Juicio de Amparo, Edit. Porrúa, México, --- 1982. p. 641.

tros consideramos que en realidad a lo que quiso referirse el legislador fue al término "interés social" a que hace referencia la fracción segunda del artículo 5º de la misma Ley y utilizado por la Ley de Amparo vigente para efectos de suspensión de actos reclamados, en este sentido, el mismo Burgoa concluye que "el tema del interés social constituye el substrátum de la causa - final de las normas de orden público, es decir, su motivación real y su teleología. Toda disposición jurídica que ostente ese carácter es, a su vez, por modo concomitante de interés social o estatal, puesto que, al establecer una determinada regulación, tiende a crear situaciones de aprovechamiento colectivo bajo múltiples y diversos aspectos".¹⁹¹

Por nuestra parte, consideramos que aunque incesaria, si fue oportuna la declaración formulada por el legislador en el sentido de que las disposiciones de la Ley son de orden público y de interés general, pues es indiscutible que, de acuerdo a la teoría jurídico-política y a la jurisprudencia -- dictada por la Suprema Corte de Justicia, toda disposición normativa expedida por el Congreso de la Unión que tenga por objeto el beneficio de la Nación, resulta de aplicación mandatoria y no potestativa, por lo que necesariamente son de orden público y de interés general.

No pasemos por alto, sin embargo, la utilidad práctica de dicho señalamiento que tiende a asegurar que tales calificativos no sean el resultado de la interpretación jurisprudencial, principalmente en materia de suspensión - de actos reclamados dentro del Juicio de Amparo, caso en el que podría quedar a cargo de los jueces en ausencia de disposición expresa, la determinación del orden público y del interés general, corriéndose el riesgo de causar graves perjuicios a la economía nacional si, mediante el otorgamiento de la suspensión provisional o definitiva, se permitiera la consumación de actos - contrarios al orden público o al interés general. En todo caso, el cumplimiento de los preceptos jurídicos contenidos en el artículo 1º de la Ley de Comercio Exterior y que tienen por objeto el beneficio del país, finalidad -

191 Ibid., p. 655.

que sin duda es del interés general que debe prevalecer sobre el interés individual de cualquier persona en particular.

Lo anterior está estrechamente vinculado con las facultades que se otorgan en el mismo artículo 1º al Ejecutivo Federal, con el objeto de regular y promover el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la -- producción nacional o cualquier propósito orientado al beneficio del país, -- por ello, es un imperativo de rango constitucional que obliga a la autoridad administrativa a su cumplimiento, puesto que la Ley que nos ocupa es de carácter mandatario y no potestativo, en consecuencia el Ejecutivo debe ejercer las facultades que la Ley le señala y que se vinculan estrechamente con el desarrollo económico del país y, en última instancia, con el beneficio general. La omisión en el ejercicio de estas facultades haría incurrir en responsabilidad oficial a la autoridad administrativa representada en la persona del titular del Poder Ejecutivo Federal.

Conviene aclarar que si bien es cierto que el objetivo fundamental de la Ley Reglamentaria del artículo 131 Constitucional es regular y promover el comercio exterior del país, el concepto "regular" a que se refiere el artículo 1º no debemos confundirlo con ninguna medida que tenga por objeto limitar o reducir el comercio de mercancías de nuestro país con el exterior, -- en beneficio o como protección a un sector determinado de la economía y en perjuicio del interés general, es por ello que la regulación estatal del comercio exterior no debe convertirse en una limitación u obstáculo a dicha actividad y si como una necesidad de racionalizar la protección de la planta productiva del país y como un mecanismo para fomentar nuestras exportaciones de bienes y servicios.

El artículo 2º de la Ley de Comercio Exterior nos señala los mecanismos para que el Ejecutivo ejerza las facultades otorgadas en el artículo precedente; y mediante el artículo 3º se crea la Comisión de Aranceles y Controles al Comercio Exterior "como órgano de consulta del Ejecutivo Federal para estudiar, proyectar y proponer criterios generales y las modificaciones que procedan en materia de comercio exterior, así como para participar en la -- aplicación de esta Ley conforme a lo establecido en la misma...".

Como podemos observar, en las dos principales fuentes jurídicas de la --

reglamentación del comercio exterior se consagra la facultad privativa que - la Constitución otorga al Ejecutivo Federal para controlar, regular y orientar la política de comercio exterior.

La Constitución en sus artículos 131, 5º y 28 protege y eleva a la calidad de garantía individual el ejercicio del comercio, con las limitaciones - que la misma Carta Magna impone y define los aspectos: impositivos, de fomento, restricción y tránsito de mercancías, en materia de comercio exterior; - mientras que la Ley Reglamentaria de dicho precepto constitucional faculta al Ejecutivo Federal para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las - tarifas generales de importación y exportación, crear otras que se consideren necesarias, fijar el monto máximo de los recursos financieros aplicables a determinadas importaciones y establecer diversas medidas de regulación o - restricción al comercio exterior.

Además de las dos fuentes jurídicas fundamentales que orientan la política de comercio exterior en México, existen diversas disposiciones que complementan este marco jurídico, sin embargo, no es sino a partir de 1980 cuando observamos cambios trascendentes en la estructura jurídica de nuestro comercio exterior. Los diversos instrumentos jurídicos que se han establecido a partir del año de referencia, podemos agruparlos en función de los objetivos que persiguen y tomando en cuenta la legislación internacional sobre la materia, por ello, hemos decidido agrupar las diversas disposiciones jurídicas en función de cuatro políticas fundamentales: en materia arancelaria, en materia de regulación de importaciones y a las exportaciones y en materia de restricciones a la circulación por el territorio nacional de mercancías extrangeras, políticas que en su conjunto inciden directa o indirectamente en la evolución del comercio exterior de México.

3.4.3 RACIONALIZACION DE LA PROTECCION Y SISTEMA ARANCELARIO.

De acuerdo a lo que establece el artículo 36 de la Ley Aduanera, están obligados al pago de impuestos al comercio exterior las personas físicas y - morales que introduzcan mercancías al territorio nacional o las extraigan - del mismo, esta disposición tiene su fundamento en el artículo 31 constitucional que a la letra nos señala:

"Son obligaciones de los mexicanos:

...IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación - como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes".

Por su parte en el artículo 1º de la Ley de Comercio Exterior, se recoge el principio de la no discriminación y señala que no se podrán establecer cuotas diferentes a las generales establecidas, excepto cuando el país haya celebrado acuerdos internacionales que establezcan lo contrario, por ejemplo la firma del Tratado de Montevideo en 1980 mediante el cual se creó la ALADI y de la que México es miembro.

Las disposiciones jurídicas orientadas a sistematizar la política arancelaria en México, podemos agruparla en los siguientes rubros:

1) IMPUESTOS A LA EXPORTACION. Conceptualmente el término exportación - se define como "el envío de mercaderías nacionales para su uso o consumo en el exterior".¹⁹² Desde un punto de vista legal, la exportación es una venta de bienes o servicios que va más allá de las fronteras nacionales, dicha operación supone la salida de mercancías o la prestación de un servicio y produce como contrapartida la entrada de divisas que permiten determinar la capacidad de importar de un país. La ley Aduanera distingue tres tipos de exportación: la definitiva, la temporal y la especial y en su artículo 10º define a la exportación definitiva como "el envío de mercancías nacionales o nacionalizadas para el uso o consumo en el exterior".

Hasta antes de 1980 uno de los principales objetivos de la política de comercio exterior fue la sustitución gradual y selectiva de los controles -- cuantitativos por los aranceles y a partir de ese año se inició una política encaminada a la eliminación gradual de los permisos previos de importación - y la reestructuración de los niveles arancelarios. Para agilizar el proceso de promoción de las exportaciones el Ejecutivo Federal ha dictado diversas - disposiciones orientadas a simplificar los trámites de exportación, de tal - manera que al cierre de 1987 sólo estaban controladas 107 fracciones arancelarias de un total de 3,053 fracciones contenidas en la Tarifa del Impuesto-

¹⁹² Véase, Jorge y Fereznieto, Leonel. Aspectos Jurídicos del Comercio Exterior de México, Edit. Nueva Imagen, México, 2ª ed., 1980, p. 95.

General de Exportación (TIGE).

En México, las exportaciones generalmente se realizan libres de aranceles, considerando que la fijación de los impuestos a la exportación corresponde fundamentalmente a una política orientada a satisfacer la demanda del mercado interno que ha de proveer al estado de ingresos fiscales, asimismo mediante este tipo de impuestos se busca fomentar las exportaciones de aquellos bienes con un mayor valor agregado y combatir la evasión en la venta de divisas al mercado controlado, utilizándose aranceles generalmente bajos y en un número reducido de fracciones, a junio de 1988 solamente estaban gravadas 127 fracciones arancelarias. La Ley Aduanera vigente¹⁹³ establece en su artículo 35 los distintos impuestos que gravan a las exportaciones:

a) Un impuesto general, en los términos de la tarifa que establece la TIGE¹⁹⁴ este impuesto se aplica sobre el valor comercial de la mercancía en el lugar de la venta (cuota ad-valorem)¹⁹⁵ sin inclusión de fletes y seguros, es decir, considerando las exportaciones libre a bordo (FOB). Como consecuencia de la adhesión de México al GATT, la reducción de aranceles ha pasado desde entonces del 50% ad-valorem hasta el 30% como máximo que registró a finales de 1988. La TIGE se estructuraba en base a la Nomenclatura del Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas (NAB) que desde 1964 se había aplicado en todas las Tarifas de Comercio Exterior, a partir del 1º de julio de 1988, México adoptó el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías para aplicarlo a las Tarifas de Comercio Exterior.

La TIGE esta constituida, de acuerdo a la nueva clasificación del Siste

193 Ley Aduanera de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial el 1º de julio de 1982.

194 Véase la Ley que crea el Impuesto General de Exportación, publicada en el Diario Oficial el 23 de diciembre de 1974 y la Ley del Impuesto General de Exportación, publicada en el Diario Oficial el 8 de febrero de 1988.

195 La clasificación tradicional de los aranceles considera dos sistemas: los aranceles específicos, que son los que establecen derechos que se aplican sobre las mercancías, según el número de unidades, el peso o el volumen y se expresan en moneda nacional; y los aranceles ad-valorem, que establecen derechos según el valor del producto importado, que puede ser el valor de exportación, CIB, FOB o el valor legal fijado por la legislación del país importador.

ma Armonizado, por 5,049 fracciones arancelarias, de las cuales 321 están sujetas al requisito del permiso previo, por lo que la proporción de fracciones controladas es de 6.4%. En la tarifa de exportación estructurada en base a la NAB se tenían 202 fracciones controladas de 3,055 fracciones vigentes - al 30 de junio de 1988, es decir, 6.6% del total. En el caso de las fracciones gravadas, éstas pasan de 61 a 70 con la nueva nomenclatura, mientras que la media aritmética arancelaria baja de 0.50% a sólo 0.35%.

b) Un gravamen adicional del 3% sobre el impuesto general a las exportaciones de petróleo crudo y sus derivados;

c) Un gravamen adicional de 2% sobre el impuesto general; y

d) Un gravamen adicional de 10% sobre el impuesto general de exportación realizado por vía postal.

ii) **IMPUESTOS A LA IMPORTACION.** La importación podemos definirla como - aquella operación mediante la cual un bien o servicio de procedencia extranjera se dedica al consumo interior de un territorio aduanero previo pago de los derechos de aduanas y de su importe en divisas, de acuerdo a Jorge Witker, "el territorio aduanero es una zona en la cual circulan libremente las mercancías, es decir, sin ninguna formalidad o control, cualquiera que sea - su origen o procedencia".¹⁹⁶

La importación considera dos elementos esenciales: por una parte, la introducción de bienes o servicios del exterior; y por otra, su destino al consumo interno, éste es un sistema aduanero que se aplica a los bienes extranjeros antes de que se comercialicen en un determinado mercado, para lo cual es requisito indispensable el pago de los derechos de aduana y el cumplimiento de las formalidades jurídicas y administrativas de dicha operación.

La Ley Aduanera en su artículo 8º clasifica tres tipos de importación: - la definitiva, la temporal y la especial, siendo sin lugar a dudas la importación definitiva la más importante y la misma Ley la define como "el arribo de mercancías extranjeras a su uso dentro del país", su tratamiento jurídico se establece en el Título VII de la misma Ley.

¹⁹⁶ Witker, Jorge. El Arancel Aduanero como Instrumento de Política Económica, Edit. Jurídica, Santiago de Chile, 2ª ed., 1977, p. 12.

El régimen jurídico de las importaciones nacionales se encuentra regulado por tres instrumentos básicos: la Ley Aduanera de 1982; la Ley del Impuesto General de Importación, publicada en el Diario Oficial el 12 de febrero de 1988; y la Ley Reglamentaria del Artículo 131 Constitucional. Mientras -- que la Ley Aduanera establece de manera general en su artículo 35 los impuestos que causan las operaciones de comercio exterior sin considerar su origen o destino, la Ley del Impuesto General de Importación considera de manera -- particular los siguientes tipos de impuesto a la importación:

a) Un impuesto general, de acuerdo a lo que establece la Tarifa de la Ley del Impuesto General de Importación (TIGI) basada desde 1964 y hasta el 30 de junio de 1988 en la Nomenclatura del Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas (NAB), tomando como punto de referencia una tasa ad-valorem sobre el valor nominal de las mercancías de importación y excepcionalmente, sobre el precio oficial de importación que establezcan las autoridades. A partir del 1º de julio de 1988, la TIGI se basa en el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías, la adopción de este Sistema no implica la interrupción o modificación en el proceso de racionalización de la protección. El proceso de apertura comercial puesto en marcha por el Gobierno mexicano tiene un carácter irreversible por los propósitos de corto y largo plazo que él persigue, por lo que el nuevo esquema de clasificación de mercancías incorpora de manera íntegra los avances alcanzados.

A pesar de ello, debemos señalar que las características que presenta la nomenclatura del Sistema Armonizado modificaron ligeramente el nivel de los diferentes indicadores arancelarios. Ello obedece fundamentalmente a que en este nuevo esquema de clasificación de mercancías se tiene un mayor desglose que la NAB que había venido utilizándose desde 1964.

En el caso de la TIGI, el número de fracciones vigentes pasó de 8,467 en la NAB a 11,950 en la nomenclatura del Sistema Armonizado. Las fracciones de importación sujetas al requisito del permiso previo de importación ascendieron con el nuevo Sistema de 340 (5.2% del total) frente a las 293 fracciones controladas (3.4% del total) que se tenían hasta el 30 de junio de 1988 en la clasificación NAB. Las fracciones gravadas en la tarifa arancelaria del Sistema Armonizado alcanzan un número de 9,981, representando con ello el 83.5% del total de fracciones vigentes. En el esquema arancelario de la --

NAB, las fracciones con gravamen ascendían a 7,091, lo que significaba una -- proporción de 83.7% con respecto a las fracciones vigentes totales. Ante ello la media aritmética arancelaria de la tarifa de importación pasó de un nivel de 9.9% a uno de 10.6% en el Sistema Armonizado.

La legislación mexicana no prevé la aplicación de impuestos específicos a la importación, sin embargo sí se dá un tratamiento arancelario especial a aquellas mercancías que "se importen en una o más remesas o por una o varias aduanas, así como cuando los productos a importar se clasifiquen en fracciones arancelarias específicamente señaladas y correspondan a partes y piezas sueltas de artículos que se fabriquen o se vayan a ensamblar en México".¹⁹⁷

b) Una tas del 2.5% sobre el valor base del impuesto general que se --- aplica a todas las fracciones de la TIGI, excepto 554 fracciones que comprenden productos de importación prioritarios y las importaciones realizadas al amparo de las mercancías negociadas por México bajo el Tratado de Montevideo en 1980, las mercancías importadas temporalmente, y aquellas que se importen para el consumo de las ciudades fronterizas y zonas libres.

c) Gravámenes adicionales del 3% sobre el impuesto general que se destina a los municipios y del 10% a las importaciones que se realicen por vía postal. Es importante aclarar que de acuerdo al sistema tributario mexicano, todas aquellas mercancías extranjeras que ingresen al país y después de que cubran los respectivos impuestos de importación serán consideradas como nacionales y, por lo tanto, recibirán el mismo tratamiento que éstas.

d) Subsidios a la importación. Esta práctica comercial se encuentra legalmente reglamentada en el Acuerdo publicado en el Diario Oficial del 1º de abril de 1985 y por el cual se otorga subsidio a la importación de materias primas, partes y componentes cuya oferta nacional es insuficiente y requieran las actividades prioritarias del país.

El subsidio que se otorga a través de dicho Acuerdo, según se establece en su artículo 1º "...podrá ascender hasta el 100% de la cuota ad-valorem señalada en la Tarifa del Impuesto General de Importación" y se otorga en relación con las importaciones de materias primas, partes y componentes, para uso exclusivo y directo de la empresa que realice la importación.

Por su parte el artículo 8º del mismo Acuerdo establece que:

Artículo 8º.- "Este subsidio no podrá ser acumulable con ningún ---

otro estímulo fiscal a la importación, ni generará créditos en efectivo a cargo del Erario Federal, ni por tanto, dará lugar a devolución o compensación de impuestos que paguen o hayan pagado los beneficiarios".

iii) IMPORTACIONES DEL SECTOR PUBLICO. La participación del Estado en la actividad económica del país se refleja en el crecimiento que han registrado las importaciones del sector público, así mientras en 1950 las importaciones del sector público ascendieron a 106.2 millones de dólares y representaron el 17.8% de las importaciones totales realizadas ese año; para 1970 las importaciones del sector público llegaron a 555.9 millones, representando el 23.9% del total; y para junio de 1988 las importaciones del sector público habían alcanzado un monto de 1,511 millones de dólares (18.2% del total importado).

El principal instrumento jurídico que reglamenta las importaciones del sector público es el Comité de Importaciones del Sector Público creado por -- Acuerdo Presidencial el 29 de enero de 1959, pasó a ser administrado por el -- IMCE de acuerdo a lo que estableció el Reglamento de su Ley Interna del 11 de marzo de 1975, esta función se asignó a la Secretaría de Comercio y Fomento -- Industrial después de haberse aprobado el Decreto por el que se Deroga la Ley del 31 de diciembre de 1970 y por el cual se creó el IMCE.¹⁹⁸

Por su parte el artículo 134 Constitucional establece en su segundo párrafo que:

"...las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública..."

Para reglamentar este precepto constitucional se expidió la Ley de Obras Públicas publicada en el Diario Oficial el 30 de diciembre de 1980 y reformada el 18 de diciembre de 1984, dicha Ley en su artículo 30 señala que:

"Los contratos de obra pública se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas, mediante convocatoria pública a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad y financiamiento..."

197 Artículo 2º, Regla Octava Complementaria de la Ley del Impuesto General de Importación.

198 Decreto publicado en el Diario Oficial el 27 de diciembre de 1985.

Además de la Ley de Obras Públicas se dictó la Ley de Adquisiciones, -- Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles, pu blicada en el Diario Oficial el 8 de febrero de 1985, y mediante la cual se fijan las bases para garantizar la libre participación en las licitaciones - nacionales e internacionales que lleven a cabo las dependencias, organismos- y entidades de la Administración Pública Federal. Mediante el proceso de li- citación pública nacional o internacional se busca garantizar al Estado la - obtención de las mejores condiciones de precio, calidad, financiamiento y -- oportunidad en la realización de las adquisiciones, arrendamientos y presta- ciones de servicios relacionados con bienes muebles.

Asimismo, la Ley de Adquisiciones dispone que las dependencias y entida des del Sector Público utilicen preferentemente bienes o servicios de proce- dencia nacional e incluyan insumos, material, equipo , sistemas y servicios- de origen nacional o que tengan incorporada tecnología mexicana, y aquellas- dependencias públicas u organismos paraestatales que requieran importar bie- nes podrán hacerlo previa autorización de la Secretaría de Comercio y Fomen- to Industrial, la cual podrá eximir de este requisito, cuando se trate de -- bienes perecederos, granos y productos alimenticios básicos o semiprocesados según se establece en el artículo 37, fracción I de la Ley de Adquisiciones.

Las dependencias importadoras más importantes del Gobierno Federal son: Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Siderúrgica Lázaro-- Cárdenas-Las Truchas, Altos Hornos de México, Fertilizantes Mexicanos y la - Comisión Nacional de Subsistencias Populares.

iv) VALORACION ADUANERA. La Ley Aduanera de 1982 establece, en base a - la Definición del Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas, lo que es el- valor normal de las mercancías a importar. La "Definición de Bruselas" fue - elaborada de acuerdo a los principios redactados por el Grupo de Estudios pa- ra la Unión Aduanera Europea y abarcaron el conjunto de disposiciones sobre- valorización emanadas del GATT, considerando las siguientes fuentes jurídi-- cas: Convenio de Valoración de Bruselas, definición de Valor de Bruselas, -- las notas interpretativas, el Protocolo Adicional, las notas explicativas y- los criterios del valor. La "Definición de Bruselas" señala en su artículo I:

"1. Para la aplicación de los derechos de aduana ad valorem, el va- lor de las mercancías importadas con destino a consumo es el pre--

cio normal; es decir, el precio que se estima pudiera fijarse para estas mercancías, en el momento en que los derechos de aduana son exigibles, como consecuencia de una venta efectuada en condiciones de libre competencia entre un comprador y un vendedor independiente.

2. El precio normal de las mercancías importadas se determinará con arreglo a los siguientes supuestos:

- a) Que las mercancías son entregadas al comprador en el puerto o lugar de introducción en el territorio del país de importación.
- b) Que el vendedor soporta y ha incluido en el precio todos los gastos relacionados con la venta y entrega de las mercancías en el puerto o lugar de introducción.
- c) Que, por el contrario, el comprador soporta en el país de importación los derechos y gravámenes, que, por lo tanto, están excluidos del precio".

En función de los principios señalados, los países que incorporan a sus aranceles la Definición del Valor de Bruselas, deben de proceder a dictar normas internas apropiadas en su comercio exterior, México por su parte, adoptó dicha definición en la Ley de Aduanas. Así, por valor normal de las mercancías a importar se entiende "el que corresponde a las mercancías en la fecha de su llegada al territorio nacional, (artículo 38 de la Ley Aduanera) como consecuencia de una venta efectuada en condiciones de libre competencia entre un comprador y un vendedor independiente uno del otro". (artículo 48 de la Ley Aduanera). De la disposición anterior desprendemos que la base gravable del Impuesto General de Importación es el valor normal de la mercancía a importar.

En la valoración aduanera de las mercancías se consideran algunas excepciones como la prevista en el artículo 48, párrafos 5º y 6º, en donde se establece que:

"La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, escuchando a la de Hacienda y Crédito Público, y en los términos de la legislación respectiva, podrá fijar y modificar los precios oficiales de las mercancías de importación".

Disponiéndose además que los precios oficiales se fijaran o modificaran sólo tratándose de importaciones que pueden ocasionar perjuicios a la industria o a la economía nacional y constituirán, en su caso, la base mínima para la aplicación del impuesto general de importación.

Estrechamente relacionado con las disposiciones de la Ley Aduanera en materia de precios oficiales, están las disposiciones de la Ley que crea la Tarifa del Impuesto General de Importación, la que señala:

Artículo 3º.- "La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, con-

base en las recomendaciones de la Comisión de Aranceles y Controles al Comercio Exterior, fijará y modificará los precios de las mercancías de importación, en los casos que determina la Ley de Valoración Aduanera de las Mercancías de Importación, mediante acuerdos que serán publicados en el Diario Oficial de la Federación.

Si el precio oficial es superior al valor normal de las mercancías, determinado éste de acuerdo con las legislación aplicable, el impuesto general de importación se calculará aplicando la tasa ad valorem al precio oficial correspondiente".

Artículo 4º.-"Para fijar o modificar los precios oficiales de las mercancías de importación, se tomará como base su precio al mayoreo en el mercado del principal país exportador hacia México, procurándose que dicho precio base no sea inferior al que pudieran tener -- las mismas mercancías en un mercado libre, accesible a cualquier -- comprador independientemente de los vendedores...".

Como podemos observar, en las disposiciones jurídicas anteriormente señaladas, se establecen las bases mínimas para determinar el precio oficial de las mercancías de importación de México. Asimismo, los precios oficiales se han utilizado como mecanismo preventivo en materia de prácticas desleales de comercio internacional, toda vez que nuestra legislación en materia de comercio exterior solamente prevé medidas correctivas y no preventivas de éste tipo de prácticas comerciales conocidas como dumping y subsidios de exportación.

En 1986 existían en nuestro país 1,207 fracciones arancelarias con precio oficial de importación, 10.5% menos fracciones que las 1,348 que prevalecían en 1985, éste instrumento se mantuvo hasta diciembre de 1987 cuando la actual Ley de Comercio Exterior sustituyó este mecanismo por diversos instrumentos orientados a proteger a la industria nacional contra las prácticas desleales de comercio internacional.

3.4.4 REGIMEN JURIDICO CONTRA LAS PRACTICAS DESLEALES AL COMERCIO EXTERIOR.

Las prácticas desleales al comercio exterior son todas aquellas medidas utilizadas por los gobiernos para fortalecer, inequitativamente, la posición competitiva de sus exportaciones en los mercados internacionales, entre esos mecanismos destacan por su importancia: las subvenciones a la exportación y el dumping, la incorporación de éstas figuras jurídicas bajo el concepto de prácticas desleales a la legislación mexicana, fue consecuencia lógica de los cambios estructurales que enfrentaba la economía internacional en su conjunto y la economía mexicana en lo particular, a principios de la década de los ---

ochenta. Por una parte, los principales países industrializados emprendieron una "guerra proteccionista" para proteger a sus mercados internos de la competencia de sus socios comerciales, este fenómeno se ha presentado especialmente en el caso de Estados Unidos para proteger algunos de sus sectores estratégicos como la industria automotriz, electrónica y computación, de la competencia comercial de países como Japón y Alemania Federal.

Internamente, la caída de los precios internacionales del petróleo y la limitación que enfrentaban los mercados financieros internacionales público y privado para continuar otorgando créditos en los mismos volúmenes con que lo habían hecho durante la década de los setenta, llevó al país a cambiar su estrategia de comercio exterior, orientando su política hacia el fomento de las exportaciones, excluyendo a las petroleras, la diversificación de las mismas y paralelamente, la instrumentación de un programa de sustitución gradual de los permisos de importación por aranceles, es decir, "se trata de una política que racionaliza la protección, a través de aranceles que miden, objetivamente, la eficiencia de sectores industriales, mismos que ahora se enfrentan a competidores externos a los cuales están llamados a superar para ganarse legítimamente, un lugar en el mercado mundial".¹⁹⁹

La legislación mexicana considera como prácticas desleales de comercio internacional a las figuras jurídicas del dumping y la subvención, y al efecto se grava a la mercancía importada en tales condiciones aplicándoseles cuotas o impuestos compensatorios que son cobrados en las aduanas nacionales. En los artículos 7º al 19 de la Ley de Comercio Exterior se establecen las disposiciones específicas aplicables a las prácticas desleales:

Artículo 7º.- "Para los efectos de esta Ley se consideran prácticas desleales de comercio internacional:

I. La importación de mercancías a un precio menor al comparable de mercancías idénticas o similares destinadas al consumo en el país de origen o procedencia.

A falta de dicho precio comparable o si el mismo no es representativo, se considerará que existen prácticas desleales cuando la

¹⁹⁹ Witker, Jorge y Patiño Manffer, Ruperto. La Defensa Jurídica contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional, Edit. Porrúa, México, 1ª ed., 1987, p. 11.

importación de mercancías se realice a cualquiera de los siguientes precios:

a) Menor al precio comparable más alto de exportación de mercancías idénticas o similares remitidas del país de origen o procedencia a otros países.

b) Menor al resultado de sumar el costo de producción en el país de origen, un margen razonable por utilidad y los gastos de venta.

Para determinar los precios comparables a que se refieren el -- primer párrafo de esta fracción I y el inciso a), se consideran los prevalecientes en el curso de operaciones comerciales normales.

II. La importación de mercancías que en el país de origen o de procedencia hubieren sido objeto, directa o indirectamente, de estímulos, incentivos, primas, subvenciones o ayudas de cualquier clase para su exportación, salvo que se trate de prácticas aceptadas internacionalmente".

Con la adhesión formal de México al GATT y consecuentemente la suscripción de los Códigos de Conducta Antidumping²⁰⁰ y el de Subvenciones y Derechos-Compensatorios²⁰¹ plantean un desafío a la planta productiva nacional y cuyo tratamiento jurídico hasta la fecha no se ha abordado con la profundidad y -- prontitud que exige el problema.

Del texto del artículo 7º de la Ley de Comercio Exterior desprendemos -- que nuestra legislación reconoce dos figuras jurídicas ampliamente utilizadas en el ámbito del derecho económico internacional: el dumping y las subvenciones o subsidios, mismas que regula en dos formas, según sea la situación concreta de los países en cuyo origen comienzan a gestarse los elementos de dichas prácticas desleales, es decir, hay un tratamiento para los países con -- los que no se ha firmado un convenio o acuerdo comercial en la materia; y --- otro tratamiento para con aquellos países con los cuales México ha celebrado acuerdos al respecto.

i) EL DUMPING. "Dumping" es una palabra inglesa derivada del gerundio -- del verbo "to dump" que gramaticalmente significa "arrojar fuera", sin embargo, para Martín Alonso significa "la inundación del mercado con artículos a -- precios rebajados especialmente para suprimir la competencia", mientras que -- para Jacob Viner, a quien se atribuye la paternidad de la expresión, "hay dum

200 Firmado el 12 de abril de 1979 por 23 países miembros del GATT y suscrito ad referendum por México el 24 de julio de 1987.

201 Firmado el 15 de diciembre de 1979 por 21 partes del GATT y suscrito ad referendum por México el 24 de julio de 1987.

ping cada vez que se lleva a cabo una discriminación de precios entre dos mercados". La legislación mexicana no precisa claramente el concepto de dumping, al respecto, el Reglamento contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional²⁰² señala:

Artículo 1º.- "Para los efectos de la aplicación del presente Reglamento cuando en el mismo se aluda a los términos que a continuación se señala se entenderá por:

IV. Dumping, la práctica desleal de comercio internacional a que se refiere el artículo 7º, fracción I de la Ley de Comercio Exterior, que consiste en la importación al mercado nacional de mercancías ex tranjeras a un precio inferior a su valor normal..."

De lo anterior, podemos definir al dumping como la importación de mercancías a un precio menor al comparable de mercancías idénticas o similares destinadas al consumo en el país de origen o procedencia.

Por su parte, el dumping a nivel internacional se compone de dos elementos estructurales básicos: diferencia de precios o precios inferiores al valor normal; y daño o amenaza de daño a sectores de productores en el país del importador. Una vez establecido el dumping y el daño, las autoridades del país de importación impondrán el correspondiente derecho antidumping que deberá ser igual o inferior al margen de dumping, pero nunca superior a éste.

ii) SUBVENCIONES O SUBSIDIOS A LA EXPORTACION. Las subvenciones son otra de las prácticas desleales de comercio internacional que más frecuentemente se utilizan y opera cuando "los Estados suministran apoyos fiscales, crediticios, financieros, técnicos o de cualquier índole a exportadores nacionales a fin de colocarlos en condiciones competitivas externas. Técnicamente estos -- apoyos se conocen también con el nombre de subsidios y pueden clasificarse en subsidios compensatorios y subsidios o subvenciones puros a la exportación de bienes o servicios".²⁰³

La legislación mexicana hace referencia a la subvención en las siguientes disposiciones jurídicas:

Artículo 7º.- "Para los efectos de esta Ley, se considerarán prácti--

²⁰² Reglamento publicado en el Diario Oficial el 25 de noviembre de 1986.

²⁰³ Witker y Patiño. Op. cit., p. 33.

cas desleales de comercio internacional:

...II. La importación de mercancías que en el país de origen o de procedencia hubieren sido objeto, directa o indirectamente, de estímulos, incentivos, primas, subvenciones o ayudas de cualquier clase para su exportación, salvo que se trate de prácticas aceptadas internacionales". (Ley de Comercio Exterior)

Artículo 1º. "Para los efectos de la aplicación del presente Reglamento cuando en el mismo se aluda a los términos que a continuación se señalan se entenderá por:

...VI. Subvención, es la práctica desleal de comercio internacional prevista en la fracción II del artículo 7º de la Ley, que consiste en el otorgamiento, directo e indirecto, por un gobierno extranjero o por sus organismos públicos o mixtos, de estímulos, incentivos, primas, subsidios o ayudas de cualquier clase, a los productores, transformadores, comercializadores, o exportadores de mercancías exportadas a México para fortalecer, inequitativamente, su posición competitiva internacional, salvo que se trate de prácticas internacionalmente aceptadas. También se considera como subvención, la venta en el mercado internacional por parte de gobiernos extranjeros o de sus agencias, de existencias o reservas de productos agrícolas o mineros, en condiciones tales que tengan por efecto que los precios de dichos productos sean considerablemente inferiores a los de otros proveedores del mismo mercado, o a la absorción de más de una parte equitativa del comercio mundial de exportación del producto - considerado..." (Reglamento Contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional)

Resumiendo, entenderemos por subvención todo otorgamiento directo o indirecto de cualquier estímulo, incentivo, prima, subsidio o ayuda de un gobierno extranjero a la fabricación, producción o exportación de una mercancía para fortalecer su posición competitiva en los mercados internacionales, excepto, como nuestra misma legislación lo contempla, en el caso de prácticas aceptadas internacionalmente.

En el marco del derecho económico internacional, no se ha logrado hasta la fecha, tipificar el concepto de subvención y el Código sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias del GATT de 1979 aunque incluye una amplia lista de las prácticas gubernamentales más frecuentes que caen bajo la órbita de las subvenciones, no la define con precisión y en el artículo XI del Código del GATT se incluyen diversos tipos de subvenciones en general que son aceptadas por el esquema del Acuerdo General siempre y cuando no influyan desfavorablemente en las condiciones de competencia normal de productos que van a los mercados de otras partes contratantes y puedan afectar aquellos derechos obtenidos en negociaciones mutuamente ventajosas.

Sin embargo, aquellas subvenciones que son otorgadas directamente a las exportaciones y con el objeto de ganar competitividad artificial en los mercados de otros países miembros del GATT, son sancionadas, previa investigación, con la imposición de derechos compensatorios, proporcionales a los daños y perjuicios que ocasionan a los productores nacionales de mercancías similares. Por su parte el artículo VI, párrafo tercero del GATT señala las disposiciones relativas a la imposición de los derechos compensatorios:

Artículo VI.- "Derechos antidumping y derechos compensatorios.
 ...3. No se percibirá sobre ningún producto del territorio de una parte contratante, importado en el de otra parte contratante, derecho compensatorio alguno que exceda del monto estimado de la prima o de la subvención que se sepa ha sido concedida, directa o indirectamente a la fabricación, producción o la exportación del citado producto en el país de origen o de exportación, con inclusión de cualquier subvención especial concedida para el transporte de un producto determinado. Se entiende por "derecho compensatorio" - un derecho especial percibido para contrarrestar cualquier prima o subvención concedida, directa o indirectamente, a la fabricación, la producción o la exportación de un producto.

Antes de imponer derechos compensatorios, es preciso que las partes contratantes determinen si las importaciones en cuestión entrañan un perjuicio o amenaza de perjuicio por el hecho de estar subvencionadas..."

iii) MECANISMOS DE DEFENSA CONTRA LAS PRACTICAS DESLEALES DE COMERCIO INTERNACIONAL. La legislación mexicana contempla como principal mecanismo de defensa contra las prácticas desleales de comercio internacional a las cuotas compensatorias que sustituyeron a partir del 1º de agosto de 1987 a los precios oficiales a la importación, instrumentos que durante varios años cumplieron la función de defensa contra las prácticas desleales de comercio internacional.²⁰⁴ Si bien, la cuota compensatoria en la legislación mexicana aparece como un verdadero gravamen que se aplica a una mercancía para modificar su precio, es clasificada por el legislador como una medida restrictiva o de regulación y no como un derecho o impuesto, ello es así porque la autoridad administrativa, en este caso la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, ca

²⁰⁴ Véase a Héctor Vázquez Tercero. "Mecanismos de protección contra prácticas desleales de comercio internacional", en El Mercado de Valores, año XLVII, núm. 34, México, agosto 24 de 1987, pp. 923-926.

rece de facultades, en general, para establecer las contribuciones y determinar sus elementos.

La legislación mexicana sanciona particularmente las prácticas desleales a que hemos hecho referencia anteriormente y para aplicar dichas sanciones, - en el caso del dumping es suficiente que los precios comparables sean inferiores a los que se cobren en el país de origen, y en el caso de las subvenciones basta con que un producto importado por México tenga primas o estímulos a su producción o comercialización para que sea objeto de considerarse como introducido en nuestro país en condiciones de práctica desleal. En ambos casos hay que calcular el margen de dumping o de la subvención, cabe aclarar que la actual Ley de Comercio Exterior a diferencia de leyes similares en otros países, no obliga a demostrar el daño o la amenaza de daño a la producción nacional para aplicar las cuotas compensatorias y establece dos sistemas para su aplicación: uno que tipifica al dumping y a las subvenciones en forma de precio y estímulo; y otro, para el caso de que México haya suscrito con terceros países un convenio bilateral o multilateral sobre las figuras jurídicas de referencia.

Las cuotas compensatorias a diferencia de los precios oficiales, se sustentan en una investigación más detallada de la causa del daño y respeta el derecho de audiencia de todas las partes involucradas, además establece un procedimiento que precisa claramente términos, medios de defensa, conciliación, conclusión de la investigación y elimina la discrecionalidad en beneficio de la seguridad jurídica de los particulares. Respecto a la aplicación de las cuotas compensatorias, el Reglamento contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional previene que:

Artículo 9º.- "La cuota compensatoria provisional, no podrá ser mayor, pero si menor, al margen de dumping o al monto de la subvención que se hubiere determinado durante la investigación. En todo caso, el monto que fije la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial deberá ser suficiente para desalentar la importación de mercancías en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional"

En México, al igual que en otros países como Estados Unidos y Canadá, -- las investigaciones sobre dumping culminan con una penalización que se materializa por medio de un impuesto que compensa el margen desleal de competencia. El procedimiento procesal se inicia con la denuncia de la parte de inte-

res jurídico -persona física o moral- y que puede ser la industria local, -- una Cámara de productores legalmente constituida, productores de mercancías- idénticas o similares a aquéllas que esten importando o pretendan importarse en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional y que presenten cuando menos el 25% de la producción nacional de dichas mercancías, según lo previene el artículo 10º de la Ley de Comercio Exterior.

El contenido mínimo de la denuncia a que hacemos referencia y de acuerdo a lo establecido en el artículo 10º de la Ley de Comercio Exterior y artículo 13 del Reglamento contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional, es el siguiente:

En la denuncia se manifiesta por escrito y bajo protesta de decir verdad:

I. Datos del promovente tales como nombre, domicilio, principal actividad a la que se dedica y, en su caso, el número de miembros de la organización y su participación porcentual de las mercancías que produce en relación con la producción nacional.

II. Descripción de la mercancía de cuya importación se trate, especificando su calidad comparativamente con la de producción nacional y demás datos que le individualicen así como el volumen de que se tenga conocimiento -- que se ha importado o pretenda importarse.

III. Nombre y domicilio de quienes realizaron o pretenden realizar las importaciones, el país de origen o de procedencia. En su caso las personas -- que realicen la exportación a México, el margen de dumping o subsidio (el -- margen de dumping es la diferencia que resulta de comparar el valor normal -- de la mercancía extranjera con el precio a que dicha mercancía se importa al mercado mexicano²⁰⁵ y el margen de la subvención es el que la autoridad de-- termina que corresponde a la mercancía exportada con motivo del beneficio recibido, y es susceptible de ajustarse haciendo las deducciones que una parte interesada solicite²⁰⁶), y los demás hechos y datos que hagan presumible la

²⁰⁵ Véase artículo 2º y 5º de la Ley Reglamentaria de Comercio Exterior.

²⁰⁶ Véase artículo 8º de la Ley Reglamentaria de Comercio Exterior.

existencia de prácticas desleales, así como los elementos que permitan establecer si la importación referida causa o amenaza causar daño o perjuicio a la producción nacional o se obstaculiza el establecimiento de una industria doméstica.

El plazo de respuesta de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial a la denuncia sobre prácticas desleales es de 5 días hábiles, y la cual dictará una resolución de carácter provisional para fijar la cuota compensatoria que considere procedente, según lo previene el artículo 11 de la Ley de Comercio Exterior. La resolución preliminar sobre la existencia de una práctica desleal se dicta en un plazo de 5 día hábiles adicionales a los primeros 5 días señalados anteriormente y a los 30 días siguientes después de haberse dictado la resolución provisional, ésta será revisada de oficio por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (artículo 12 de la Ley de Comercio Exterior) para confirmarla o modificarla, según proceda y, en su caso, -continuar con el procedimiento administrativo que de acuerdo con la Ley, deberá concluir en un plazo no mayor de 6 meses al término del cual, una vez escuchada la opinión de la Comisión de Aranceles, así como los argumentos y defensas de las partes involucradas, dictará la resolución definitiva que --proceda (artículo 13 de la Ley de Comercio Exterior).

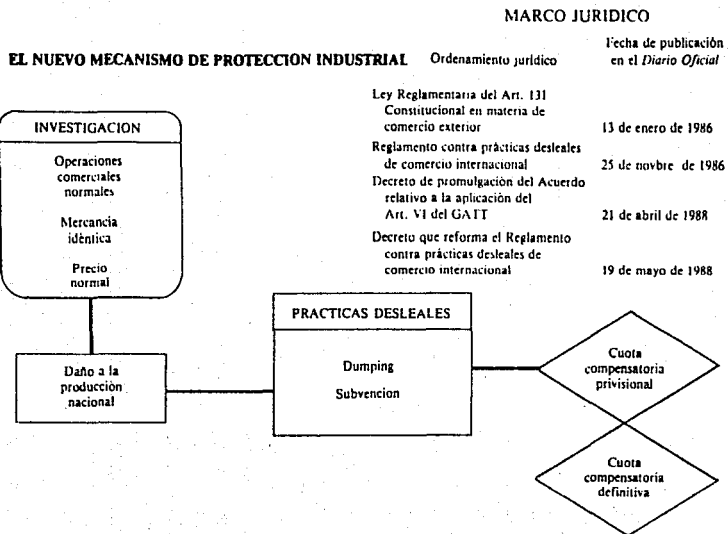
Los plazos considerados por la legislación mexicana desde el momento en que las autoridades toman conocimiento de la denuncia de una práctica desleal y hasta el momento en que se dicta la resolución definitiva, son considerablemente menores que los que se contemplan en otras legislaciones como la de Estados Unidos, ello es así en función de las características propias de nuestra economía; pues en nuestro país, para algunos productores bastaría --una importación única para causar un daño importante o irreparable.

Después de que se dicta la resolución definitiva, si la cuota compensatoria determinada provisionalmente es confirmada, se hacen efectivas las garantías que se hubiesen exhibido (artículo 13 LRCE); por el contrario, si la resolución definitiva reduce o considera improcedente la cuota establecida provisionalmente, se procederá a cancelar las fianzas y, en su caso, a devolver a los importadores las cantidades que hubieren pagado en exceso (artículo 12 LRCE).

El artículo 14 de la LRCE autoriza al Ejecutivo Federal convenir con --

ESQUEMA No. 11

MARCO JURIDICO DEL NUEVO MECANISMO DE PROTECCION INDUSTRIAL



otros gobiernos sobre lo que se conoce internacionalmente como "prueba del -
daño" y se establece que en estos casos, siempre y cuando para resolver cues-
tiones similares en aquellos países, exista reciprocidad respecto de las me-
cancías que se exporten desde México, y solamente se determinaran cuotas com-
pensatorias cuando, además de la existencia de las prácticas desleales consi-
deradas por nuestra legislación, se demuestre, por parte de quien solicita -
la aplicación de dichas cuotas, que a causa de la importación de mercancías-
en tales condiciones se causa o amenaza causar daño a la producción nacional
o bien, se obstaculiza el establecimiento de industrias locales.

Asimismo, la LRCE en su artículo 15 nos señala algunos elementos que la
Secretaría de Comercio y Fomento Industrial debe de considerar en la investi-
gación que lleve a cabo sobre el daño, tales como el volumen de la importaci-
ón de mercancía objeto de las prácticas desleales de comercio internacional;
los efectos que sobre los precios internos de mercancías idénticas o simila-
res tienen las prácticas desleales; y el efecto sobre los productores nacio-
nales de las mismas mercancías.

Durante el proceso de investigación administrativa para determinar la -
existencia de una práctica desleal, la LRCE regula el derecho de los importa-
dores para inconformarse ante la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial
o ante la autoridad aduanera correspondiente, para la determinación o aplica-
ción de cuotas compensatorias definitivas. Al efecto, se establece el recur-
so administrativo de revocación, igualmente se prevé la posibilidad de que -
las personas afectadas recurran por la vía administrativa para las resolucio-
nes de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial por las que se impon-
gan sanciones.

Hasta diciembre de 1987 las autoridades mexicanas habían recibido 15 de
nuncias formales sobre existencia de dumping y se habían determinado 4 im-
puestos compensatorios contra mercancías importadas en condiciones de prácti-
cas desleales, sin embargo, es evidente que el número de denuncias tenderá a
incrementarse considerablemente a medida que avance el proceso de liberaliza-
ción de nuestro comercio exterior y se reduzca el margen de subvaluación del
tipo de cambio del peso mexicano.

La experiencia nos ha confirmado que los procedimientos en materia de -
prácticas desleales de comercio internacional han representado una marcada -

desventaja en términos económicos para los países subdesarrollados, así como para las pequeñas y medianas empresas que se ven involucradas en estos procedimientos, puesto que tienen costos muy elevados y requieren necesariamente de equipos profesionales multidisciplinarios y aportación de información voluminosa, en ocasiones difícil de conseguir.

En algunos casos los productores locales han recurrido a este tipo de denuncias, porque aunque finalmente no se imponga una sanción para los exportadores de otros países -que es generalmente lo que sucede-, el involucrado en estos procedimientos, tiene que incurrir en cuantiosos gastos y su producción tiende a perder competitividad en los mercados internacionales, este fenómeno se presenta más continuamente entre las pequeñas y medianas empresas-exportadoras. Por dicha razón, la legislación mexicana en materia de comercio exterior reconoce a la Audiencia Conciliatoria como un medio idóneo para la solución de estos conflictos, esta figura jurídica no aparece en las legislaciones comerciales de otros países. La Audiencia Conciliatoria es una figura jurídica que en México se encuentra regulada en el artículo 30 del Reglamento contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional, en dicho precepto se señala que:

"...durante el tiempo que dure la investigación sobre prácticas -- desleales de comercio internacional y hasta antes de la determinación de la cuota compensatoria definitiva, todas las partes interesadas que hayan acreditado interés jurídico en el caso, así como los representantes acreditados de los gobiernos de los países involucrados, podrán solicitar a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial una Audiencia Conciliatoria para proponer fórmulas de solución y conclusión de la investigación, las que de resultar procedentes se incluirán en la resolución que dará por suspendida o concluida la investigación. Dicha resolución deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación".

También puede suspenderse la investigación o darse por terminada si el exportador con la intervención de su gobierno, se compromete a eliminar o revisar los factores que configuran la práctica desleal. El cumplimiento de ambas conclusiones podrá revisarse ya sea de oficio por parte de las propias autoridades o a petición de parte. En caso de que no se haya cumplido este ofrecimiento del exportador, se establecerá de manera inmediata el cobro de la cuota compensatoria provisional y se continuará con la investigación por la vía legal establecida para ello.

APERTURA Y PROTECCION PARA LOS BIENES DE CAPITAL

Ordenamiento juridico

Fecha de publicación
en el *Diario Oficial*

TARIFA DEL
IMPUESTO DE
IMPORTACION

**PRACTICAS DESLEALES
DE COMERCIO INTERNACIONAL**

PERMISO
PREVIO

ZONAS
LIBRES

- Acuerdo que establece las actividades industriales prioritarias 22 de enero de 1986*
- Reglamento contra prácticas desleales de comercio internacional 25 de noviembre de 1986
- Ley del Impuesto Gral. de Importación 12 de febrero de 1988**
- Acuerdo que sujeta al requisito de permiso previo la importación de las mercancías que se indican 28 de junio de 1988**
- Acuerdo que determina la maquinaria, equipo industrial y de transporte, usado o reconstruido, cuya importación se sujeta a permiso previo, incluyendo las zonas libres 28 de junio de 1988**

ACTIVIDADES
INDUSTRIALES
PRIORITARIAS

DESCENTRALIZACION
INDUSTRIAL

Hasta la fecha, las cuotas compensatorias han demostrado en México ser insuficientes como mecanismos de defensa para atacar a todas las prácticas - desleales de comercio internacional, tales como la falta de designación de origen de las mercancías, la infracción de patentes, marcas, derechos de autor, exportaciones de mercancías de desecho o que no cumplen las normas mínimas de calidad en su país de origen, entre otras, por lo que las autoridades mexicanas deberán avanzar en la formulación y puesta en práctica de otros mecanismos de defensa contra las prácticas desleales y que son utilizados internacionalmente por otros países, entre estas medidas podemos señalar a las normas técnicas de calidad y de control fitosanitario.

Finalmente, en este punto, nuestra legislación reconoce como otros mecanismos de defensa contra prácticas desleales de comercio internacional a las diversas disposiciones que se contemplan en el marco del derecho económico - internacional -acuerdo, convenios y códigos de conducta-, así como entendimientos bilaterales con otros países que han sido suscritos por México, entre estos debemos destacar a los Códigos de Conducta Antidumping y de Subvenciones y Derechos Compensatorios, suscritos ad referendum por las autoridades mexicanas el 24 de julio de 1987; y el Entendimiento México-Estados Unidos en Materia de Subsidios e Impuestos Compensatorios firmado el 23 de abril de 1985.

3.4.5 APOYOS JURIDICO Y FINANCIERO A LA PROMOCION DE LAS EXPORTACIONES.

En el actual marco jurídico que reglamenta al comercio exterior de México, se ha puesto especial énfasis a los instrumentos gubernamentales orientados a apoyar las exportaciones en el marco de la estrategia de sustitución - de exportaciones, dándose un giro en la política tradicional de industrialización hacia dentro y de sustitución de importaciones, por acciones encaminadas al fomento de la producción y de las exportaciones no tradicionales, estos apoyos los hemos agrupado en dos secciones:

i) APOYOS JURIDICO-INSTITUCIONALES. Este tipo de apoyos están enmarcados en los principios, lineamientos y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988 y de manera particular en el Programa de Fomento Integral a las Exportaciones (PROFIEIX), en donde se establece que "el objetivo de desarrollar un sector exportador eficiente en México se asocia directamente con-

el tipo de cambio y el nivel de protección de la planta productiva".

El esquema del PROFLEX se apoya en dos principios básicos: por una parte se busca avanzar en el proceso de simplificación de los trámites administrativos vinculados con la exportación; y por otra parte, brindar a las empresas - exportadoras apoyos equivalentes a los que otorgan otros países a sus empresas y que son aceptados internacionalmente. Asimismo, se ha fortalecido administrativamente el régimen de importación temporal de bienes para elaborar -- productos de exportación, mediante Decreto²⁰⁷ que "otorga facilidades administrativas a aquellas empresas que exportan como mínimo un 10% de su producción o realicen anualmente ventas al exterior por un valor superior a un millón de dólares", con el propósito de que los exportadores mexicanos esten en posibilidades de competir en condiciones similares a la de los productores de otros países. Para fortalecer este tipo de apoyos gubernamentales, en febrero de -- 1986 se incorporaron a dicho Decreto los siguientes conceptos:

- a) Reducción del costo de las garantías fiscales.
- b) Aplicación de aranceles según los insumos importados, y no los correspondientes a productos terminados para la parte de importación temporal que se autorice para su venta en el mercado interno.
- c) Se define el procedimiento para que las empresas de comercio exterior cambien opcionalmente del régimen de industria maquiladora al de importación-temporal.
- d) Mecanismos accesibles para sustituir la garantía solidaria del exportador final, sobre las importaciones temporales que realizan los exportadores indirectos.
- e) Señalamiento de las condiciones en que se autoriza la importación temporal a través de la Carta de Crédito Doméstica y como complemento para beneficiar a los importadores indirectos se vinculará dicha Carta con la autorización automática de importación temporal.

Por su parte, la Ley Aduanera permite la internación al país hasta por -

207 Decreto para Promover Programas de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación, publicado en el Diario Oficial el 9 de mayo de -- 1985.

un plazo de seis meses, de mercancías para su transformación o acondicionamiento o para servir de envase y enviarse posteriormente al exterior. Adicionalmente, con las modificaciones a la misma Ley en febrero de 1986, se eliminaron las cargas innecesarias para el exportador y en el artículo 25 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado se establece que "las importaciones temporales no causan el impuesto al valor agregado...", lo que significa que no existe carga financiera alguna para este gravamen, igual tratamiento de tasa cero de IVA se otorga a las ventas al exterior.

Para agilizar la devolución de impuestos (draw back) que gravan los insumos incorporados a los productos de exportación, el Ejecutivo Federal publicó un Decreto²⁰⁸ en el que se fijan las condiciones de operación de este mecanismo que prevé su devolución considerando las variaciones del tipo de cambio -- del peso, y para facilitar a los exportadores nacionales la importación de -- bienes que requiere su proceso productivo, las autoridades responsables establecieron el derecho a la importación de mercancías para exportación (Dimex)- y se otorga a los exportadores de mercancías que tengan un grado mínimo de integración nacional del 30%, este derecho había permitido a los exportadores - nacionales poder importar, libres del permiso previo, productos hasta por un valor equivalente al 30% de sus ventas al exterior, sin embargo, con la sustitución gradual del permiso previo por el arancel, se redujo considerablemente la utilización de este derecho.

ii) APOYOS FINANCIEROS. La política de promoción al comercio exterior se ha vinculado estrechamente con el sector financiero del país, el cual tiene - encomendado otorgar oportunamente apoyo crediticio a las actividades exportadoras del país.

Las principales fuentes de financiamiento al sector exportador en México son el Bancomext y el Fomex.²⁰⁹ El primero actúa como entidad coordinadora de los programas financieros para el comercio exterior a través de diversos mecanismos de financiamiento a la preexportación (en la fase del ciclo producti--

208 Decreto relativo al Draw Back, publicado en el Diario Oficial el 24 de - abril de 1985.

209 Para un análisis más detallado véase el apartado 3.3.2, pp. 235-250.

vo); a la exportación (vía crédito al comprador o vendedor); a la importación; a la sustitución de importaciones; a la industria maquiladora; y como -- agente financiero del Gobierno Federal en la contratación de empréstitos con los organismos financieros internacionales. Por su parte, el Fomex tiene como principal objetivo canalizar financiamiento mediante el mecanismo de rescuento de las operaciones que le presenten las sociedades nacionales de crédito y otorga apoyos financieros a la preexportación, a la exportación, a la sustitución de importaciones, a la industria maquiladora, a los programas de las zonas fronterizas y ofreciendo garantías a las empresas mexicanas de comercio exterior.

A partir de 1983 los programas de financiamiento al comercio exterior -- se vienen otorgando "de acuerdo con los lineamientos del Programa Nacional -- de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE), con las directrices generales de política para la intermediación financiera y con las necesidades del Programa de Fomento Integral a las Exportaciones (PROFIEIX). Los términos y condiciones de financiamiento son similares a los otorgados por otros países. -- En el financiamiento a largo plazo se siguen los lineamientos de la OCDE y -- en el financiamiento a corto plazo, se realizan ajustes graduales de conformidad con las condiciones internacionales".²¹⁰

Adicionalmente, el Gobierno Federal puso en práctica en enero de 1986-- el Programa de Apoyo Financiero a través del Bancomext-Fomex para apoyar a -- todas las empresas mexicanas de comercio exterior con créditos promocionales en términos competitivos, mediante la facturación directa o indirecta vía el endose de la factura por parte del productor nacional de los bienes a exportarse, apoyando de esta forma a las operaciones de los exportadores directos e indirectos, este Programa se viene realizando mediante el mecanismo conocido como Carta de Crédito Doméstica cuyo objetivo es hacer extensivo el financiamiento a todas aquellas empresas que generen valor agregado a la exportación y a los exportadores indirectos.

210 Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Memorandum sobre el Régimen de Comercio Exterior de México, en El Mercado de Valores, año XLVI, núm. 10, México, marzo 10 de 1986, p. 235.

Dentro del Programa Integral de Apoyo a las Exportaciones se consideran otro tipo de apoyos otorgados a través del Bancomext en particular, las sociedades nacionales de crédito -banca múltiple y banca de desarrollo-, y los diversos fondos de fomento económico: Fomex, Programa de Apoyo Integral a la Industria Mediana y Pequeña (PAI), Fideicomiso para el Estudio y Fomento de Conjuntos, Parques, Ciudades Industriales y Centros Comerciales (FIDEIN), el Fondo Nacional de Estudios y Proyectos (FONEP), el Fondo de Garantía y Fomento a la Industria Pequeña y Mediana (FOGAIN) y el Fondo de Fomento Industrial (FOMIN), a través de los cuales se apoya el desarrollo de las empresas exportadoras en sus diferentes etapas, participando temporalmente con capital de riesgo, la canalización de recursos provenientes del cajón de exportaciones de las sociedades nacionales de crédito para proyectos prioritarios de comercio exterior, así como contribuir a la reestructuración de los pasivos de aquellas empresas que participen en el comercio exterior.

CUADRO No. 13

TIPOS DE APOYO FINANCIERO AL COMERCIO EXTERIOR DE MEXICO POR PARTE DE LOS PRINCIPALES FONDOS DE FOMENTO.

Tipo de Apoyo Financiero	FOMEX	FOMIN	FOGAIN	FONEP	PAI-NAFIN
1. Capital de Riesgo.		X			X
2. Asesoría Técnica.	X	X	X	X	X
3. Estudios de Preinversión			X	X	
4. Adquisición de Activos Fijos.			X		X
5. Capital de Trabajo.	X		X		X
6. Ventas Internas de Bienes de Capital.	X				
7. Ventas Externas.	X				
8. Producción	X				X
9. Adquisiciones de Maquinaria y Equipo de Importación (líneas globales de crédito).	X	X			X
10. Financiamiento de Contrarecibo.	X				

FUENTE: Elaborado en base a datos de Nacional Financiera, SNC, en "México: - los bienes de capital en la situación económica presente", México, - 1985.

Respecto a la importancia de los proyectos prioritarios de comercio exterior, Díaz-Alejandro señala que "el desarrollo de proyectos de inversión - destinados a la exportación pueden constituir la parte medular de un proceso productivo integrado a nivel internacional donde la tecnología base, y las pautas de modernización, estarán dadas por los países industrializados. En este sentido, es imprescindible facilitar el establecimiento de inversiones- extranjeras directas, dada la especialización que presentan a nivel internacional los diferentes países con los cuales pueden establecerse convenios -- que favorezcan la operación de las inversiones extranjeras o las coinversiones con capital privado nacional".²¹¹

3.4.6 SISTEMA DE CONTROL JURIDICO AL COMERCIO EXTERIOR.

Los sistemas de controles al comercio exterior son aquellas restricciones cuantitativas que impone el Gobierno Federal a las exportaciones e importaciones y las encontramos reglamentadas jurídicamente en la Ley Reglamentaria de Comercio Exterior, el Reglamento sobre Permisos de Importación o Exportación de Mercancías Sujetas a Restricciones²¹² y en la Ley Federal de Derechos.²¹³ Por su parte, la LRCE establece de manera limitativa y mandatoria que las autoridades administrativas sujetaran al requisito del permiso previo a las mercancías que se encuentran en los supuestos de sus artículos:

i) Tratándose de la exportación de mercancías cuando:

Artículo 49.- "Las medidas de regulación o restricciones a la exportación de mercancías, se establecerán en los siguientes casos:

I. Para asegurar el abasto de productos destinados al consumo básico de la población y el abastecimiento de materias primas a las industrias o regular o controlar recursos naturales no renovables, de conformidad con las necesidades del mercado interno y las condiciones del mercado internacional.

II. Para dar cumplimiento a tratados o convenios internacionales-suscritos por México.

III. Cuando sea necesario asegurar que las operaciones de comercialización internacional se realicen conforme a los procedimientos - de exportación instituidos por ley o por el Ejecutivo Federal.

211 Díaz-Alejandro, Carlos. "Las políticas de comercio exterior y el desarrollo económico", en Intercambio y Desarrollo, Edit. FCE, México, 1981, p.-127.

212 Reglamento publicado en el Diario Oficial el 14 de septiembre de 1977.

213 Ley publicada en el Diario Oficial el 1º de enero de 1982.

IV. Cuando se trate de preservar la fauna y la flora en riesgo o peligro de extinción o de asegurar la conservación o aprovechamiento de especies.

V. Cuando se requiera conservar los bienes de valores históricos, artísticos, arqueológicos o valiosos por cualquiera otra circunstancia.

VI. Cuando sean necesarias conforme a disposiciones sobre seguridad nacional, salud pública, sanidad fitopecuaria o cualquier otra disposición o requerimiento de orden público".

ii) Tratándose de la importación de mercancías cuando:

Artículo 5º.- "Las medidas de regulación o restricciones a las importaciones de mercancías a que se refiere la fracción II, incisos a), b) y d) del artículo 1º de esta Ley, se establecerán los-casos siguientes:

I. Cuando se requieran de modo temporal para corregir desequilibrios en la balanza comercial o de pagos.

II. Cuando así lo requieran las condiciones de la economía nacional o disposiciones de orden público o de interés social.

III. Para dar cumplimiento a tratados o convenios internacionales suscritos por México.

IV. Como contramedida a las restricciones a exportaciones mexicanas aplicadas unilateralmente por terceros países, salvo lo previsto en tratados o convenios suscritos por México.

V. Cuando sea necesario impedir la concurrencia al mercado interno de mercancías en condiciones que impliquen prácticas desleales de comercio internacional.

VI. Cuando el volumen de importaciones de una mercancía crezca a un ritmo tal y bajo condiciones que causen o amenacen causar un serio daño a los productos nacionales de mercancías similares.

VII. Cuando sean necesarias para dar cumplimiento a disposiciones sobre seguridad nacional, salud pública, sanidad fitopecuaria o cualquier otro requerimiento de orden público".

Por su parte el artículo 6º de la misma LRCE señala que:

"...en los permisos para exportar o importar mercancías se indicarán las modalidades, condiciones y vigencia a que se sujeten, así como la cantidad o volumen de la mercancía a exportar o importar y su valor y los demás datos o requisitos que sean necesarios".

Al iniciarse en 1986 el proceso de sustitución gradual del permiso previo por el arancel, permitió que hasta junio de 1988 aproximadamente 96% de las tarifas que integran la Tarifa General de Importación, y que representan casi el 75% del valor total de las importaciones, se encontraban ya libres del permiso previo como unidad de medida adicional de las autoridades para eliminar parte de los trámites innecesarios a los importadores mexicanos y racionalizar con ello la política proteccionista en el país.

En la primera etapa del proceso de sustitución del permiso previo por -

el arancel, se elevaron las tasas arancelarias de las fracciones liberadas - de permiso previo; y en abril de 1986, se inició la reducción de la dispersión de gravámenes arancelarios, con lo cual se redujeron las 16 tasas impositivas que existían en 1982 con rangos de extensión hasta de 100%, a solamente 5 niveles arancelarios a junio de 1988, mismos que oscilan entre 0 y 20%. Esta estrategia se combinó con la supresión paulatina de los precios oficiales de importación, medida que culminó en diciembre de 1987 con la eliminación - total de dicho instrumento.

Hasta antes de la expedición de la LRCE de 1986, la aplicación de las - restricciones cuantitativas al comercio exterior por parte de las autoridades administrativas, se había efectuado mediante el ejercicio de facultades-discrecionales y sin sujeción a criterios formalmente establecidos previamente. Esta situación había provocado frecuentemente una gran incertidumbre tanto entre los importadores como entre los exportadores nacionales e inclusive desconfianza en algunos sectores de inversionistas, los cuales no podían prever adecuadamente en qué momento se podría establecer una restricción cuantitativa a la importación de una determinada mercancía, asimismo se llegaba a desconocer, en la mayoría de los casos, los criterios generales, transparentes y no discriminatorios que considerarían las autoridades responsables de la administración de los permisos previos para otorgarlos o negarlos.

La misma incertidumbre y desconfianza se generó en aquellos inversionistas que deseaban conservar una protección ilimitada para aquellas mercancías que producían a través de la existencia del permiso previo y de un criterio de "negativa automática" para las solicitudes de importación que se presentaban en relación con dichas mercancías; como aquel inversionista que deseando tener acceso a los insumos necesarios para su proceso productivo a precios y calidad competitivos internacionalmente, debido a la existencia del permiso-previo y del criterio para negar las solicitudes que se presentaran bajo el razonamiento de "existencia de producción nacional", imposibilitaban prácticamente la importación de dichas mercancías en las condiciones deseadas, provocándose con ello que al obligar al productor nacional a consumir casi obligatoriamente los productos de fabricación nacional -generalmente más costosos y de menor calidad-, la mercancía obtenida del proceso productivo resultaba, por lo mismo, de menor calidad y de mayor precio que las mercancías si

milares en el mercado internacional, generandose con ello un sesgo antiexportador.

El que durante muchos años no existiera en el país un régimen jurídico claro y estable en materia de comercio exterior y específicamente de restricciones cuantitativas a la importación o a la exportación y la ausencia de -- criterios definidos no discrecionales, transparentes, generales y no discriminatorios para el manejo de los permisos previos, contribuyeron a desalentar la realización de importantes proyectos de desarrollo nacional prioritarios para la economía del país, por ello ha resultado altamente favorable para el país que a partir de la entrada en vigor de la LRCE de 1986, se haya -- reglamentado en los artículo 4º y 5º la actuación de la autoridad en esta materia y se limiten específicamente sus facultades en materia de restricciones cuantitativas aplicables a la importación y exportación de bienes, con -- ello, la autoridad administrativa --Secretaría de Comercio y Fomento Industrial-- no podrá actuar ya con la ilimitada libertad de la que tradicionalmente había gozado.

En efecto, en los artículo 4º y 5º de la LRCE se establecen claramente, de manera limitativa, aquellos casos o supuestos en que la autoridad en la materia queda facultada jurídicamente para restringir la exportación o la importación de mercancías en el país y fuera de los supuestos que expresamente señalan los artículos de referencia, la autoridad administrativa carecerá de facultades para establecer cualquier clase de restricciones u obstáculos a la realización de las operaciones de comercio exterior.

Al incluirse las fracciones IV, V y VI en el artículo 4º y VII en el artículo 5º, como supuestos de la aplicación de restricciones a la exportación e importación de mercancías respectivamente, las relacionadas con seguridad nacional, salud pública, sanidad fitopecuaria y la conservación y aprovechamiento de especies animal o vegetal, todas las autoridades administrativas -- responsables de estas materias (Secretarías de la Defensa Nacional, Salud, -- Agricultura y Recursos Hidráulicos, Pesca y Desarrollo Urbano y Ecología), -- quedan obligadas por la LRCE y consecuentemente, deberán ajustarse al procedimiento de solicitar a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial el establecimiento de la restricción que consideren necesaria por razones de seguridad pública, sanidad fitopecuaria y conservación y aprovechamiento de espe

cies, por lo que no podrán ya establecer o dictar sus propias restricciones a las operaciones de importación o exportación de mercancías como lo habían - hecho antes de la entrada en vigor de la LRCE de 1986.

Asimismo la autoridad aduanera (Dirección General de Aduanas dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público), no podrá exigir ya a los exportadores e importadores, tratándose de restricciones cuantitativas, ningún permiso, visto bueno, oficio o autorización de ninguna dependencia del - Ejecutivo Federal -según se establece en la Ley Aduanera- a no ser que se -- trate del permiso expedido por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, cuando la operación este sujeta a tal requisito.

La fracción II del artículo 5º de la LRCE previene que las modalidades de regulación o restricciones a las importaciones se establecieran cuando lo requieran las condiciones de la economía nacional o disposiciones de orden - público o de interés social. Esta fracción del artículo 5º nos remite a los conceptos de orden público e interés general o social a que hace referencia la primera parte del artículo 1º de la misma LRCE.²¹⁴ De acuerdo a lo que ya señalamos en el apartado 3.4.2, es evidente que resulta innecesaria la inclusión de la fracción II del artículo 5º, puesto que toda norma jurídica expedida por el Congreso de la Unión que tenga por objeto el beneficio de la Nación es necesariamente de orden público y de interés social.

A partir de la entrada en vigor de la LRCE, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial es la única autoridad administrativa facultada para establecer el requisito del permiso previo, así como para otorgar las autorizaciones respectivas, lo que permite ofrecer mayor seguridad y confianza en -- los sectores involucrados en las operaciones de comercio exterior.

Teniendo los artículo 4º y 5º un contenido mandatorio y no potestativo, - ya que utilizan la expresión "se establecieran" y no la expresión "podrán establecerse" que anteriormente utilizaron otras disposiciones jurídicas, la - autoridad administrativa esta obligada a establecer, siempre que se presen-- ten los supuestos de los artículos de referencia, las restricciones a que se

²¹⁴ Para un análisis más detallado véase el apartado 3.4.2, pp. 259-261.

refiere el artículo 1º de la misma LRCE en su fracción II, en este precepto-observamos que la única libertad o facultad potestativa que se le otorga a la autoridad administrativa consiste en determinar que tipo de restricción - (permiso previo, cupo máximo o prohibición) es la que debiera aplicarse en cada caso concreto.

Por lo que respecta a las medidas de regulación o restricciones a la importación, debemos destacar que dentro de los supuestos incluidos en el artículo 5º se establece en la fracción I "Cuando se requieran de modo temporal-para corregir desequilibrios en la balanza comercial o de pagos", consideramos que la temporalidad a que hace referencia esta fracción debería de ser una característica de todos los supuestos previstos en el mismo artículo, ya que las restricciones cuantitativas a la importación de mercancías, como los entendemos de la propia LRCE, deben de tener un carácter excepcional y estar vinculados a la consecución de un objetivo concreto, cumplido el cual, deben de desaparecer.

Del mismo artículo 5º debemos comentar que el supuesto a que se refiere la fracción V, resulta innecesario y aún contradictorio, ya que las prácticas desleales de comercio internacional se reglamentan ampliamente en los artículos 7º al 19 de la misma LRCE y en el Reglamento contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional, por lo que resulta injustificable que, además del procedimiento para la aplicación de las cuotas compensatorias como medida contra las prácticas desleales de comercio internacional, se tenga que recurrir a las restricciones cuantitativas para regular el mismo fenómeno, por lo que es evidente que en ningún caso de prácticas desleales deberá acudir la autoridad administrativa al establecimiento de restricciones cuantitativas al comercio exterior.

Además, como las restricciones cuantitativas se aplican por fracción arancelaria, resultarían sancionados, en caso de aplicarse, todos los importadores y no únicamente los que incurran en la práctica que se trata de combatir, originándose con ello graves distorsiones en el comercio exterior del país, perjudicándose con ello al conjunto de los sectores productivos.

Asimismo, observamos que lo dispuesto en el artículo 6º de la LRCE es de naturaleza reglamentaria, como se desprende de la lectura del mismo texto que ha la letra dice:

Artículo 6º.- "En los permisos para exportar o importar mercancías se indicarán las modalidades, condiciones y vigencia a que se sujeten, así como la cantidad o volumen de la mercancía a exportar o importar y su valor y los demás datos o requisitos que sean necesarios".

Del propio precepto se desprende que resulta por sí mismo innecesario - incorporararlo en el texto de la misma LRCE, en efecto, "las características - que deben tener los permisos previos para importar o exportar mercancías que expida la autoridad responsable, no deben contenerse en una disposición reglamentaria de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que sólo debería incorporar la parte sustantiva de la materia a regular".²¹⁵

Como podemos observar, hubiese sido de mayor utilidad y trascendencia - la incorporación en el texto de dicho artículo, de la obligación, a cargo de las autoridades, de establecer, mediante disposiciones generales, los criterios, requisitos y principios a que se sujetará la expedición del permiso para importar o exportar mercancías, a efecto de que las personas interesadas - en ellas tuvieran la certeza del derecho a obtener los permisos correspondientes cuando, habiendo cumplido los requisitos establecidos resultara procedente su otorgamiento, así como se señala en la LRCE los casos o supuestos - en que procede establecer restricciones a la exportación e importación; también sería conveniente que se definieran los criterios, requisitos y principios que normarán la administración de dichas restricciones, para que podamos creer que efectivamente se vive en México bajo un régimen de derecho en materia de comercio exterior, pues el que no existan tales criterios, ello - se traduce en discrecionalidad por parte de la autoridad administrativa, por lo que frecuentemente se cae en arbitrariedades, dañando con ello el sano desarrollo de las operaciones de comercio exterior del país.

El sistema jurídico de controles al comercio exterior se complementa -- con diversas disposiciones contempladas en el Reglamento sobre Permisos de - Importación y Exportación (RPIE) y en la Ley Federal de Derechos (LFD).

215 Cavazos Lerma, Manuel. "Evolución del proteccionismo en México", en El Comercio Exterior de México, Siglo XXI Editores, México, 1982, p. 434.

Por su parte, en el RPIE se establece de manera detallada el trámite administrativo y los requisitos que deben de cumplirse para solicitar y obtener un permiso para importar o exportar mercancías que están sujetas a control, con objeto de darle mayor fluidez a los procedimientos administrativos y adoptar el régimen de permiso previo a la dinámica del país. Debemos destacar que esta reglamentación no fue expedida para restringir importaciones o exportaciones de o hacia algún país en particular, sino para regularlas en general, considerando las necesidades del sector industrial del país, del consumo nacional y de la disponibilidad de divisas.

En tanto que en la LFD se establece en su artículo 74 que "las personas que soliciten y obtengan permiso de importación de mercancías pagarán por -- concepto de derechos", que es la contraprestación que pagan los contribuyentes por la prestación de un servicio público a cargo del Estado. En el caso concreto de la importación de mercancías se establece un pago de 2,000 pesos por la tramitación de la solicitud de permiso de importación y de 0.6% sobre el valor de la mercancía autorizado en el permiso, por la expedición del mismo. Tanto el cobro por la tramitación de la solicitud de permiso previo como la tasa aplicada sobre el valor de la mercancía autorizada para su importación, se aplican independientemente del origen de la mercancía y se consideran que corresponden al servicio que presta al importador la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

3.4.7 REGIMEN JURIDICO EN LAS ZONAS LIBRES Y FRANJAS FRONTERIZAS E INDUSTRIAS MAQUILADORAS DE EXPORTACION.

En el régimen jurídico del comercio exterior de México, ocupa un lugar especial el tratamiento que se les dá a las zonas libres y franjas fronterizas, esta designación constituye una figura jurídico-económica que recibe un tratamiento económico, fiscal y aduanero especial y diferente al resto del territorio nacional. El régimen de las zonas libres debemos de considerarlo como un mecanismo fiscal de fomento económico y social orientado a integrar las zonas fronterizas con el resto del país.

Geográficamente y para efectos jurídico-fiscales, la zona fronteriza -- norte del país, es la franja territorial comprendida entre la frontera norte de México y una línea paralela a 20 kilómetros de la misma que se extiende a

lo largo de 3,115 kilómetros y comprende los municipios fronterizos de los estados de Baja California Norte, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas. El concepto de zona libre, de acuerdo a nuestra legislación positiva -- consiste en un determinado territorio sobre el que se implanta un régimen jurídico especial con una finalidad socioeconómica: desarrollar la economía y la cultura de esa región, es decir, se trata de un régimen temporal, dinámico y decreciente, por lo cual la mayor parte de las operaciones aduaneras -- que se realizan con destino a ese territorio quedan exceptuadas inicialmente del pago de impuestos y del cumplimiento de requisitos jurídicos y administrativos especiales. La creación de las zonas y perímetros libres tiene su antecedente desde 1933, pero no es sino hasta 1939 en que quedó definida la actual zona libre que comprende la Península de Baja California, Quintana Roo y el noroeste de Sonora.

Las principales fuentes jurídicas de las zonas libres y franjas fronterizas se encuentran en la Ley Aduanera de 1982 (artículos 106 al 114) y su manejo esta a cargo del Ejecutivo Federal, el que considerando la importancia que para la economía del país en general y la estrategia del comercio exterior en particular tienen las zonas libres y la franja fronteriza, define la política a seguir para integrarlas activamente al resto de la economía nacional; la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera de 1973 (artículos 18 al 20) en donde se reglamenta la constitución de fideicomisos en fronteras y litorales; y el artículo 27, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en que se prohíbe a los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas en una franja de 100 kilómetros a lo largo de las fronteras y de 50 kilómetros en las playas.

Recuérdese que las operaciones de maquila durante los años sesentas solamente podría efectuarse dentro de los 20 kilómetros paralelos a la línea fronteriza con Estados Unidos y se requería que la participación extranjera en el capital social de las empresas no excediera de 49%, a la vez que la producción debía exportarse en su totalidad. Gradualmente esos requisitos -- fueron modificandose hasta hacerse extensivo el sistema de maquila a todo el territorio mexicano, con excepción de las áreas más industrializadas del país y se ha autorizado a las empresas extranjeras poseer hasta el 100% del ca

pital social de las plantas de ensamble, asimismo las empresas nacionales establecidas en las franjas fronterizas pueden operar, cumpliendo con ciertas disposiciones jurídicas, como empresas maquiladoras de exportación recibiendo con ello un trato fiscal y jurídico especial. Para integrar plenamente a las franjas fronterizas a la dinámica del país en su conjunto, desde 1982 el Gobierno Federal ha puesto en práctica diversas acciones destinadas a garantizar el abasto de esas regiones, fomentar sus actividades productivas y promover sus exportaciones.

Para alcanzar sus objetivos, el Gobierno Federal creó por Decreto Presidencial²¹⁶ a la Comisión Coordinadora del Programa Nacional de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres "para impulsar el desarrollo económico de las franjas fronterizas y zonas libres de la República Mexicana, no solamente con la frontera norte, sino también con la sur y tiene por objeto recabar la información necesaria a fin de preparar y formular el programa nacional correspondiente y determinar la forma en que se ejecutará por cada dependencia pública de acuerdo a sus atribuciones...", asimismo se han puesto en práctica diversas disposiciones jurídicas orientadas fundamentalmente a apoyar a las empresas maquiladoras particularmente en la frontera norte del país- aun cuando dicho tratamiento se ha hecho extensivo a la frontera sur, incluyendo al Municipio de Tapachula, Chiapas. Así, mediante dos Decretos -- del Ejecutivo Federal²¹⁷ se modificó el régimen jurídico de las zonas libres existentes en Baja California Norte, parcial en Sonora, en Baja California Sur y Quintana Roo, prorrogándose su vigencia hasta el 30 de junio de 1991.

El Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior 1984-1988 ha puesto especial atención a las medidas encaminadas a promover la integración económica de las zonas fronterizas con el resto del territorio nacional, así como a la integración de las industrias maquiladoras a la estructura industrial del país, recordemos que hasta antes de 1971 en que se decretó el Programa de Fomento a la Industria Maquiladora, no se había dado un intento-

²¹⁶ Decreto publicado en el Diario Oficial el 22 de junio de 1977.

²¹⁷ Decretos publicados en el Diario Oficial el 1º de julio de 1971 y el 30 de junio de 1972.

serio por integrar a las empresas maquiladoras al resto de la industria nacional y su desarrollo se había logrado en la medida en que los gobiernos en turno vislumbraban en ellas algunas perspectivas favorables.

Mientras que en el anterior Plan Nacional de Desarrollo Industrial 1976-1982, las zonas libres quedaron asimiladas a los municipios IB, gozando de todos los incentivos que dicho Plan establecía, su vigencia quedaba supeditada a la reglamentación del Decreto de Fomento Industrial a la Zona Fronteriza, por lo que dichos municipios no gozaban finalmente de los incentivos --- otorgados en el Plan. Con el actual Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 y el Decreto de Industrialización de la Franja Fronteriza²¹⁸ se ubica a la industria maquiladora como un sector prioritario para la economía del país, -- permitiéndoseles a dichas industrias abastecerse de insumos nacionales para elevar la competitividad de la industria mexicana.

En este contexto, el Ejecutivo Federal viene otorgando diversos apoyos adicionales a aquellas industrias que se establezcan en las ciudades de Tijuana, Mexicali, Juárez, Piedras Negras, Nuevo Laredo, Reynosa, Río Bravo, - Matamoros, Tapachula y Chetumal, y que sean consideradas por el Decreto de - Industrialización de las Franjas Fronterizas como "centros motrices de exportación", entre otros apoyos se vienen promoviendo diversos proyectos industriales para el fomento de la pequeña y mediana empresa que utilice insumos regionales, produzca artículos de consumo básico o bienes para exportar, además se les permite la importación libre de impuestos, de maquinaria, equipo, insumos y refacciones que no se produzcan en el país y se acojan al Decreto de Industrialización de la Franja Fronteriza y sus productos se destinen al mercado interno.

En los casos de exportación, dichas industrias podrán utilizar la importación temporal de materias primas e insumos, se favorece además el desarrollo de la industria maquiladora de exportación agilizándose las resoluciones que competan a estas actividades, desconcentrándose su resolución.

²¹⁸ Decreto publicado en el Diario Oficial el 1º de agosto de 1983.

Si bien es cierto que las autoridades mexicanas han declarado al respecto que "dentro de las zonas libres y franjas fronterizas, se ha impulsado el establecimiento de empresas maquiladoras por su aportación a la generación - de divisas -los ingresos en la balanza de pagos por concepto de servicios de transformación pasaron de 771.7 millones de dólares en 1980 a 1,476.0 millones en 1987- y empleos y porque significan para las empresas del país una -- plataforma de exportación indirecta",²¹⁹ debemos aclarar que las grandes empresas maquiladoras de capital extranjero que han llevado adelante el crecimiento observado en la actividad exportadora en los últimos años, se han --- constituido en un fenómeno muy arriesgado para la economía mexicana en razón de la estrecha dependencia de esas empresas con el gran capital trasnacional, además la incidencia de las empresas maquiladoras con el resto de los sectores industriales del país es limitada debido a la poca integración que mantienen con la planta productiva nacional.

En síntesis, podemos considerar, de acuerdo con López Lucio que "la maquiladora de exportación es una empresa que, mediante el ensamble, fabricación o algún servicio produce bienes con mercancías total o parcialmente de importación",²²⁰ aún cuando debemos aclarar en primer lugar que, el Decreto de Industrialización de la Franja Fronteriza de 1983 y mediante el cual se - apoya a las empresas maquiladoras instaladas en el país, no sólo incluye a - maquiladoras, total o parcialmente, sino también a quienes son dueños de sus materias primas independientes del receptor en el extranjero, por otra parte es necesario señalar que se trata de un régimen jurídico para todas las empresas incluyendo las que sean 100% de capital extranjero, con las excepciones que expresamente nos señala la Ley de Inversiones Extranjeras.

El régimen jurídico que ha servido de base legal a las maquiladoras de exportación en México desde 1965 y hasta la fecha, podemos resumirlo en las siguientes disposiciones jurídicas:

- 1) PROGRAMA DE INDUSTRIALIZACION DE LA FRONTERA NORTE DE 1965. Mediante

²¹⁹ Hernández Cervantes, Héctor. "Apertura comercial y proteccionismo; fomento industrial e inversiones extranjeras", en El Mercado de Valores, núm. 10, mayo 15 de 1988, p. 11.

²²⁰ López Lucio, Rogelio. "La industria maquiladora de exportación", en Economía Informa, Facultad de Economía, núm. 147, diciembre de 1986, p. 37.

este Programa se buscó abatir la desocupación en la frontera norte de México a través de las facilidades que el Gobierno mexicano otorgaba a las empresas estadounidenses que operaban en nuestro país como maquiladoras de exportación, dentro de estas facilidades destacaron las autorizaciones para importaciones temporales de materias primas, maquinaria y equipo, previa aprobación de un programa individual, afianzando sólo el pago del arancel, con base en el Código Aduanero; otorgando permisos de operación de empresas con capital 100% extranjero, a partir de 1973 cuando se decretó la actual Ley de Inversiones Extranjeras, siempre y cuando operaran exclusivamente como maquiladoras de exportación; y diversas facilidades en materia aduanal y de inmigración de extranjeros.

Este Programa nunca tuvo una base legal especial y simplemente la entonces Secretaría de Industria y Comercio y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, apoyándose en el Código Aduanero, aprobaban los programas de maquila y autorizaban o no las importaciones bajo fianza de las empresas importadoras, por lo que éste Programa dejó de ser operativo, perdiendo su vigencia en 1971.

ii) REGLAMENTO DEL PARRAFO TERCERO DEL ARTICULO 321 DEL CODIGO ADUANERO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS PARA EL FOMENTO DE LA INDUSTRIA MAQUILADORA DEL 31 DE OCTUBRE DE 1972. Mediante este Reglamento se estableció por primera vez en nuestro país una base legal especial para la operación de las empresas maquiladoras de exportación, él mismo fue modificado en diversas ocasiones buscando hacerlo cada vez más operativo y eficaz y para ampliarlo sectorial y geográficamente. Así, de abarcar en un principio exclusivamente la franja fronteriza norte y las zonas libres de las costas nacionales, se extendió a todo el territorio nacional, y de incluir solamente a empresas dedicadas totalmente a la exportación, se extendió a las empresas que teniendo capacidad ociosa quisieran aprovecharla para producir bienes destinados a la exportación.

Hasta 1977 las autoridades responsables de la aplicación de este Reglamento fueron las Secretarías de Industria y Comercio y posteriormente las de Patrimonio y Fomento Industrial y la de Hacienda y Crédito Público. A partir de enero de 1977, al dictarse el nuevo Reglamento del Párrafo Tercero del Artículo 321 del Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos, se logró sim

plificar este mecanismo,²²¹ quedando la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial como única autoridad responsable, siendo reemplazada en sus funciones por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial a partir del 1º de enero de 1982. De acuerdo con éste Reglamento, las empresas maquiladoras pueden importar temporalmente artículos para ensamble, acabado, transformación y, en general, realizar labores de maquila respecto de los mismos, los que deberán retornar al extranjero.

iii) DECRETO PARA LA OPERACION Y FOMENTO DE LA INDUSTRIA MAQUILADORA DE EXPORTACION DEL 15 DE AGOSTO DE 1983. Este Decreto conservó algunas de las ventajas que ofrecieron los anteriores reglamentos de fomento industrial en las franjas fronterizas y zonas libres, e incorporó algunas nuevas facilidades para las empresas maquiladoras de exportación, tales como ofrecerles la posibilidad de vender hasta el 20% de su producción total en el mercado nacional. Debemos recordar que las reglamentaciones anteriores de 1972 y 1977, estaban contenidas, formalmente hablando, en "reglamentos", en tanto que la de 1983 aparece en forma de "decreto".

Para Gabino Fraga, el reglamento es "una norma, o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo".²²² mientras que para Rafael de Pina, un decreto es "toda resolución o disposición de un órgano del Estado, sobre un asunto o negocio de su competencia que crea situaciones jurídicas concretas que se refieren a un caso particular relativo a determinado tiempo, lugar, instituciones o individuos y que requiere de cierta formalidad -publicidad- a efecto de que sea conocida por las personas a las que va dirigido".²²³

Por lo tanto, un reglamento no puede ser autónomo, ya que tiene que estar vinculado a una ley. En este caso específico no existe una ley sobre maquiladoras, por lo que el Decreto de 1983 adolece del vicio de legalidad.

221 Este Código derogó al Código Aduanero del 31 de diciembre de 1951.

222 Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, México, 20ª ed., -- 1980, p. 104.

223 De Pina, Rafael. Diccionario de Derecho, Edit. Porrúa, México, 3ª ed., -- 1979, p. 197.

En otras palabras, dicho Decreto es "una verdadera ley sobre maquiladoras, dictada por el Poder Ejecutivo, lo cual contraría la división de poderes contenidas en la Constitución Política, es decir, en este caso, el Poder Ejecutivo esta usurpando funciones legislativas. Los reglamentos anteriores cuando menos tenían únicamente la pretensión de ser reglamentos del entonces Código Aduanero, en tanto que el presente Decreto ni siquiera aspira a tal objetivo".²²⁴

Los considerandos del Decreto afirman que las maquiladoras generan empleos y en realidad tal afirmación es muy cuestionable, pues lo único que ha ce es utilizar mano de obra -femenina en su mayoría- excedente. Señala también que dichas empresas contribuyen al fortalecimiento del mercado interno en beneficio de la actividad económica nacional, sin embargo la realidad nos ha demostrado que lo único que hacen las maquiladoras es acentuar y profundizar aún más la dependencia de la economía mexicana respecto de la estadounidense. Las empresas maquiladoras constituyen una fuente importante de ingresos de divisas al país -se dice en otro de los considerandos del Decreto-, - lo cual es muy relativo, ya que estudios recientes han demostrado que de cada dólar que se paga a los trabajadores de las maquiladoras en la frontera norte del país, es bastante poco lo que se retiene, en virtud que la mayor parte del mismo se gasta en las tiendas de las ciudades fronterizas de Estados Unidos.

Otro de los propósitos es promover la permanencia de las inversiones en ensambladoras y hacer que incorporen a sus procesos productivos insumos nacionales. Uno de los rasgos más sobresalientes de las maquiladoras es precisamente su inestabilidad y que, salvo la mano de obra, es de 2 ó 3% lo que incorporan a sus procesos productivos, de materias primas, partes y componentes de origen mexicano, en virtud de que nuestro país no está en posibilidades de ofrecer dichos insumos porque, o no existen, o aún existiendo, las maquiladoras prefieren sus materias primas, pretextando insuficiencia en cuan-

²²⁴ García Moreno, Víctor Carlos. "Enfoque socio-jurídico y económico de las maquiladoras", en Política, Economía y Derecho de la Inversión Extranjera, Juan Banderas Casanova (Coordinador), Edit. UNAM, México, 1ª ed., -- 1984, p. 308.

to a la calidad de las materias primas mexicanas. Se trata pues, de ofrecer a las maquiladoras una infraestructura administrativa eficiente y con mecanismos más ágiles, es decir, facilitarles aún más el camino para que se ins-talen en nuestro país, sin tomar en cuenta que actualmente más del 80% de - las empresas maquiladoras no cumplen con los requisitos mínimos, especial-mente con las disposiciones monetarias.

Este Decreto tomó como punto de referencia a las fracciones arancela--rias 807.00 y 806.30 de la legislación aduanal de Estados Unidos, que permí-ten la exportación de mercancías para ser procesadas en otro país, pagando-el arancel solamente sobre el valor agregado en el extranjero. El Gobierno-de Estados Unidos viene otorgando desde principios de los años ochentas ---grandes facilidades para permitir a sus empresas instalarse en las ciudades de la frontera norte de México y en otros países maquiladores por excelen--cia como Taiwán, Hong Kong, Corea del Sur y Singapur, a efecto de que reduz-can sus costos aprovechando las ventajas que les ofrecen esos países, con - el fin de situarlas en mejores condiciones de competitividad en los merca--dos internacionales y para elevar su margen de utilidades.

iv) LEY ADUANERA DEL 1º DE JULIO DE 1982. Esta Ley establece disposi--ciones precisas sobre las zonas libres (artículos 106 al 113) y sobre las - franjas fronterizas (artículo 114). En términos generales, las disposicio--nes contenidas en dicha Ley nos indican que el régimen jurídico de comercio exterior que funciona en las zonas libres y franjas fronterizas -franja de-20 kilómetros paralela a la línea divisoria internacional, según lo dispone el artículo 114 de la Ley Aduanera-, se regula de manera diferente que el - resto del territorio nacional, ya que las mercancías extranjeras que se im-portan a las zonas libres, en términos generales estarán exentas del pago-de los impuestos de importación (artículos 107 y 109 de la LA), así como li-beradas de permisos previos (artículo 114 de la LA). Como excepción a ese - principio general, las bebidas alcohólicas, el tabaco labrado en cigarrillo o puros, los caballos de carrera, así como las mercancías cuya importación-este restringida o prohibida por la LRCE, que se importen a las zonas libres sí causaran los impuestos de importación y deben de cumplir con el régimen-del permiso previo que establezca la autoridad administrativa responsable.

Asimismo, las mercancías que importen los habitantes de poblaciones --

fronterizas para su propio consumo, de la clase, valor y cantidad que señale la autoridad administrativa, se encuentran exentas del pago de impuestos al comercio exterior según lo dispuesto en el artículo 46 fracción VII de la -- Ley Aduanera. El régimen legal de los artículos de consumo fronterizo (artículos gancho) lo encontramos en el Acuerdo de la Secretaría de Hacienda y -- Crédito Público publicado en el Diario Oficial del 7 de diciembre de 1971 y -- a través del cual la franquicia concedida a los habitantes de las zonas fronterizas para importar ciertos artículos extranjeros se extiende a los comerciantes de esas zonas en lo que se refiere a la importación de artículos necesarios. Sin embargo, esta franquicia termina en el momento en que los residentes de las zonas libres o franjas fronterizas intenten introducir mercancías al territorio aduanero nacional, "operación que técnicamente se llama -- internación y no importación. El acto de internar exige el previo pago de -- los derechos aduaneros normales. Sin embargo, nuestra legislación positiva -- no utiliza tales tecnicismos".²²⁵

El mismo artículo 46 señala que igual tratamiento pueden recibir los -- centros comerciales (conjunto de construcciones destinadas a albergar diversos establecimientos, giros comerciales o de servicios, capaces de cubrir de modo eficiente parte de la demanda de los residentes fronterizos y de las zonas libres), las cooperativas y el comercio organizados en las zonas fronterizas (es aquel establecido en las zonas fronterizas y que sean miembros de las Cámaras de Comercio correspondientes), siempre que a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público así lo exijan las necesidades de los residentes de dichas poblaciones y la dificultad para que los bienes que se -- producen en el mercado nacional concurren a ellos.

v) LEY PARA PROMOVER LA INVERSION MEXICANA Y REGULAR LA INVERSION EX--TRANJERA DEL 9 DE MARZO DE 1973. En los primeros años de la década de los -- ochenta, la tendencia que dio origen a las actividades de las industrias maquiladoras en el mercado mundial comenzó a transformarse, "la reestructuraci

²²⁵ Witker y Pereznieto. Op. cit., p. 313.

ón de muchos de los capitales que habían trasladado parte de su proceso global a los del tercer mundo se inició y está dando paso a nuevas formas de actuación de los grandes capitales en el mercado mundial".²²⁶

En efecto, durante los años ochentas, las grandes empresas trasnacionales en vez de buscar reducir sus costos en el exterior para aumentar su competitividad en el mercado mundial como sucedió durante la década de los se--
tenta, han buscado reducir sus costos trasladando sus industrias hacia aque--
llos países en donde sea más propicio conseguirlo y en algunos países como -
México, han aprovechado las tradicionales ventajas de mano de obra barata, -
insumos subsidiados, apoyos fiscales por parte del Gobierno y aprovechando -
además la cercanía geográfica con el mercado de Estados Unidos a través de -
una frontera que se extiende a lo largo de 3,115 kilómetros.

Lo anterior ha generado nuevas formas de inserción de nuestra estructu--
ra industrial de acuerdo a las actuales estrategias de las grandes empresas--
trasnacionales, diferentes a las formas típicas de inserción de la industria
maquiladora. De esta manera, el Gobierno mexicano ha puesto en práctica di--
versas disposiciones jurídicas para favorecer la entrada de dichas empresas
a nuestro país, entre éstas podemos destacar la Resolución General No. 2 --
aprobada por la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras el 25 de julio
de 1984 en ejercicio a las atribuciones que le confieren los artículos 59,-
12 y 14 de la Ley de Inversiones Extranjeras y los artículos correspondien--
tes de su Reglamento, dicha Resolución estableció los criterios sobre la in
versión extranjera en las empresas maquiladoras, entre otros puntos, dicha
Resolución señalaba:

- 1.- "Las empresas que se constituyan para realizar operaciones ba
jo el régimen jurídico de maquiladoras, o las que ya estén operan
do en el país bajo tal régimen, podrán hacerlo con un 100% de ca--
pital extranjero...
- 3.- Esta Resolución no es aplicable a aquellas empresas maquilda
ras que operen o se establezcan para dedicarse a la industria tex
til y cuyas actividades puedan afectar las cuotas de exportación--
que se hayan fijado a los productores mexicanos".

226 Mungaray, Alejandro. "División internacional del trabajo y automatizaci--
ón de la producción: el futuro de las maquiladoras", en Investigación -
Económica, Facultad de Economía, México, abril-julio de 1983, núm. 104,
p. 232.

La Resolución General No. 2 al igual que otras 14 resoluciones generales emitidas por la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras desde 1973 fueron derogadas por la Resolución General que Sistematiza y Actualiza las Resoluciones Generales emitidas por la CNIÉ²²⁷ Esta Resolución General dispone en su Sección V el tratamiento de la inversión extranjera en las maquiladoras, y a la letra señala:

1.- "Se autoriza a los inversionistas extranjeros para que realicen los siguientes actos:

- a) La adquisición de acciones o partes sociales de sociedades mexicanas, en el acto de su constitución, que representen hasta el 100% de su capital social, siempre que dichas sociedades se constituyan para realizar solamente operaciones de maquila de exportación, de conformidad con las disposiciones del Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación.²²⁸
- b) La adquisición de acciones o partes sociales de sociedades mexicanas establecidas que representen hasta el 100% de su capital social, siempre que dichas sociedades se hubieren constituido para -- realizar solamente operaciones de maquila de exportación..."

Asimismo, el Gobierno mexicano había establecido en 1982 los Certificados DIMEX²²⁹ cuyas características son muy similares a los programas BEFLEX - puestos en práctica por el Gobierno brasileño en 1972 y mediante los cuales se permitió importar libremente a las empresas extranjeras, materiales y equipo equivalentes hasta por un tercio del valor de sus productos de exportación.

Bajo el amparo de este marco jurídico, comenzaron a establecerse en México a principios de los años ochentas los primeros grandes complejos exportadores de capital 100% extranjero que, a diferencia de las empresas maquiladoras tradicionales, son plantas industriales que integran todo un proceso productivo con tecnología similar a la empleada en las matrices de los países industrializados, pero con un óptimo aprovechamiento de las ventajas salariales y de abastecimiento oportuno de materias básicas.

En México, esa tendencia comenzó a transformar el panorama industrial en algunos municipios ubicados en la frontera norte del país. Así, la Ford Motor

²²⁷ Resolución publicada en el Diario Oficial el 3 de febrero de 1988.

²²⁸ Decreto publicado en el Diario Oficial el 15 de agosto de 1983.

²²⁹ Véase a Héctor Hernández Cervantes, "La promoción de las exportaciones y la liberalización del comercio exterior", en Comercio Exterior, vol. 35, núm. 12, México, diciembre de 1986, p. 1180.

Company instaló en 1986 en la Ciudad de Hermosillo, Sonora una planta automotriz destinada a producir vehículos automotores de exportación con calidad y tecnología similar a la de otros países maquiladores como Brasil, Corea del Sur y Taiwan entre otros, consolidando además una amplia red de distribución de materias primas básicas encabezadas por las empresas trasnacionales Ultraflex (productora de cristales para automóvil); Newak (fábrica de fundiciones de aluminio) y Carplastic (productora y exportadora de componentes plásticos para automóviles).

Paralelamente, otras empresas trasnacionales comenzaron a ensanchar su base exportadora logrando enmarcar el mercado mundial dentro de sus perspectivas productivas, dentro de estas podemos destacar a la Chrysler de México y a la General Motors Company de México, las cuales han construido en la Ciudad de Ramos Arizpe, Coahuila, complejos industriales automotrices que incluyen diseños automatizados, utilización de máquinas computarizadas y participación de mano de obra calificada y barata. La misma tendencia han registrado la empresa japonesa Nissan, la alemana Volkswagen y la compañía electrónica IBM de Estados Unidos que en 1987 instaló en México con capital 100% extranjero una de las plantas productoras de equipo de computación más avanzadas en América-Latina.

El régimen jurídico de las empresas maquiladoras y de las fronteras y zonas libres nos ha demostrado que hasta ahora ha logrado beneficiar principalmente a las grandes empresas trasnacionales, lo cual podemos observar claramente si consideramos que desde 1983 entre las diez primeras empresas mexicanas de exportación se encuentran siete empresas trasnacionales, de las cuales cinco corresponden a la rama automotriz (Nissan, Chrysler, General Motors, Volkswagen y Ford); una a la rama de la electrónica (IBM de México); y otra, dedicada a la producción de cristales para automóvil (Vitroflex). Asimismo, es evidente la cada vez mayor integración de dichos complejos industriales al resto de la industria mexicana de partes y componentes, situación que hemos observado más claramente con la industria maquiladora de la frontera norte.

El nuevo tipo de maquiladoras de exportación en México ya no es el que utiliza en exclusiva mano de obra poco calificada en forma intensiva, sino una maquila más tecnificada, con una alta aportación de tecnología avanzada y utilización de trabajadores más calificados. Esto ha comenzado a expresarse

con la llegada de procesos más tecnificados que acompañan a los de uso intensivo de la mano de obra".²³⁰

Ahora bien, debemos preguntarnos si al igual que los complejos exportadores, esta nueva forma de penetración de los grandes consorcios trasnacionales producen un fenómeno de complementaridad con la industria de transformación establecida generalmente en las zonas fronterizas del país, al parecer, la realidad nos ha demostrado que hasta ahora no se ha logrado la pretendida integración de la industria de transformación nacional, por el contrario, -- desde la expedición del Decreto de agosto de 1983, que permite a las maquiladoras comprar insumos en el mercado nacional, la demanda de materias primas-básicas de origen nacional por parte de las maquiladoras, que se estimó en poco más de 2,000 millones de dólares en 1986, representó el 1.8% del total de insumos consumidos por las empresas maquiladoras extranjeras en ese mismo año y la tendencia es de moverse más en ese sentido, pues se encuentra unido al movimiento del surgimiento de las maquiladoras de subcontratación que son empresas mexicanas ya establecidas con capacidad ociosa o inversionistas nacionales que maquilan productos de cierto tipo a terceras empresas.

Probablemente el nuevo tipo de maquiladora tiene mayor capacidad de integración con la industria nacional debido a su origen y a la independencia de decisiones frente a una firma trasnacional determinada. Estos son los tipos de interrelación que debemos de considerar para poder determinar la dirección de esta tendencia y adecuar el marco jurídico existente en la materia para poder incidir en ella.

Además, es necesario identificar las tendencias fundamentales: la primera tiene que ver con la creación y la forma como se vienen desarrollando las grandes empresas maquiladoras de exportación y como se han integrado a la industria nacional de componentes, tomando en cuenta que el mayor número de esas empresas se encuentra en la rama automotriz y más recientemente han aparecido en la industria de la computación. En segundo lugar, el Gobierno mexicano deberá de seguir detalladamente el establecimiento de maquilas de sub--

²³⁰ Wygard, Edward y Baties, Robert. "Cómo aprovechar el auge maquilador", en Revista Expansión, México, 5 de marzo de 1986, p. 49.

contratación de carácter nacional (reguladas en la Sección V, punto 2 de la Resolución General que Sistematiza las Resoluciones Generales emitidas por la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras), la cual señala:

"...2.- Se autoriza a las sociedades mexicanas que operen como empresas maquiladoras de exportación y tengan el carácter de inversionistas extranjeros para que realicen los actos y operaciones siguientes:

- a) La adquisición de acciones, partes sociales o activos fijos de sociedades mexicanas que operen como empresas maquiladoras de exportación y de arrendamiento de empresas o de los activos esenciales para la explotación de empresas;
- b) La apertura de nuevos establecimientos y la relocalización de establecimientos abiertos y en operación;
- c) La fabricación de nuevas líneas de productos; y
- d) El ingreso a nuevos campos de actividad económica, siempre que las destinatarias, beneficiarias, usuarias o consumidoras de las nuevas actividades realizadas o nuevos servicios prestados, se an otras empresas maquiladoras de exportación pertenecientes al mismo grupo de interés económico o a otras empresas que operen fuera del territorio nacional".

Asimismo, deberá vigilarse la penetración de industrias con alta tecnología y la forma como directamente afectan a la industria de transformación-tradicional, valorando con mayor puntaje a aquellas empresas que surten de partes industriales o que esten vinculadas de alguna forma a surtir de insumos a la industria maquiladora.

Por lo que respecta a la actual legislación que regula a las empresas maquiladoras de exportación, el Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación de 1983, prácticamente repite el mismo contenido de los reglamentos anteriores, con agregados tan intrascendentes que no justifican la emisión de una nueva reglamentación en la materia. En síntesis, ninguno de los supuestos sobre los cuales se basa el Decreto del 15 de agosto de 1983 se verifica en la práctica, pues las maquiladoras hasta la fecha no han demostrado que contribuyan en forma sustancial a combatir el desempleo, no capacitan personal mexicano, no aportan nueva tecnología, no incorporan insumos nacionales, ni fomentan las exportaciones mexicanas.

En definitiva, las maquiladoras que operan en la zona fronteriza del país sobreexplotan la fuerza de trabajo mexicana, contribuyen en la progresiva desvinculación de dicha zona con el resto del país y profundizan la dependencia nacional respecto a Estados Unidos, reflejo todo ello de las insuficiencias de la regulación jurídica en la materia.

CAPITULO CUARTO

LA REGLAMENTACION JURIDICA DEL COMERCIO EXTERIOR
DE MEXICO EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

"Existen ideas muy equivocadas acerca de lo que el comercio significa para un país. Cuando se habla de comercio exterior como una fuente de riqueza nacional, se piensa en las grandes fortunas hechas por los comerciantes, más bien que en lo que economizan los consumidores en el precio".

John Stuart Mill. Principios de Economía Política (1848).

4.1 LA POSICION DE MEXICO EN EL MARCO DE LOS ACUERDOS MULTILATERALES.

La política de comercio exterior de México se encuentra estrechamente - vinculada con los acuerdos comerciales regionales y extraregionales, supeditando en algunos casos la legislación nacional a los acuerdos correspondientes. Recuérdese que de conformidad con el derecho internacional público, los acuerdos obligan al Estado a partir del momento mismo en que se suscriben, - por lo que cobra gran relevancia para el estudio del régimen jurídico de la política de comercio exterior de México precisar su posición en el marco de los principales acuerdos multilaterales de comercio.

El fundamento jurídico para la celebración de los acuerdos internacionales lo encontramos en las facultades que se otorgan al Presidente de la República en el artículo 89 Constitucional:

"Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:
...X. Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados - con las potencias extranjeras, sometiéndolos a la ratificación del Congreso Federal..."

Correspondiendo al Senado de la República aprobar los tratados internacionales que celebre el Ejecutivo, con fundamento en lo que previene el artículo 76 Constitucional:

"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 Re-

pública y el Secretario del despacho correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión..."

La tesis de la primacía del derecho internacional sobre el derecho interno aceptada por la Comisión de Derecho Internacional no la comparte nuestro derecho constitucional que acepta el principio de la igualdad jurídica entre la Constitución y los tratados, esto es, entre el Derecho Constitucional y el Derecho Internacional. Por una parte, en el Derecho Constitucional-Mexicano se consagra la responsabilidad del Ejecutivo Federal para conducir las negociaciones diplomáticas y una responsabilidad compartida con el Senado de la República, que en nuestro sistema federal representa a los Estados de la Federación; por ello es el Senado el que aprueba los tratados, que forman parte del derecho internacional, y que es una materia reservada exclusivamente a la Federación, de acuerdo a lo que previene el artículo 76, fracción I de la propia Constitución, contradiciendo con ello lo que establece el artículo 89, fracción X, es decir, que el Constituyente de 1917 al copiar -- textualmente esta parte, de la fracción X del artículo 85 de la Constitución de 1857, cometió el grave error, que aún prevalece, de decir que los tratados deben someterse a la ratificación del Congreso Federal, cuando en realidad es el Senado quien aprueba y el Ejecutivo quien ratifica.

Por otra parte, el principio de igualdad jurídica entre la Constitución y los tratados internacionales, lo consagra nuestro Derecho Constitucional en el artículo 133 de la Constitución Federal:

"Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que están 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".

Este texto del artículo 133 reformado el 18 de enero de 1934, supeditó los tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo a la Constitución al establecer "...y todos los tratados que están de acuerdo con la misma", cambiando así una tradición jurídica en nuestro derecho positivo al consolidar la teoría monista con primacía del derecho interno, en vez de la teoría, que había estado vigente desde 1917, de un monismo con supremacía del derecho internacional o cuando menos de una igualdad jurídica.

La supremacía del derecho interno (Constitución) sobre el derecho inter

nacional (tratado) ha sido confirmada por la jurisprudencia de la Suprema - Corte de Justicia de la Nación, al aceptar que en el caso de un conflicto - entre la Constitución y el tratado, la superioridad es de la primera, según se desprende de la siguiente resolución:

"Los estudiosos de nuestra Constitución, sostienen invariablemente, que la misma ley suprema no fija la materia sobre la cual deben versar los tratados y convenciones que celebre el Gobierno de la República; pero en lo que también están de acuerdo, es que la locución 'y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma' se refiere a que las convenciones y tratados, no estén en pugna con los preceptos de la misma Ley fundamental, que todo tratado o convenio celebrado por el Presidente de la República, así esté -- aprobado por el Senado, pero que contradiga o esté en oposición con los preceptos de la Constitución, en los puntos o actos en que esto acontezca, no deben tener eficacia jurídica". (Amparo de Revisión 7798/47 t. XCVI, p. 1639).

México ha celebrado diversos convenios comerciales, sobre todo multilaterales, en el marco del GATT, del cual somos parte contratante desde agosto de 1986, formar parte del Acuerdo General es importante para nuestro país porque le asegura mercados y le proporciona a las empresas exportadoras mexicanas mayor seguridad para planear producción e inversión, además de -- que nos ha permitido celebrar convenios sobre la "prueba del daño", de tal manera que a mediano plazo un porcentaje importante de nuestro comercio exterior se regulará en esta materia mediante la aplicación de tales convenios.

Al adherimos formalmente al GATT, se suscribió ad referendum el Código de Conducta Antidumping, el Código de Subvenciones y Derechos Compensatorios y el Convenio Internacional del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías,²³¹ al adoptar la nomenclatura de dicho Sistema, -- nuestro país tuvo que elaborar las listas de transposición de la anterior nomenclatura (NAB de 1950) al Sistema Armonizado, para ello se tuvo que modificar el marco jurídico interno en la materia.

²³¹ Firmado por las Partes Contratantes del GATT en junio de 1983 para favorecer el establecimiento de una correlación, lo más estrecha posible entre las estadísticas de un comercio de importación y exportación de mercaderías y las de producción.

Así, el 8 de febrero de 1968 se publicó en el D.O. la Ley del Impuesto General de Exportación que entró en vigor el 1º de julio derogando a la Ley que crea la Tarifa del Impuesto General de Exportación del 23 de diciembre de 1974 y sus reformas; y el 12 de febrero de 1988 se publicó en el D.O. la Ley del Impuesto General de Importación que entró en vigor el 1º de julio derogando la Ley que crea el Impuesto General de Importación del 23 de diciembre de 1974 y sus reformas. Además se han publicado hasta la fecha 20 de las 30 notas explicativas de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial para la interpretación y aplicación de la Nomenclatura de las tarifas establecidas por las leyes generales de Importación y Exportación. La nueva Nomenclatura del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías entró en vigor en México a partir del 1º de septiembre de 1988.

Respecto a los seis Códigos de Conducta del GATT emanados de la "Ronda Tokio" de Negociaciones Multilaterales,²³² durante el proceso de negociación para la adhesión de nuestro país al GATT, se mantuvo la posición de ser parte contratante del Acuerdo General y no formar parte de ninguno de los seis Códigos de Conducta, sin embargo, al quedar formalmente adheridos al Acuerdo General, se decidió finalmente formar parte de cinco de los seis Códigos de las NCM y respecto al Código sobre Subvenciones y Derechos Compensatorios se decidió en ese momento que no era necesario negociar la adhesión al mismo, puesto que éste está abierto a la adhesión de todas las partes contratantes del Acuerdo General sin condiciones previas,²³³ no fue sino hasta el 24 de julio de 1987 cuando México firmó ad referendum dicho Código.

El proceso de adhesión de México a los Códigos de Conducta del GATT se formalizó con la publicación de los decretos de promulgación del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (D.O. del 20 de abril de 1988); del Acuerdo sobre el Procedimiento para el Trámite de Licencias de Importación (D.O. del 21 de abril de 1988); del Acuerdo relativo a la aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (D.O. del 21 de

232 Para un análisis más detallado de éstos Códigos véase el apartado 2.4.1 pp. 101-106

233 La nota explicativa se presentó en la Vigésima Primera Reunión del Gabinete de Comercio Exterior en julio de 1986.

abril de 1988); y del Acuerdo relativo a la aplicación del Artículo VII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (D.O. del 25 de abril de 1988).

Sobre este proceso, Malpica de Lamadrid nos cuenta que "con el ingreso de México al GATT tradicional -el GATT arancelario- en 1986, y la entrada al GATT no arancelario en 1988, culmina uno de los más importantes cambios en la reglamentación jurídica del comercio exterior mexicano. Después de 40 años de aplicar un modelo de desarrollo hacia adentro se cambió por un modelo hacia afuera, con la liberación de la economía nacional. Con esto México está preparando un aparato comercial moderno para el siglo XXI".²³⁴

Sin embargo, desde nuestro punto de vista, consideramos que con este proceso se pone en peligro la soberanía de nuestra legislación en materia de política de comercio exterior al supeditarla a las disposiciones de los Códigos de Conducta del GATT, contradiciéndose con ello la tradición jurídica de México de supeditar la legislación externa a la legislación nacional, según lo establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 133.

En el ámbito regional, México fue signatario del Tratado de Montevideo de 1960 por el que se creó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) que en 1980 y, en virtud del Tratado de Montevideo de ese año, fue sustituida por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) de la cual México es signatario gozando de todos los derechos y facultades que otorga el Tratado y en el seno del cual se ha propuesto una Ley tipo para los países miembros de la ALADI conocida como "Ley Anti-Dumping", así como la formulación de un Código de Conducta sobre Prácticas Desleales de Comercio Internacional, México ha manifestado su interés por suscribir ambos instrumentos jurídicos tan pronto sean aprobados.

Asimismo, México ha ampliado sus acuerdos comerciales con las partes contratantes de la ALADI, suscrito otros con países centroamericanos y del

²³⁴ Malpica de Lamadrid, Luis. "La posición de México frente a los Códigos de Conducta del GATT", en Comercio Exterior, vol. 38, núm. 6, Bancomext, México, junio de 1988, p. 512.

Caribe; a la vez, ha negociado diversos acuerdos multilaterales de intercambio comercial de productos industriales específicos.

Con la CEE, México firmó un Acuerdo Global el 15 de julio de 1975 en el que quedó establecida la Comisión Mixta, encargada de vigilar el cumplimiento del Acuerdo y formular recomendaciones conjuntas. El Acuerdo se firmó para un periodo de cinco años, prorrogable anualmente si ninguna de las partes lo denuncia antes de expirar. El documento señala, también que "las partes -- contratantes podrán modificar dicho Acuerdo cuando así lo convengan, para tener en consideración las situaciones que se fueran presentando en el campo - económico y político de ambas partes".

En ese contexto jurídico, la CEE ofrece a México facilidades en su intercambio comercial a través de un Sistema Generalizado de Preferencias²³⁵ y del trato de la Nación más Favorecida (NAF) para todo lo relacionado a derechos aduaneros, gravámenes, tránsito de mercancías, impuestos internos, regímenes particulares, reglamentaciones relativas a los pagos y las que afectan la venta, la compra, el transporte, distribución y utilización de los productos y servicios en el mercado interno.

Sin embargo, a partir de 1982 el SGP de la CEE se ha vuelto altamente restrictivo en relación a la Política Agrícola Común (PAC), en el Acuerdo -- Multifibras, y en otras áreas industriales consideradas prioritarias (textiles, construcción naval y acero) en donde el proceso de reconversión industrial en los países miembros de la CEE se ha hecho a un ritmo muy lento con la consecuente pérdida de competitividad con algunos países de ingreso medio como México.

Frente a esa situación, en la Reunión de la Comisión Mixta México-CEE -- celebrada en noviembre de 1985, la delegación mexicana externó su preocupación por las modificaciones introducidas al SGP de la CEE en materia de graduación país/producto, contrarias a los principios que han inspirado los esquemas preferenciales. También se observó en esa ocasión que los exportadores -- mexicanos utilizan poco el esquema preferencial que ofrece la CEE, por lo cu al se solicitó proporcionar una mayor información a los exportadores potenciales a dicho mercado. Asimismo, en el contexto de la misma Reunión, se ana lizaron las complicaciones que existen en materia de las exportaciones de al gunos productos pesqueros, agropecuarios, químicos y textiles.

El tratamiento de los temas de interés común se retomaron en la última Reunión de la Comisión Mixta celebrada en marzo de 1987, además se planteó, por parte de la delegación mexicana, la necesidad de un mayor aprovechamiento del SGP de la CEE; la solicitud de suspensión de la investigación de dumping a la exportación de algunos productos mexicanos hacia países de la CEE; la concertación de acciones conjuntas México-CEE en los foros de negociación comercial multilaterales. Asimismo, en dicha Reunión se analizaron programas específicos de promoción comercial ya existentes, así como nuevos proyectos, se estableció un programa conjunto de formación de recursos humanos para negociaciones comerciales; en materia industrial, se planteó la necesidad de promover esquemas de coconversión con la pequeña y mediana industria. La CEE estuvo de acuerdo con las propuestas presentadas por México, sin menoscabo de las actuales concesiones que se otorgan, ampliándose así el ámbito de acción del Acuerdo de 1975.

En este sentido, es evidente que las negociaciones comerciales entre México y la CEE en el marco de la Comisión Mixta deberá de fortalecerse considerando que éste es el único foro con que se cuenta para plantear los cambios necesarios en nuestras relaciones comerciales con la CEE. "Este proceso implicará adoptar medidas para redistribuir el saldo comercial entre países de la CEE con los cuales el saldo sea favorable importándoles más y reduciendo las importaciones de los países con los que mantenemos saldos negativos prolongados. Esto procederá siempre y cuando los países con los que se tenga un saldo negativo no adopten medidas para incrementar sus importaciones de México".²³⁶

Es decir, el marco jurídico en que se desenvuelven las relaciones comerciales entre México y la CEE deberá ajustarse, en términos de los lineamientos establecidos en los programas de apoyo al comercio exterior y en las perspectivas de crecimiento favorable que presentan los países de la CEE, con el propósito de fortalecer el comercio con dicha región y con ello la po

²³⁵ Para un análisis más detallado del SGP de la CEE véase apartado 2.4.4.1
²³⁶ Castañares Priego, Jorge. "Las relaciones comerciales de México con la Comunidad Económica Europea", en Investigación Económica, núm. 183, Facultad de Economía, UNAM, México, enero-marzo de 1988, p. 75.

sibilidad de diversificar tanto los mercados como los productos de exportación.

Con los países del bloque socialista, México mantiene relaciones comerciales marginales, las cuales se enmarcan en la celebración de acuerdos de cooperación comercial y científico-técnica con el Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME). El marco jurídico que orienta el intercambio comercial de México con los países del CAME tiene su primer antecedente en la firma de un Acuerdo Comercial con la URSS y un protocolo adicional en 1973, dicho Acuerdo favoreció el sistema de pagos por México, en la adquisición de maquinaria y equipo industrial, además del establecimiento de Comisiones Mixtas.

Los aspectos más relevantes de los Acuerdos Comerciales celebrados entre México y el CAME los podemos resumir en los puntos siguientes:

- i) El deseo de las partes para fortalecer sus relaciones económicas e incrementar su comercio basándose en los principios de la igualdad y el beneficio mutuo;
- ii) El tratamiento incondicional e ilimitado del régimen de la Nación más Favorecida, extendiéndose éste para cubrir cualquier medida restrictiva a la importación o exportación -excepto en los casos y situaciones de protección a la posición financiera y de balanza de pagos-, ventajas a países vecinos y cualquier forma de integración regional;
- iii) Los productos objeto de intercambio, se sujetaran en sus cotizaciones a los precios vigentes en los mercados internacionales; y
- iv) Los pagos se realizaran en moneda de libre convertibilidad.

Después del primer Acuerdo Comercial entre México y la URSS en 1973, se han firmado diversos convenios, protocolos, acuerdos de cooperación económica y coinversiones con Rumania, Polonia, Checoslovaquia, Alemania Democrática, Hungría, Bulgaria y Cuba, así como la suscripción de un Convenio de Cooperación Multilateral con el CAME.²³⁷

Asimismo, México ha establecido diversas sociedades de exportación-im-

²³⁷ Véase a Margot Sotomayor. "Las relaciones económicas de México con el CAME: una alternativa a la diversificación comercial en el marco de los ajustes a la economía mexicana", en Investigación Económica, núm. 181, Facultad de Economía, UNAM, México, julio-septiembre de 1987.

portación con algunos países del CAME, en este sentido, los proyectos de coinversión y la creación de condiciones favorables para dichas sociedades podrían ser considerados como una alternativa viable para la promoción de nuestras exportaciones, sólo si se reciben por parte del Gobierno mexicano un impulso serio los programas de cooperación y colaboración con esos países.

"Las disposiciones del CAME para ampliar los Acuerdos de Cooperación Comercial y Tecnológica con México se ha hecho evidente, además de que ello no se contraponen con las disposiciones jurídicas del GATT, ni con los programas nacionales como el de Desarrollo Científico y Tecnológico y el de Financiamiento al Comercio Exterior".²³⁸

4.2 ASPECTOS JURIDICOS DE LOS ACUERDOS COMERCIALES BILATERALES CELEBRADOS -- POR MEXICO.

Para efectos de este apartado, entendemos por Acuerdo "la convención - entre Estados destinada a crear, desenvolver o modificar determinadas normas de derecho internacional".²³⁹

En el intercambio comercial externo, los acuerdos comerciales bilaterales se han constituido como uno de los principales instrumentos jurídicos con que cuenta México para realizar sus operaciones comerciales con sus principales socios, la celebración de estos acuerdos compete al Ejecutivo Federal según se desprende del artículo 89 Constitucional. Si bien, este precepto hace referencia a los tratados, recordemos que la doctrina del derecho internacional público considera a los tratados como acuerdos entre Estados celebrados - para ordenar sus relaciones recíprocas en materia económica, cultural, comercial, etcétera, es decir, que todo tratado es necesariamente un acuerdo de voluntad entre dos o más Estados. Los acuerdos comerciales bilaterales pueden tomar la forma de Acuerdos Bilaterales de Cooperación Económica y Comercial o bien, Acuerdos de Alcance Parcial.

4.2.1 ACUERDOS BILATERALES DE COOPERACION ECONOMICA Y COMERCIAL.

²³⁸ Fichet Gerard. "Relaciones económicas de México con los países miembros del Consejo de Asistencia Mutua Económica (CAME)", en Comercio Exterior, vol. 31, núm. 2, Bancomext, México, febrero de 1981, p. 205.

²³⁹ De Pina, Rafael. Op. cit., p. 50.

Este tipo de acuerdos son uno de los principales instrumentos jurídicos de que disponen los países en desarrollo para normar sus relaciones comerciales externas, en este sentido, México ha utilizado estos instrumentos de manera creciente, más aún, antes de que el país decidiera su formal adhesión al GATT en 1986, el principal marco jurídico en que se desarrolló nuestro comercio exterior fue a través de los acuerdos comerciales bilaterales.

Los Acuerdos de Cooperación Económica y Comercial suscritos por el Gobierno mexicano con los gobiernos de otros países, se caracterizan porque -- las partes se otorgan el tratamiento de la Nación más Favorecida, es decir, que cualquier ventaja, favor, privilegio o inmunidad en materia de derechos de aduana y cargas de cualquier clase impuestos a las importaciones o a las exportaciones, o en relación con ellas, concedido por una de las partes a un producto originario de otro país o destinado a él, será concedido inmediatamente e incondicionalmente a todo producto similar originario de otro país o destinado a él. Estos Acuerdos se concertan y revisan periódicamente a través de Comisiones Mixtas que nuestro país tiene establecidas con otros países y bloques de comercio.

El principal objetivo de los diversos acuerdos bilaterales suscritos -- por México con otros países es establecer una base general para la cooperación económica y comercial, pero desde el punto de vista jurídico, estos acuerdos no contienen ningún compromiso contractual de compra o venta de bienes. La política seguida por el Gobierno mexicano respecto a los acuerdos comerciales bilaterales es la de utilizarlos para reestablecer el equilibrio de nuestras relaciones comerciales cuando éste nos resulte desfavorable, como en el caso de nuestro intercambio comercial con algunos países industrializados con los cuales México tiene suscrito acuerdos comerciales de carácter bilateral.

En el clausulado de los Acuerdos Bilaterales de Cooperación Económica y Comercial se prevé el establecimiento de comisiones mixtas que suelen reunirse generalmente una o dos veces al año y que se integran además de los representantes gubernamentales, con los representantes del sector privado; estas comisiones mixtas constituyen el marco institucional en el cual las partes examinan su intercambio comercial y la problemática derivada del mismo, pero jurídicamente no negocian compromisos concretos que puedan rebasar los li

mites del principio de la Nación más Favorecida.

Hasta el 31 de diciembre de 1987, México ha firmado 29 Acuerdos Comercia les Bilaterales (9 con países desarrollados, 12 con países en desarrollo y 8 con países del bloque socialista), los cuales han sido publicados en su oportunidad en el Diario Oficial de la Federación de conformidad con lo que establece nuestra legislación interna, los Acuerdos firmados son los siguientes:

1. México-Canadá (Publicado en el D.O. del 31 de diciembre de 1947).
2. México-Costa Rica (D.O. del 18 de octubre de 1950).
3. México-El Salvador (D.O. del 6 de mayo de 1952).
4. México-Suiza (D.O. del 31 de agosto de 1951).
5. México-Italia (D.O. del 26 de marzo de 1953).
6. México-Luxemburgo (D.O. del 29 de enero de 1954).
7. México-Bélgica (D.O. del 29 de enero de 1954).
8. México-Francia (D.O. del 16 de julio de 1954).
9. México-Grecia (D.O. del 30 de diciembre de 1964).
10. México-Egipto (D.O. del 17 de agosto de 1966).
11. México-Yugoslavia (D.O. del 15 de noviembre de 1967).
12. México-Japón (D.O. del 7 de marzo de 1970).
13. México-Rumania (D.O. del 9 de junio de 1975).
14. México-Unión Soviética (D.O. del 20 de junio de 1975).
15. México-República Popular de China (D.O. del 4 de julio de 1975).
16. México-República Democrática Alemana (D.O. del 25 de julio de 1975).
17. México-Checoslovaquia (D.O. del 19 de julio de 1976).
18. México-Hungría (D.O. del 26 de julio de 1976).
19. México-Jamaica (D.O. del 28 de julio de 1976).
20. México-Polonia (D.O. del 22 de enero de 1977).
21. México-Bulgaria (D.O. del 9 de marzo de 1978).
22. México-Corea del Sur (D.O. del 29 de abril de 1978).

Asimismo, México ha suscrito Acuerdos de Cooperación Económica y Comercial con Brasil, España, Gabón, India, Indonesia, Israel y Países Bajos. Por otra parte, el Gobierno mexicano tiene firmados Convenios de Cooperación Económica y Comercial con Guatemala, Costa Rica, Nicaragua, República de Corea, Sri Lanka, Argelia, Brasil, Yugoslavia, la Comunidad Económica Europea, Japón, Canadá, España, los países nórdicos, Suiza y el Consejo de Ayuda Mutua (CAME).

4.2.2 ACUERDOS DE ALCANCE PARCIAL.

Los Acuerdos de Alcance Parcial suscritos por México, son resultado de su participación en el proceso de integración establecido por la ALALC, sustituido en 1980 por la ALADI, esto permitió que todas las concesiones que se habían negociado entre los países miembros de la ALALC en el periodo 1962-80 fueran recogidas en Acuerdos de Alcance Parcial.

Hasta 1987 México había firmado diez Acuerdos de Alcance Parcial dentro de la ALADI: No. 9 México-Brasil; No. 29 México-Ecuador; No. 30 México-Venezuela; No. 31 México-Bolivia; No. 32 México-Perú; No. 36 México-Argentina; - No. 32 México-Chile; No. 38 México-Paraguay; No. 39 México-Uruguay; y No. 40 México-Colombia. En estos diez Acuerdos, México ha otorgado 6,192 concesiones arancelarias, recibiendo a cambio 7,387.

Otro instrumento jurídico importante en las relaciones comerciales entre los países latinoamericanos lo constituyen las Nominas de Apertura de Mercados a favor de los países de menor grado de desarrollo económico relativo dentro de la ALADI -Bolivia, Ecuador y Paraguay-, es importante señalar que las concesiones otorgadas dentro de esos Acuerdos no se hacen extensivas al resto de los países miembros de dicho organismo y se otorgan sin reciprocidad. En las Nominas de Apertura de mercados, México ha otorgado concesiones para 26 productos a favor de Bolivia; 23 a favor de Ecuador; y 16 a favor de Paraguay.

Por otra parte, los Acuerdos de Complementación Industrial que se firman dentro de la ALALC a partir de 1980, se adecuaron dentro del proceso de integración establecido por la ALADI como Acuerdos de Alcance Parcial de Naturaleza Comercial. En estos Acuerdos las concesiones otorgadas por un país a otro no se hacen extensivas al resto de los países miembros, ya que las -- concesiones que en ellos se pactan, sólo benefician a los países signatarios de cada Acuerdo. Hasta diciembre de 1987 se habían firmado 26 de esos Acuerdos y nuestro país había participado en 21 de ellos, en los 26 Acuerdos se incluyen 3,011 concesiones, de las cuales nuestro país se beneficia en 1,890 y otorga a cambio 1,121.

Los 21 Acuerdos de Alcance Parcial de naturaleza comercial de los cuales México forma parte son:
Acuerdo No. 1 (Argentina, Brasil, Chile, Uruguay, México);

- Acuerdo No. 2 (Argentina, Brasil, México);
- Acuerdo No. 5 (Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Perú, Uruguay, México);
- Acuerdo No. 8 (Argentina, México);
- Acuerdo No. 9 (Brasil, México);
- Acuerdo No.10 (Argentina, Brasil, México);
- Acuerdo No.11 (Argentina, Brasil, México);
- Acuerdo No.12 (Brasil, México);
- Acuerdo No.13 (Argentina, Brasil, Uruguay, Venezuela, México);
- Acuerdo No.14 (Brasil, México);
- Acuerdo No.15 (Argentina, Brasil, México);
- Acuerdo No.16 (Argentina, Brasil, Venezuela, México);
- Acuerdo No.18 (Argentina, Brasil, Uruguay, México);
- Acuerdo No.19 (Argentina, Brasil, México);
- Acuerdo No.20 (Argentina, Brasil, Chile, México);
- Acuerdo No.21 (Argentina, Brasil, Chile, Uruguay y México);
- Acuerdo No.22 (Argentina, México);
- Acuerdo No.23 (Argentina, México);
- Acuerdo No.24 (Argentina, México);
- Acuerdo No.25 (Argentina, México).

Con fundamento en el artículo 25 del Tratado de Montevideo de 1980, los países miembros de la ALADI podrán firmar Acuerdos de Alcance Parcial con -- otros países o áreas de integración, en base a esta disposición jurídica, Mé-- xico tiene firmados Acuerdos de Alcance Parcial con Costa Rica, Guatemala, -- Honduras, Nicaragua, Cuba y Panamá. En estos Acuerdos, México ha otorgado -- 471 concesiones sin reciprocidad, excepto en el caso de Cuba que otorgó a -- nuestro país 6 concesiones.

4.2.3 ENTENDIMIENTOS BILATERALES.

En estricto sentido, los entendimientos comerciales bilaterales están -- considerados por el Derecho Internacional Público como verdaderos tratados -- internacionales y se codifican por la Comisión de Derecho Internacional de -- la Convención de Viena sobre el derecho de los Tratados.

México ha utilizado en diversas ocasiones de ese tipo de instrumentos -- jurídicos para reglamentar sus relaciones bilaterales con otros países, so--

bre diversos aspectos de interés mutuo, particularmente estos entendimientos se han firmado con el Gobierno estadounidense, tanto por nuestra cercanía geográfica como por el estrecho intercambio que mantenemos con ese país.²⁴⁰ En efecto, los cambios económicos y políticos que históricamente han enfrentado ambos países, los ha llevado a suscribir hasta la fecha poco más de 120 acuerdos bilaterales que comprenden los más diversos temas tales como cooperación científico-tecnológica, desarrollo fronterizo, inversión extranjera, maquiladoras, petróleo, inmigración, turismo y diversos acuerdos comerciales - sobre productos específicos en los que abundan las acusaciones de que México recurre a las prácticas comerciales desleales, por ejemplo, "el Acuerdo bilateral México-Estados Unidos firmado en 1980 establece anualmente limitaciones a las exportaciones mexicanas de textiles y ropa con el propósito de reducir el crecimiento de las mismas al 5 ó 6% anual, las mismas limitaciones encontramos en los acuerdos comerciales sobre gas, tomates, legumbres y atún -en este último es en donde se han dado la mayoría de las disputas comerciales más recientes entre México y Estados Unidos-".²⁴¹

Dentro de los diversos acuerdos comerciales bilaterales firmados recientemente por México destacan por su importancia los dos últimos entendimientos bilaterales suscritos con el Gobierno de Estados Unidos, puesto que dichos entendimientos tienen una gran influencia en las relaciones comerciales entre ambos países, la firma de éstos entendimientos responde al deseo expresado por el Presidente Reagan en un Informe al Congreso de su país en agosto de 1981, de "buscar acuerdos bilaterales comerciales con México para eliminar barreras arancelarias y no arancelarias" aún cuando dicha propuesta fue ampliamente rechazada por los sectores empresariales más influyentes de Estados Unidos que exigieron un trato recíproco por parte de México.

4.2.4 PROTOCOLO RELATIVO A LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES ENTRE PAISES-EN DESARROLLO.

-
- ²⁴⁰ Véase a Laura Randall. "Mexican development and its effects upon the -- United States trade", en Robert H. Mc Bride (ed.), Mexico and the United States: Energy, Trade, Investment, Tourism, New York, 1985.
- ²⁴¹ Weintraub, Sindy. "U.S.-Mexican trade: situation and outlook", en Richard Erb (ed.), Oxford University Press, 1982, p. 29.

México es país signatario del protocolo Relativo a las Negociaciones Comerciales entre Países en Desarrollo desde su firma el 8 de diciembre de --- 1971. Dentro de éste instrumento jurídico, México ha otorgado concesiones a otros países para 16 productos y a cambio recibe concesiones otorgadas por los otros 15 países miembros signatarios del Protocolo.

4.3 EL MARCO JURIDICO EN LAS RELACIONES COMERCIALES MEXICO-ESTADOS UNIDOS.

La importancia que para México tiene su intercambio comercial con Estados Unidos, país hacia el cual destinamos la mayor parte de nuestras exportaciones y recibimos el grueso de nuestras importaciones y con el que compartimos una frontera de 3,115 kilómetros, nos obliga a detenernos en este apartado a realizar un análisis más detallado de los principales instrumentos jurídicos que regulan este intercambio comercial.

A pesar de la complejidad, diversidad y trato inequitativo y desigual - que ha caracterizado al intercambio comercial entre Estados Unidos y México, los estudios jurídicos que enmarcan dicha relación han recibido escasa atención hasta años recientes, aún cuando resulta evidente que durante las primeras décadas de la posguerra las relaciones comerciales entre estos dos países estuvieron influidas determinadamente por el compromiso del Gobierno estadounidense con un sistema de intercambio comercial que buscaba instaurar un régimen de libre comercio entre las naciones a través de la supresión de todo tipo de barreras arancelarias, pero la crisis que comenzó a observar la economía mundial a mediados de los años setentas y el enfrentamiento comercial entre las potencias industrializadas, llevaron a estos países a intensificar sus políticas comerciales proteccionistas, aunque esto no evitó que el Gobierno de Estados Unidos continuara sosteniendo que "el libre comercio es esencial para la salud de la economía norteamericana".²⁴²

La preocupación de la sociedad estadounidense por el debilitamiento de su sector externo comenzó a manifestarse abiertamente desde los primeros --

²⁴² Así lo afirmó el Representante Comercial de Estados Unidos en el discurso en el que expuso los lineamientos generales de la política comercial de ese país, en William Brock. "Statement on U.S. trade policy", Office of the United States Trade Representative, Washington, julio, 1981, p.1

años de la década de los setenta ante evidencias poco alentadoras: disminución en la tasa de crecimiento económico y en los niveles de productividad en algunos sectores industriales claves, inflación acelerada, altos niveles de desempleo, creciente deterioro en la balanza de pagos y un déficit comercial que pasó de 2,270 millones de dólares en 1971 a 25,500 millones en 1980, además de la inestabilidad cambiaria y la sobrevaluación del dólar, que llevó a las grandes empresas transnacionales estadounidenses a perder gradualmente su participación en los mercados mundiales, especialmente en el de los países - en desarrollo, frente al avance de sus principales rivales comerciales (Alemania Federal, Reino Unido, Francia, Italia y Japón). Así, "el sector industrial de Estados Unidos se enfrentó ante la disyuntiva de mantener su competitividad con el sacrificio del empleo o mantener los niveles de empleo a -- costa de la competitividad".²⁴³

En ese contexto, a principios de los años ochentas se iniciaron una serie de discusiones encontradas respecto a la política comercial que debería seguir el Gobierno estadounidense para adaptarse a los cambios que se estaban presentando en la estructura económica internacional, concentrándose los debates en los problemas de la reconversión industrial y en la necesidad de re-revisar a fondo la reglamentación jurídica de su comercio exterior. En ausencia de un consenso en torno a la política industrial y comercial a seguir para hacer frente a los cambios en las ventajas comparativas entre los principales países industrializados, y a los costos del ajuste, los que evidentemente tendrían consecuencias claramente negativas en algunos grupos industriales y laborales, el Gobierno decidió fortalecer todo tipo de presiones, prácticas desleales y mecanismos de dumping en sus relaciones comerciales externas y modificar algunas de sus principales disposiciones jurídicas para orientarlas hacia una política proteccionista más estricta.

Es por ello significativa la declaración de un experto en asuntos comerciales de Estados Unidos, quien afirmó en 1980 que "en cuestiones de comer--

243 Vernon, Raymond. "El comercio y la inversión en las relaciones México-- Estados Unidos", en Clark Reynold y Carlos Tello (Comp.). Las Relaciones México-Estados Unidos, Edit. FCE, Serie Lecturas núm. 43, México, - 1981, p. 158.

cio internacional, Estados Unidos ha usado su fuerza política desvergonzadamente en un intento por desplazar los costos del ajuste hacia el exterior.²⁴⁴ En efecto, la serie de mecanismos jurídicos internos puestos en marcha por el Gobierno estadounidense para superar la recesión industrial por la que atravesaban en los primeros años de la década de los ochenta y que había llevado a la quiebra a más de 74,500 empresas,²⁴⁵ se orientaron a alcanzar dos objetivos básicos: por una parte, abrir y ampliar los mercados en el exterior para aquellos productos en los que Estados Unidos tiene una clara ventaja comparativa - bienes de capital y transferencia de tecnología-, y por otro lado, restringir las importaciones que puedan afectar a los sectores industriales que son menos competitivos -industria automotriz, electrónica y computación-.

Bajo esos lineamientos de política comercial por parte de las autoridades estadounidenses, es evidente que los países en desarrollo son los que más seriamente se han visto afectados por las prácticas proteccionistas y, no obstante que la mayoría de los gobiernos de los países industrializados han externado su preocupación sobre las indeseables consecuencias que tendría la continuación de las prácticas proteccionistas en los mercados internacionales que pretenden continuar sosteniéndose sobre las bases del libre comercio, a pesar de las numerosas violaciones a dicho principio, "no resulta fácil aceptar el costo político y económico de contener las presiones de importantes grupos empresariales que, amparados en la ley, exigen el apoyo de sus gobiernos para sobrevivir".²⁴⁶

Por su parte, Vernon sostiene que la contradicción entre adopción de una política general de liberalización comercial y la aplicación de restricciones a determinados productos, tan obvia en el caso de Estados Unidos, es más aparente que real, pues "las industrias nacionales han venido aprendiendo que el sistema político norteamericano, cuando se le plantea una elección sencilla entre el principio de los mercados abiertos y el de la protección, tenderá a

244 Véase a Katzenstein, "96 th. Congress, U.S. International Trade Strategy, Hearings before the Subcommittee on International Trade of the Committee on Finance", Washington, D.C., 9 de diciembre de 1980.

245 Véase el artículo "Estados Unidos: los ricos también quiebran", en Revista Expansión, año XIV, vol. XIV, núm. 345, julio de 1981, México, pp. 27.

246 Kirkland I., Richard. "La batalla verbal del comercio", en Revista Contextos, SPP, año 3, núm. 19, México, 13-19 de mayo de 1982, p. 18.

optar por los mercados abiertos. En consecuencia, los intereses nacionales -- han aprendido a eludir los ataques frontales al principio y a presentar sus - casos como situaciones excepcionales, situaciones que exigen una ayuda tempo- ral, situaciones que requieren la aclaración de hechos oscuros, etcétera."²⁴⁷

Así, podemos explicarnos la tendencia que ha seguido la política comerci- al durante la Administración Reagan en los últimos años y que podemos resumir en las palabras del Representante Comercial de Estados Unidos: "la administra- ción aplicará estrictamente las leyes y acuerdos internacionales de Estados - Unidos relativos al comercio internacional. Estados Unidos debe estar prepara- do para aceptar la competencia internacional de otros países, pero debe opo- nerse férreamente a las intervenciones gubernamentales distorcionadoras del - comercio, seguiremos políticas encaminadas a lograr un comercio abierto y la- reducción de las distorsiones comerciales, adhiriéndonos al mismo tiempo al - principio de reciprocidad en nuestras relaciones comerciales".²⁴⁸

Es decir, el Gobierno estadounidense continuará insistiendo en que sus -- principales socios comerciales se mantengan dentro de las nuevas reglas del - juego del intercambio internacional y que han quedado claramente establecidas en la Séptima Ronda de Negociaciones Comerciales Multilaterales dentro del -- GATT, bajo estos nuevos lineamientos, la mayoría de los países industrializa- dos se han visto obligados a revizar y en su caso modificar el marco jurídico regulatorio de su comercio exterior para contener las prácticas proteccionis- tas, de aquí, que el bloque de países desarrollados se planteen dos objetivos fundamentales para el futuro: reducir gradualmente las barreras no arancelari- as, que son las que constituyen el mayor obstáculo al comercio; y hacer que - los países en desarrollo de ingreso medio participen más activamente en el -- funcionamiento y administración del GATT, a los que sin lugar a dudas se les- aplicará además una política comercial más estricta basada en los principios- de reciprocidad y la graduación.

Esta nueva política esta orientada tanto a la eliminación progresiva del

²⁴⁷ Vernon. Op. cit., p. 158.

²⁴⁸ Brock, William, U.S. Trade Representative, Executive Office of the Presi- dent. "Statement on U.S., Trade Policy", Washington, D.C., julio 8 de -- 1981.

trato comercial preferencial del que aún gozan la mayoría de los países de ingreso medio, como hacer compatibles las políticas, prácticas y regulación jurídicas del comercio exterior de esos países con las reglas del sistema comercial vigente en los países industrializados.

Desde el punto de vista de los gobiernos de los países desarrollados, es una nueva orientación de la política comercial trata de luchar contra la competencia subsidiada y el acceso restringido a los mercados internacionales, añaden además que "los subsidios a las exportaciones, parte integral de muchos programas de desarrollo, se hacen cada vez menos necesarios a medida que los países -en desarrollo- avancen en su economía, este avance se observa en el vertiginoso aumento de su participación en el comercio mundial, ello no justifica que estos países sigan recibiendo un trato preferencial sin ofrecer algo en reciprocidad".²⁴⁹ Dicho de otra forma, los beneficios que en materia comercial reciben los países en desarrollo de ingreso medio, deberían de estar condicionados a la apertura de sus mercados.

Bajo ese criterio, el Gobierno de Estados Unidos ha venido revizando desde 1979 su legislación comercial para ajustarla a las nuevas condiciones prevalecientes en el mercado mundial y para modificar su trato comercial a los países en desarrollo, por ello, es importante que nos detengamos para hacer un breve análisis de las implicaciones presentes y futuras que la legislación comercial estadounidense tiene en las relaciones comerciales entre México y Estados Unidos y destacar los diversos conflictos a que han dado lugar. Sin necesidad de presentar un análisis profundo de las leyes comerciales de Estados Unidos y a la discrecionalidad administrativa que estas ofrecen, pasaremos a revisar la legislación tradicional que establece el marco jurídico en que se ha amparado el Gobierno de Estados Unidos para restringir el ingreso de las exportaciones mexicanas; las diversas disposiciones que han sido objeto de importantes modificaciones en las leyes reglamentarias del comercio exterior estadounidense y que han dado lugar a una serie de disputas y negociaciones con-

249 Frank, Isaiah. "The Graduation Issue in Trade Policy Toward LDC's", World Bank Staff Working Paper, núm. 334, Washington, D.C., junio de 1979, p. 17.

el Gobierno mexicano, y en donde se enfrentaran sin duda los problemas más serios en los próximos años; la operación del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) de Estados Unidos; y los principales entendimientos bilaterales relacionados con el comercio y la inversión que han sido firmados por los gobiernos de México y Estados Unidos.

4.3.1 LEYES REGLAMENTARIAS DEL COMERCIO EXTERIOR DE ESTADOS UNIDOS.

Las leyes reglamentarias del comercio exterior de Estados Unidos han sido modificadas en diversas ocasiones desde la famosa Ley de Aranceles de 1930 y hasta la reciente Ley de Comercio del 22 de agosto de 1988, buscandose siempre ajustar las disposiciones jurídicas a los cambios que se han presentado en los mercados mundiales, dentro de esta amplia legislación comercial, podemos destacar por su importancia a las leyes comerciales de 1974, 1979, 1984 y 1988, pues son estas leyes las que más elementos jurídicos han introducido y que han llegado a tener una repercusión importante en el comercio exterior de nuestro país.

La Ley de Comercio de 1974 instituyó por primer vez un Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), se trata de un mecanismo unilateral que permite a los países beneficiarios exportar sus productos al mercado de Estados Unidos libres de derechos, sin verse obligados a adoptar medidas de reciprocidad en el caso de sus importaciones provenientes de aquel país. Esta misma disposición jurídica estipula que, cada cinco años la Oficina del Representante Especial al rendirá un informe al Congreso norteamericano sobre el sistema de preferencias, se estipuló además que la legislación que fundamentaba dicho sistema -- concluiría en 1984.

Con fundamento en la Ley de Comercio de 1974, a partir de enero de 1976, el Gobierno estadounidense presentó una lista de 2,800 productos elegibles para tratamiento preferencial, excepto en los casos en que un país proveerá -- más de 50% de las importaciones estadounidenses de un producto determinado. Bajo el criterio establecido en el SGP, los países que cumplieron los requisitos establecidos para recibir el tratamiento preferencial del SGP, estuvieron en posibilidades de exportar los productos señalados en la lista, hacia el -- mercado estadounidense libres del pago de derechos, en los primeros años de -- operación de ese mecanismo México fue uno de los países que más se vió benefi

ciado con el SGP. Sin embargo, las características especiales que han caracterizado a las relaciones comerciales México-Estados Unidos y las particularidades contempladas en el SGP llevaban implícitamente diversos problemas -- que enfrentarían ambos países al aplicar estos programas de intercambio comercial.

Por otro lado, la Ley de Comercio de 1974 en su Sección 201 aplicaba -- claras restricciones al comercio mexicano mediante la llamada "cláusula de escape" o "cláusula de salvaguardia" para el GATT. Sobre la base de que "se están importando bienes en cantidades tales que causan o amenazan causar daño a una industria, los afectados pueden solicitar a la Comisión de Comercio Internacional (CCI) que haga uso de esta cláusula y recomendar al Presidente que restrinja el ingreso de los productos en cuestión con tarifas adecuadas o cuotas de alivio".²⁵⁰ Es decir, que si se demuestra que existe una relación directa entre las importaciones y el perjuicio para el sector industrial de que se trate, el Presidente tiene facultades discrecionales para ordenar que se sigan o no --previa consulta con el Congreso de su país-- las recomendaciones de la CCI.

Bajo esos lineamientos, a siete mercancías de exportación importante para México hacia Estados Unidos, les fueron aplicadas la "cláusula de escape" desde la puesta en práctica de la Ley de Comercio y hasta 1975, mientras que entre 1975 y 1979 México se vio involucrado en cuatro casos --espárragos, camarón, miel y utensilios de cocina--, de los cuales en uno de ellos --camarón-- el Presidente norteamericano aceptó la recomendación de la CCI, tomándose -- las llamadas medidas de alivio, con lo cual se restringió el ingreso del camarón procedente de México al mercado estadounidense.

La CCI establecida en la Ley de 1974 sustituyó a la Comisión de Tarifas y de acuerdo a su Sección V, la Ley facultaba a la CCI "para investigar y -- dictaminar si alguna empresa norteamericana se ve afectada por importaciones de productos competitivos". La CCI está integrada por seis miembros --tres --

250 James Samet, A. y Hufbauer, G. "Unfair Trade Practices: A Mexican-American Drama", en U.S. Mexico Project Series, núm. 1, Working Paper, Washington, D.C. Overseas Development Council, 1982, p. 14.

del Partido Demócrata y tres del Partido Republicano-, las decisiones se toman por mayoría simple y se convierten en recomendaciones para el Presidente. Los miembros del CCI son propuestos por el presidente, pero en la práctica, - son los diputados y senadores más influyentes en el Congreso los que recomiendan al Presidente a los candidatos para comisionados, observándose además que existe una alta correlación entre los productos elaborados por los Estados -- que representan los senadores y diputados que patrocinaron a los comisionados y la protección que éstos le dieron a estos productos en la Comisión.

En general, las atribuciones dadas a la CCI por la Ley de 1974 fueron de cisivas para el comercio exterior de México, ya que significaron un freno de nuestras exportaciones hacia el mercado de Estados Unidos, argumentándose un daño o la posibilidad de daño a la industria de ese país, con fundamento en - lo establecido en el artículo 3º, Sección V de la misma Ley.

El 26 de julio de 1979 el Presidente de Estados Unidos firmó la Ley Pública 96-39 sobre Acuerdos Comerciales²⁵¹ que derogó a la Ley de Comercio de 1974, con el propósito de aprobar y aplicar los acuerdos comerciales multilaterales que se habían negociado al amparo de la Ley de 1974. La nueva Ley se integró de 11 títulos que enmendaron la Ley anterior en materia de comercio - exterior y estableció nuevos procedimientos para poder poner en práctica los - acuerdos logrados durante la Ronda Tokio del GATT.

Los cambios más importantes en la Ley de 1979 fueron las modificaciones - al Título I sobre Derechos Compensatorios y Medidas Antidumping, que fortalecieron a los mecanismos contra las prácticas desleales de comercio internacional, se ampliaron las facultades discrecionales concedidas al Presidente para suspender las importaciones de aquellos bienes que entren al mercado estadounidense mediante prácticas injustas y que perjudiquen a una industria, amenacen con perjudicar o impidan su establecimiento.

El establecimiento del requisito del perjuicio para poder sancionar los - subsidios de los países, tendría que darse bajo convenio especial, pues ya la

251 Para un análisis detallado de esa Ley véase entre otros a: Alejandro Vio lante M. "Ley sobre Acuerdos Comerciales de 1979", en Comercio y Desarrollo, año 11, vol. 11, núm. 13, enero-marzo de 1980, pp. 14-20; y Tomás - Peñaloza W. "La Ley de Acuerdos Comerciales de 1979 de Estados Unidos"; - en Comercio Exterior, vol. 30, núm. 2, México, febrero de 1980, p. 132.

Ley de 1974 había previsto la concurrencia de ese requisito para los productos que ingresaran al mercado estadounidense libres de derechos. Así, el Título I de la Ley de 1979 señalaba que:

"En orden para imponer impuestos compensatorios, la Comisión de Comercio Internacional deberá determinar que:

- a) Una industria de los Estados Unidos:
 - i) ha sufrido daño material o
 - ii) es amenazada con daño material, o
- b) El establecimiento de una industria en los Estados Unidos es retardado materialmente por motivo de importaciones que las autoridades administrativas han encontrado estar subsidiadas o vendidas por abajo de su justo valor".

Esta Ley define al daño material como "aquel daño que no es inconsecuente o sin importancia, permitiéndose determinar si existe daño en toda una industria o solamente en parte de ella y que opere en un mercado aislado regional", mientras que el subsidio es definido como "un premio o concesión". Al amparo de ésta Ley, los subsidios quedaron sujetos a impuestos compensatorios, siendo los más importantes: los subsidios a la exportación y los subsidios domésticos -concesiones gubernamentales en capital y créditos no comerciales, provisión de bienes y servicios a tasas preferenciales, condonamiento de deudas para cubrir costos de operación a apropiación de gastos de producción o distribución-. En general, el texto del Estatuto sobre lo que constituye una práctica injusta de importaciones es muy extenso, aún cuando debemos destacar que entre las prácticas extranjeras privadas o gubernamentales consideradas como métodos injustos de competencia destacaban por su importancia el dumping y los subsidios a la exportación.

Respecto a la prueba del daño, Samet y Hufbauer nos señalan que "en el supuesto caso de importaciones que lograron entrar al mercado estadounidense gracias a prácticas desleales de comercio, los afectados tienen que presentar pruebas del impacto adverso de tales importaciones sobre la industria para la que solicitan la protección, pero en general, se acepta que el daño alegado sea mucho menor que en el caso de las importaciones 'justas'".²⁵²

252 Samet y Hufbauer. Op. cit., p. 1.

En materia de impuestos antidumping, mientras que en la Ley de 1974 la CCI decidía la comprobación del daño 3 meses después de la decisión final del Departamento del Tesoro, en la Ley de 1979 la demanda se sometía simultáneamente a la CCI, la cual daba el primer fallo después de 45 días. Si no se encontraba indicación razonable de daño, la queja se rechazaba y se tomaba la acción dentro de 120 días siguientes a partir de la decisión preliminar del Departamento del Tesoro.

Por lo que se refiere a los impuestos compensatorios, la comprobación del daño en la Ley de 1974 se requería solamente en aquellas importaciones que no estuvieran contempladas por ninguna tarifa de Estados Unidos y la CCI decidía dentro de los 3 meses siguientes a la decisión final del Departamento del Tesoro, quedando el importador sujeto al pago de impuestos a partir de ese momento, este sistema se cambió en la Ley de 1979 en la cual, la queja que daba sometida simultáneamente a la CCI quien daría su primer fallo después de 45 días y si no había indicación razonable de daño, la queja se rechazaba, la determinación final se daba 120 días después de la decisión preliminar del Departamento del Tesoro. Asimismo, la Ley de 1979 estableció un elaborado y complicado sistema para suspender una investigación en los casos de subsidio o de dumping.

En las relaciones comerciales con México, el Departamento de Comercio de Estados Unidos había registrado 25 peticiones contra precios de dumping de productos procedentes de México entre 1921 y 1979 y solamente dos casos se habían penalizado con impuestos antidumping, ya que en el caso de las otras 23 peticiones no se pudo demostrar que las ventas mexicanas se realizaban por debajo de su valor justo, o porque no se pudo comprobar el daño, asimismo en el periodo de referencia, se habían presentado solamente 3 casos de impuestos compensatorios contra productos mexicanos, ninguno de los cuales resultó en la imposición de derechos. A partir de 1979, con la nueva Ley de Acuerdos Comerciales, se excluyó a México del procedimiento de comprobación del daño, por lo que es este únicamente se debería comprobar cuando se tratara de importaciones procedentes de países signatarios del GATT que regula las prácticas de subsidios, con ello, en las relaciones comerciales entre México y Estados Unidos, fue necesario con demostrar solamente que existía un subsidio gubernamental en las exportaciones mexicanas, para que se les impusieran aranceles que lo

compensaran, provocandose con ello una larga serie de conflictos entre ambos países, pues sin el beneficio de la prueba del daño se intensificaron las denuncias de productores estadounidenses en contra de las mercancías procedentes del mercado mexicano, restringiéndose aún más el ingreso de nuestros productos al mercado de Estados Unidos, situación que se vió agravada con las disposiciones de la Ley de 1979 que amplió las facultades discrecionales del Presidente para que éste decidiera cuando suspender las importaciones de un país determinado si a su juicio estaban entrando a su mercado mediante prácticas - desleales de comercio internacional.

Así, aún cuando el Presidente Reagan había señalado en un Informe enviado al Congreso de su país en agosto de 1981, "su deseo de buscar acuerdos comerciales con México para eliminar barreras arancelarias y no arancelarias", - fue evidente que no todos los sectores productivos de aquel país estuvieron - a favor de una liberalización comercial. Sin embargo, los argumentos que se - vertieron a partir de entonces en apoyo a un comercio más libre de restricciones y para la aplicación de las leyes comerciales estadounidenses con mayor rigor, fueron más numerosos que los argumentos a favor de un trato comercial -- preferencial hacia México.

Como quiera que sea, "las divisiones clásicas entre un sector industrial que desearía la desaparición de las barreras comerciales y un sector laboral que busca la protección contra la competencia extranjera, o entre un Ejecutivo favorecedor del libre comercio y un Congreso con tendencias proteccionistas, no parecen claras".²⁵³ La aplicación de algunas disposiciones jurídicas de la Ley de 1979, provocó diversos conflictos en las relaciones comerciales entre México y Estados Unidos, principalmente respecto a las prácticas comerciales mexicanas, que a juicio del Gobierno estadounidense sean consideradas - como desleales, bajo éste criterio, a principios de la década de los ochenta, aumentaron las presiones en el Congreso de Estados Unidos para que México dejara de recibir un trato comercial preferencial y para que el Gobierno de ---

253 Weintraub, Sindy. "Mexico subsidies and U.S. law: potential collision -- cause" (Mimeo), Oxford University Press, febrero 20 de 1981, p. 181.

aquel país aplicara criterios de graduación y exigiera un trato cada vez más recíproco de los países que no lo proporcionaban y estaban en posibilidad de hacerlo.

En ese sentido, ya no se aceptó con tanta facilidad que México continuara beneficiándose con un tratamiento especial y diferencial, sin otorgar un - tratamiento equivalente a Estados Unidos, pues en opinión de algunos sectores de la sociedad estadounidense, el nivel de desarrollo alcanzado por nuestro país debería de traducirse en mayores responsabilidades dentro del comercio internacional, para ello, se propuso a principios de 1983 al Congreso de Estados Unidos la exclusión progresiva de los esquemas preferenciales a México y, en general a los países en desarrollo de mediano ingreso, asimismo se presentó una propuesta para asignar al Presidente mayores criterios discrecionales para revisar anualmente las prácticas de comercio extranjeras, a fin de presionar a todos los países para que dieran oportunidades a los empresarios estadounidenses equivalentes a las que teóricamente brindaba la Ley de Comercio de 1979 a los empresarios extranjeros, buscándose con esta iniciativa ganar - un mayor acceso para los productos norteamericanos en los mercados internacionales, alegando reciprocidad.

Las exigencias de que México comenzará a otorgar un trato recíproco a Estados Unidos y se apegara a la disciplina del comercio internacional, partieron sobre todo del sector empresarial estadounidense, con ello se iniciaron -- las presiones para que nuestro país abriera su economía liberalizando su comercio exterior. Si bien es cierto que mientras algunos autores afirmaban que la aplicación de las medidas compensatorias consideradas en la Ley de Acuerdos Comerciales de 1979 fue suficientemente flexible como para lograr que su aplicación a productos mexicanos no represente un problema serio, si resultó evidente que esa Ley al incorporar los resultados de las Negociaciones Comerciales Multilaterales de la Ronda Tokio, ofreció a los exportadores estadounidenses el marco jurídico adecuado para frenar el ingreso de bienes a su mercado e iniciar una sucesión interminable de procedimientos legales para demandar cantidades ilimitadas de información, y para amenazar así el crecimiento y la continuidad de cualquier corriente de importaciones.

Asimismo, la Ley de 1979 desplazó una parte importante del poder discrecional sobre el control y el plazo para la imposición de medidas proteccionis

tas, aún cuando hay quienes opinaban que dicha Ley amplió las facultades discrecionales del Presidente en materia de comercio exterior, pero el problema no radicaba en conferir al Presidente mayores facultades para actuar, sino que utilizará la legislación vigente para perjudicar, de manera liberada, a las exportaciones de cualquier país, en nuestro caso, para perjudicar a las exportaciones mexicanas.

Tomando en consideración las prácticas tradicionales de la política comercial estadounidense, el marco jurídico que proporcionó la Ley de 1979 y la necesidad que en ese momento tuvo la economía de ese país para reactivar su crecimiento y superar sus desequilibrios internos y externos, llevó a acentuar sus tendencias proteccionistas, limitando con ello el acceso de nuestros productos tradicionales de exportación hacia su mercado.

Los cambios que se fueron presentando en los mercados mundiales en los primeros años de la década de los ochenta, consecuencia en parte de la segunda desestabilización importante en los precios del petróleo, obligó al Gobierno de Estados Unidos a revizar nuevamente su legislación interna en materia de comercio exterior, lo que llevó a que el 9 de octubre de 1984 fuera aprobada por el Congreso de ese país una nueva Ley de Comercio o Ley de Aranceles y Comercio de 1984.

Entre otras importantes modificaciones, la Ley de 1984 otorgó al Presidente una amplia autoridad para aumentar o reducir el tratamiento preferencial a los países elegibles, autorizándosele además a suspender definitivamente los beneficios a aquellos países que a su juicio, hubiesen alcanzado un alto nivel de ingreso per cápita durante el tiempo de duración del GCP, es decir, esta Ley tuvo una clara tendencia proteccionista que respondió a las nuevas necesidades de la economía estadounidense. En este sentido, dicha Ley adquirió particular importancia para países como México, pues entre los objetivos de la misma, se incluyeron diversos temas relacionados con el tratamiento nacional a la inversión extranjera y al comercio internacional de bienes de alta tecnología y servicios, lo que resultó altamente significativo si consideramos que el sector de servicios es el que ha registrado el ritmo de crecimiento más acelerado en los últimos años, llegando a representar en 1987 el 60% del PNB y absorber 70% de la fuerza de trabajo en Estados Unidos. Esa Ley introdujo además cambios sustanciales al GCP, lo que significó la exclusión -

aquel país aplicara criterios de graduación y exigiera un trato cada vez más recíproco de los países que no lo proporcionaban y estaban en posibilidad de hacerlo.

En ese sentido, ya no se aceptó con tanta facilidad que México continuara beneficiándose con un tratamiento especial y diferencial, sin otorgar un tratamiento equivalente a Estados Unidos, pues en opinión de algunos sectores de la sociedad estadounidense, el nivel de desarrollo alcanzado por nuestro país debería de traducirse en mayores responsabilidades dentro del comercio internacional, para ello, se propuso a principios de 1983 al Congreso de Estados Unidos la exclusión progresiva de los esquemas preferenciales a México y, en general a los países en desarrollo de mediano ingreso, asimismo se presentó una propuesta para asignar al Presidente mayores criterios discrecionales para revisar anualmente las prácticas de comercio extranjerías, a fin de presionar a todos los países para que dieran oportunidades a los empresarios estadounidenses equivalentes a las que teóricamente brindaba la Ley de Comercio de 1979 a los empresarios extranjeros, buscándose con esta iniciativa ganar un mayor acceso para los productos norteamericanos en los mercados internacionales, alegando reciprocidad.

Las exigencias de que México comenzará a otorgar un trato recíproco a Estados Unidos y se apegara a la disciplina del comercio internacional, partieron sobre todo del sector empresarial estadounidense, con ello se iniciaron las presiones para que nuestro país abriera su economía liberalizando su comercio exterior. Si bien es cierto que mientras algunos autores afirmaban que la aplicación de las medidas compensatorias consideradas en la Ley de Acuerdos Comerciales de 1979 fue suficientemente flexible como para lograr que su aplicación a productos mexicanos no represente un problema serio, si resultó evidente que esa Ley al incorporar los resultados de las Negociaciones Comerciales Multilaterales de la Ronda Tokio, ofreció a los exportadores estadounidenses el marco jurídico adecuado para frenar el ingreso de bienes a su mercado e iniciar una sucesión interminable de procedimientos legales para demandar cantidades ilimitadas de información, y para amenazar así el crecimiento y la continuidad de cualquier corriente de importaciones.

Asimismo, la Ley de 1979 desplazó una parte importante del poder discrecional sobre el control y el plazo para la imposición de medidas proteccionis

de una parte importante de las exportaciones mexicanas hacia aquel país.

Al parecer, no esperamos que se dé un cambio sustancial en la legislación del comercio exterior estadounidense, más por el contrario, se intensificarán sus prácticas proteccionistas en los próximos años según podemos desprender de la Ley de Reforma del Comercio Exterior firmada por el Presidente Reagan el 22 de agosto de 1988 que derogó a la Ley de 1964, con esa nueva Ley Estados Unidos busca garantizar una práctica transparente en su comercio exterior, con prácticas proteccionistas busca abatir el proteccionismo.

Si bien es cierto que el Presidente Reagan señaló al firmar la Ley de Comercio de 1988 que "el Gobierno norteamericano habla ahora con una sola voz - al pedir un sistema comercial libre y abierto, comprometido con la igualdad de todos los participantes", es evidente que la equidad, no es precisamente el punto en que descansa la nueva reglamentación. En efecto, la introducción de un nuevo impuesto a la importación, va en contra de las disposiciones legales aceptadas internacionalmente y resulta incongruente con la búsqueda del libre comercio. Asimismo dicha Ley faculta al Presidente a aplicar sanciones contra "abusos" de otros países y amplía la definición de prácticas comerciales injustas que podrían dar pie a adoptar represalias; protege a las compañías estadounidenses de apropiamiento, por firmas extranjeras, si la seguridad nacional se viera amenazada; también amplía y extiende los subsidios para reducir los precios de sus exportaciones agrícolas.

Sin lugar a dudas con la Ley de Comercio de agosto de 1988 se intensificarán las medidas proteccionistas contra la entrada de productos mexicanos al mercado estadounidense, lo que necesariamente obligará a nuestro país a tener que buscar nuevos mercados para colocar sus productos, a reserva de ver drásticamente reducidos nuestros ingresos por concepto de exportaciones en los próximos años.

4.3.2 EL SISTEMA GENERALIZADO DE PREFERENCIAS DE ESTADOS UNIDOS (SGP).

El SGP es un compromiso internacional adoptado en Nueva Delhi dentro de la II Conferencia de la UNCTAD en 1969, y mediante el cual los países industrializados aceptaban otorgar un trato preferencial en materia arancelaria a las importaciones de productos manufacturados y algunos productos agrícolas - procesados y semiprocados provenientes de los países en desarrollo, los ---

principales objetivos en el establecimiento del SGP para éstos últimos países son entre otros:

- a) Promover la obtención de divisas por parte de los países en desarrollo a través de sus exportaciones;
- b) Promover la industrialización de dichos países; y
- c) Acelerar sus tasas de crecimiento económico.

El SGP fue introducido por la mayoría de los países industrializados entre 1971 y 1975 y para estar en posibilidades de realizar sus programas de -- preferencias y debido a que el SGP contradecía los principios básicos del -- GATT, los países miembros del Acuerdo solicitaron diez años de plazo, período durante el cual no se les aplicaría el artículo 1º del Acuerdo en lo concerniente al sistema de preferencias. En este orden de ideas, debemos destacar -- que dentro de los países industrializados, Estados Unidos fue el último país en introducir un SGP en virtud de los múltiples obstáculos que opuso el Congreso de ese país, por lo que no fue sino hasta la promulgación de la Ley de Comercio de 1974 cuando Estados Unidos instituyó su SGP, esquema que fue puesto en práctica hasta el 1º de enero de 1976, inicialmente por un periodo de -- diez años, periodo que se amplió con la ley de 1984, desde entonces el SGP ha sido de vital importancia en las relaciones comerciales entre México y Estados Unidos.²⁵⁴

El SGP es un instrumento jurídico unilateral y significa una excepción a los principios básicos de reciprocidad y no discriminación que son la base -- del comercio mundial entre los países miembros del GATT. La excepción provi-- sional de diez años permitió al Gobierno estadounidense establecer un SGP sin violar el principio de la Nación más Favorecida.

De acuerdo al Comité de Procedimientos de la Cámara de Representantes de Estados Unidos, "uno de los propósitos fundamentales del Sistema General de -- Preferencias es proporcionar una alternativa a la multiplicación de arreglos especiales preferentes entre la Comunidad Europea y los países en desarrollo,

²⁵⁴ Véase a Rodolfo Miramontes. "El Sistema Generalizado de Preferencias noteamericano y el comercio exterior de México", en Revista Argentina de -- Relaciones Internacionales, núm. 12, diciembre de 1978, pp. 5-15.

los que con frecuencia entrañan preferencias invertidas discriminatorias de las exportaciones de Estados Unidos y otros terceros países",²⁵⁵ además con el establecimiento del SGP se buscaba "propiciar el desarrollo económico de los países en desarrollo".²⁵⁶

Cuando se instauró formalmente el SGP el 1º de enero de 1976, fueron elegibles 98 países -entre los que se encontraba México- y 38 territorios para recibir tratamiento preferencial, el número de países se ha modificado en diversas ocasiones, así por ejemplo, al cierre de 1987 había 140 países y territorios elegibles que se benefician con el SGP. La Ley de Comercio de 1974 estipulaba que son elegibles para recibir los beneficios del SGP, "todos aquellos países en desarrollo beneficiarios, entendidos éstos como cualquier país designado por el Presidente mediante Decreto, previa notificación del Congreso, el concepto de país incluye no solamente a naciones extranjeras, sino también a cualquier territorio o posesión de ultramar de un Estado extranjero así como a los miembros de las uniones aduaneras o asociaciones de libre comercio".

La Ley de Comercio de 1974 excluyó del SGP a la mayoría de los países industrializados, a los países del bloque socialista, exceptó aquellos que son miembros del GATT y no están "dominados o controlados por el comunismo internacional" (sic), asimismo se habían excluido a los países de la OPEP, pero -- con la Ley de 1979 se modificó esta última disposición para permitir el tratamiento preferencial a los países petroleros miembros de la OPEP que hubiesen celebrado un convenio bilateral de carácter comercial con Estados Unidos antes del 1º de enero de 1980, finalmente quedaron excluidos los países que digan un trato preferencial a los productos provenientes de los países industrializados distintos de Estados Unidos y a los países que hubiesen nacionalizado, expropiado o adquirido de alguna manera el control de propiedades pertenecientes a ciudadanos o empresas estadounidenses fuera de su territorio, incluyendo impuestos restrictivos a condiciones que tienen el efecto de expropiar propiedades estadounidenses, a no ser que "el Presidente decida que se ha -

²⁵⁵ Report of the Committee of Ways and Means of the Trade Reform Act of 1974, - H.R. 93-571, XCIII Legislatura, 10 de octubre de 1974, p. 84.

²⁵⁶ Trade Act of 1974, Secc. 501.

otorgado o se otorgará una pronta, adecuada y efectiva compensación, que se efectúen negociaciones de buena fe o que la disputa se haya turnado a los foros internacionales".²⁵⁷

Otro de los criterios adoptados y que tiene particular interés para México, es de excluir de los beneficios del SGP a aquellos países que "no adopten las medidas necesarias para cooperar con Estados Unidos a fin de evitar la entrada ilegal de drogas y otros narcóticos a Estados Unidos" (apartado - 502-b-4). Finalmente, también fueron excluidos los países que no reconocieran las decisiones o juicios arbitrarios en favor de Estados Unidos.

La misma Ley de 1974 en su Sección 501 señalaba los criterios generales que el Presidente debería de tomar en cuenta para decidir si un país o no debería de considerarse para verse beneficiado por el SGP, entre esos criterios destacaban los siguientes:

- a) El deseo de un país de pertenecer al SGP;
- b) El nivel de desarrollo económico, tomando en cuenta el producto nacional bruto per cápita y el nivel de vida;
- c) Si al asignarle los beneficios aduanales la exportación de ciertos productos propiciará el desarrollo del país seleccionado;
- d) Si algún otro país le ha concedido un trato preferencial; y
- e) El valor o costo de los materiales producidos en el país exportador-beneficiario, específicamente, que los costos directos de las operaciones de elaboración efectuadas en el país exportador beneficiario sean no menos de - 35% del valor de dicho artículo en el momento de entrar al territorio de Estados Unidos.

Es importante aclarar que ese 35% no se refiere al porcentaje del costo total del producto en el país de origen, sino de su valor en Estados Unidos, para efectos aduanales (Trade Act of 1974, Secc. 502-c), por tanto, el exportador debe de conocer el método de tasación del producto en el mercado estadounidense, a fin de poder determinar ese porcentaje, lo que resulta las más-

257 Glick L., Alan y Moctezuma Barragán, J., "Aspectos jurídicos del Sistema general de Preferencias de Estados Unidos y sus efectos para México" en Comercio Exterior, vol. 31, núm. 10, México, octubre de 1981, p. -- 1121.

de las veces difícil de establecer, sobre todo si el producto de que se trata, es la primera vez que se exporta hacia Estados Unidos, es decir, que la regla del 35% de origen local además de representar un claro obstáculo para muchos exportadores, ha causado una creciente incertidumbre entre los posibles beneficiarios del SGP.

El SGP concede preferencias arancelarias a 2,800 fracciones de las aproximadamente 7,000 fracciones que contiene el arancel de Estados Unidos amparadas bajo el SGP, la mayoría corresponde a artículos manufacturados y semielaborados, algunos productos no son elegibles para verse beneficiados por el SGP porque se les considera de "importación sensible", particularmente aquellos que están sujetos a convenios bilaterales celebrados con Estados Unidos, asimismo el acceso de cualquier producto al SGP enfrenta dos límites conocidos como "límites de la necesidad competitiva" que producen automáticamente su efecto cuando:

a) Las exportaciones de ciertos productos de un país -como México- lleguen a exceder del 50% del total de las importaciones de ese producto al mercado estadounidense, o bien,

b) Que las importaciones de un producto determinado excedan de un valor cotizado en dólares -éste límite se fijó en 1980 en 25 millones de dólares -ajustándose cada año en proporción al crecimiento del PNB de Estados Unidos- en el año anterior, en 1984 el límite llegó a 63.8 millones y en 1987 a 83.9 millones de dólares-, esta cantidad es fijada con el PNB del país de que se trate.

La Cláusula de la Necesidad Competitiva se introdujo "con el objeto de ofrecer ventajas preferenciales a las nuevas industrias en los países en desarrollo beneficiarios, así como de proporcionar incentivos para aumentar la competitividad y asegurar los beneficios del esquema a los países menos adelantados",²⁵⁸ pero una vez alcanzado cualquiera de los límites, el país beneficiario dejará automáticamente de disfrutar del trato preferencial respecto

²⁵⁸ García Rizo, Javier. "Modificaciones introducidas al Sistema Generalizado de Preferencias de Estados Unidos por la nueva Ley de Aranceles y Comercio", en Boletín de Economía Internacional, vol. XI, núm. 4, octubre-diciembre de 1985, p. 26.

de otros productos que tengan derecho a ese trato. Sin embargo, la ley de -- 1974 buscando flexibilizar dichas limitaciones incorporo una nueva disposición conocida como "regla de mínimos" y mediante la cual se autorizó al Presidente permitir que un artículo determinado continuara exento de impuestos -- conforme al SGP, aún cuando las exportaciones de un país excedieran el 50% -- del total de requerimientos de Estados Unidos de ese producto, si el monto -- total de las importaciones no es muy significativo --se fijó una cifra inicial de un millón de dólares en 1980, cambiandose dicha cifra cada año en proporción al FNB-, en 1984 la cantidad ascendió a 7.6 millones y en 1987 llegó a 12.4 millones de dólares.

La excepción a la "regla de mínimos" es de gran importancia para el comercio exterior de México, pues algunos de nuestros principales productos de exportación al mercado estadounidense han llegado a exceder el límite de 50%, pero como las ventas no son significativas, se ha logrado conservar el acceso al SGP por lo que respecta a esos productos, beneficiandose con ello a -- los pequeños exportadores mexicanos.

Sin embargo, debemos aclarar que México es el país que más se ha visto afectado por las limitaciones impuestas en la Cláusula de la Necesidad Competitiva, por ejemplo, en 1979 --año en que se estableció dicha Cláusula-, se -- excluyeron de los beneficios del SGP mercancías mexicanas por un valor de -- 833.9 millones de dólares como consecuencia de dichas limitaciones, representando éstas casi 43% de todas las exportaciones mexicanas elegibles para el SGP, y entre el 1º de abril de 1983 y el 31 de marzo de 1984 se excluyeron -- 97 productos de la lista del SGP por haber llegado a los límites de la necesidad competitiva, de esos productos 63 fueron de origen mexicano, es decir, el 65% del total de productos excluidos.

Desde su establecimiento, el SGP ha sufrido diversas modificaciones, -- siendo las más importantes las introducidas por las leyes comerciales de -- 1979, 1984 y 1988. Por su parte la ley de acuerdos Comerciales de 1979 fue -- la que introdujo la Cláusula de la Necesidad Competitiva y la Regla de Mínimos, además de la Cláusula de Gradualidad Discrecional con la intención de " -- lograr una distribución mayor de los beneficios del SGP, para ello el Gobierno de los Estados Unidos aprobó una limitación al aprovechamiento del esquema por parte de los países en desarrollo que se encuentran en un mayor nivel

de adelanto económico".²⁵⁹

A la medida que hemos señalado se le conoce técnicamente como "graduación" y consiste en el desplazamiento o eventual eliminación del trato arancelario favorable que se concede bajo el SGP para los países en desarrollo de ingreso medio, incluyendo entre éstos a México, Taiwán, Hong Kong, Corea del Sur y Brasil --que hasta 1980 fueron los países que más se habían visto favorecidos por el SGP--. El principal objetivo de la graduación según el Gobierno de Estados Unidos fue "liberalizar los regímenes de comercio de países en desarrollo cuyas exportaciones han estado creciendo, mediante la eliminación del trato preferencial y forzarlos a buscar concesiones arancelarias por medio de negociaciones bilaterales. La graduación representa al mismo tiempo, -- una oportunidad para los países menos desarrollados a aumentar sus mercados de exportación".²⁶⁰

Sin embargo, la introducción del sistema de graduación para países como México, no fue sino una forma de presión del Gobierno estadounidense para desalentar sus exportaciones hacia ese mercado, así en 1980 se fortaleció la autoridad del Presidente para retirar, suspender o limitar la concesión de exenciones impositivas y para limitar las ventajas a los países beneficiarios más avanzados en los productos en que son más competitivos, a efecto de darles mayores oportunidades a los países en desarrollo con más bajo nivel de ingreso y menos competitivos en los mercados mundiales, para ello, la Ley de 1979 ya había establecido que el Presidente deberá tomar los siguientes criterios, -- aparte de los ya establecidos, para determinar si un producto debe o no continuar siendo favorecido por el SGP:

- a) El nivel de desarrollo económico de los países beneficiarios;
- b) La posición competitiva del país o países de que se trate, con relación al producto determinado considerado; y
- c) El interés económico de Estados Unidos en general y la sensibilidad de la industria local a las importaciones en particular.

²⁵⁹ Querol, Vicente. El Sistema Generalizado de Preferencias, Edit. Guma, México, 1ª ed., 1981, p. 9.

²⁶⁰ Carter, James. Report to the Congress on the First Five Years Operation of the U.S. Generalized System of Preferences, H.R., 1980, p. 5.

La autoridad discrecional del Presidente se ejercerá tanto para aumentar como para disminuir los productos beneficiados por el GSP, lo que significa - para México que, aunque siga participando del GSP, nuestros productos de exportación al mercado estadounidense al ser sujetos de revisión, se evaluarán con un criterio diferente al que se aplica a los países en desarrollo con más bajo nivel de ingreso. Así, a pesar de que durante la XV Reunión de la Comisión Especial de Consulta y Negociación de la OEA celebrada en 1980 en Santiago de Chile, el pleno de la Reunión manifestó su total desacuerdo a la aplicación del sistema de graduación puesto en práctica por Estados Unidos, y a que - durante la misma reunión el representante del Gobierno mexicano apuntó correctamente que "el programa arancelario de Estados Unidos contaba ya con un mecanismo de exclusión de los productos competitivos de cualquier nación beneficiaria, mediante la aplicación del límite de la necesidad competitiva, por lo que resultaba improcedente la aplicación del sistema de graduación", el Gobierno de Estados Unidos insistió en continuar aplicándolo.

La Cláusula de Gradualidad Discrecional dio como resultado que "entre -- 1980 y 1984 se excluyeran del GSP productos por un valor de 5,158 millones de dólares y bajo la Cláusula de Necesidad Competitiva productos por un valor de 43,948 millones de dólares, de esos montos, el 68% se constituyó por exportaciones procedentes de los cinco principales países beneficiarios del GSP (Taiwán, Hong Kong, Corea del Sur, Brasil y México)",²⁶¹ lo anterior es altamente significativo si consideramos que en el mismo periodo el total de importaciones norteamericanas libres de aranceles bajo el GSP alcanzó un valor de casi 48,000 millones de dólares.

En la Ley de Aranceles y Comercio de 1984 se autorizó al Presidente a reanovar el GSP por un periodo adicional de ocho años y seis meses más, plazo -- que terminará el 4 de julio de 1993, asimismo otorgó al Ejecutivo amplia autoridad para aumentar o reducir el tratamiento preferencial a los países elegibles y le autorizó además a suspender definitivamente los beneficios a aque--

²⁶¹ Annual Report of Changes in the GSP, 1980-1985. Office of Trade, Washington, D.C., 1986.

llos países que alcanzaran un alto nivel de ingreso per cápita durante el tiempo de duración del esquema. Es decir, que la Ley de 1984 fortaleció el poder discrecional del Presidente para imponer represalias y efectuar negociaciones tendientes a condicionar el acceso al mercado estadounidense al otorgamiento de concesiones a la inversión, bienes y servicios de Estados Unidos.

Por lo que respecta a los países que son beneficiarios del SGP, el nuevo esquema incorporó un criterio más a los ya existentes respecto a la exclusión de países, dicho criterio estableció que cualquier país que no haya adoptado o no este adoptando medidas para conceder a sus trabajadores derechos reconocidos internacionalmente, será excluido del SGP a menos que el Presidente determine que tal acción sería contraria a los intereses económicos de Estados Unidos. Estos derechos incluyen: el de asociación, el de organizarse y negociar colectivamente, la prohibición de cualquier forma de trabajo forzado obligatorio, una edad mínima para el empleo de menores de edad, y condiciones aceptables de trabajo. Esta medida introdujo nuevos elementos de discrecionalidad en relación al esquema anterior.

Asimismo, la ley de 1984 incluyó tres nuevos criterios que el Presidente deberá tomar en cuenta para designar a un nuevo país como elegible para verse beneficiado del SGP:

- a) El grado de compromiso que ese país ha asumido con los Estados Unidos de que no adoptará prácticas desleales de exportación;
- b) Las facilidades que el país proporciona a los extranjeros para ejercer y hacer valer derechos exclusivos en el campo de la propiedad intelectual; y
- c) El grado en que dicho país ha adoptado medidas para: reducir prácticas y políticas que desalienten la inversión extranjera en particular, la introducción de requisitos relativos a mínimos de exportaciones en dichas actividades y reducir o eliminar las barreras al comercio de servicios.

Respecto al esquema de graduación, dicha Ley le confirió al Presidente autoridad expresa para otorgar o negar las excepciones de la aplicación de la Cláusula de la Necesidad Competitiva a los países en desarrollo con más bajo nivel de ingreso, aún cuando no se hizo mención específica de dichos países, se mantuvieron las disposiciones de las cláusulas de "Necesidad Com-

petitiva" y de "Gradualidad Discrecional" , se incorporaron dos nuevos mecanismos de graduación y se modificó la "Regla de Mínimos". Los mecanismos de graduación contemplados por la Ley de 1984 son:

a) El ingreso per cápita de los países beneficiarios (Secc. 504,f). Mediante esta cláusula, cualquier país que rebase un ingreso per cápita de --- 8,500 dólares anuales -límite que será aumentado anualmente en base al crecimiento del PIB nominal de Estados Unidos-, dejará de ser beneficiario del SGP dos años después de que alcance dicha cifra, además, durante esos dos años, - el 50% a que hace referencia la cláusula de la "Necesidad Competitiva" se reducirá a 25%.

b) Graduación Acelerada (Secc. 504-B-i). Esta cláusula otorga al Presidente nuevas facultades para revizar de manera general el comercio de Estados Unidos bajo el SGP para identificar a aquellos países beneficiarios que han demostrado un suficiente grado de competitividad en la exportación de determinados productos elegibles, los cuales serán objeto de aplicación de los límites más reducidos de la cláusula de "Necesidad Competitiva", el cual se redujo de 63.8 millones de dólares a 25 millones -que aumentará de acuerdo al crecimiento del PNB de Estados Unidos a partir de 1984-, mientras que el límite proporcional fue reducido de 50% de las importaciones totales de estados Unidos del producto en cuestión -como se señalaba en la Ley de 1979- a 25%.

c) Modificaciones a la Regla de Mínimos (Secc. 504-d-2). La Regla de Mínimos permite al Presidente dejar sin efecto el requisito del 50% de la necesidad competitiva, si el valor de las importaciones anuales del producto en cuestión, proveniente de todos los países, no excede de un millón de dólares. El esquema de la Ley de 1984 aumento esa cantidad a 7.6 millones -la que aumentará automáticamente de acuerdo al crecimiento anual del PNB de Estados Unidos-.

En general, los cambios introducidos al SGP por la Ley de Aranceles y Comercio de 1984 modificó considerablemente su naturaleza no recíproca, de cooperación al desarrollo económico de los países de bajo nivel de ingreso, con el esquema que fue introducido, se le otorgó al Ejecutivo un amplió poder de negociación para obtener concesiones en reciprocidad de parte de los países en desarrollo, particularmente de los países de mediano nivel de ingreso, a los cuales fueron dirigidas las nuevas medidas.

Concretamente, con la Ley de 1984, se fortaleció el poder discrecional del Presidente para imponer represalias y efectuar negociaciones tendientes a condicionar el acceso al mercado estadounidense al otorgamiento de concesiones a la inversión, bienes y servicios de Estados Unidos. Así, el otorgamiento -- del SGP quedó condicionado al apego, por parte de los países en desarrollo, a las necesidades comerciales de Estados Unidos respecto a: si el país se abstiene de utilizar prácticas de exportación no competitivas; suministrar medios adecuados y efectivos para que los extranjeros aseguren, ejerzan y hagan valer derechos exclusivos de propiedad intelectual, incluyendo patentes y marcas; adoptan medidas para reducir prácticas y políticas que afecten la inversión; y reducen o eliminan obstáculos al comercio de servicios.

Desde que Estados Unidos instauró el SGP, México fue uno de los cinco -- países que mayores beneficios obtuvo durante los primeros cinco años de aplicación del programa preferencial, es decir, entre 1975 y 1979, el valor de -- los productos mexicanos exportados a Estados Unidos libres de derechos, pasó de 235.5 millones de dólares a 546.0 millones de dólares, aún cuando la parte de las exportaciones que recibió preferencias arancelarias en ese mismo período decreció de 7% a 6%, considerando el incremento de nuestras exportaciones hacia el mercado estadounidense. Sin embargo, el valor de productos de origen mexicano excluidos del SGP en virtud del límite de la necesidad competitiva -- aumentó de 425 millones de dólares a 834.0 millones en el mismo período, mientras que el valor de los productos libres del pago de derechos conforme al -- SGP en ese último año fue de 546.0 millones de dólares, es decir, que el valor de los productos excluidos fue de 153% mayor que el de los bienes que recibieron tratamiento preferencial.

Con los cambios introducidos por la Ley comercial de Estados Unidos de -- 1979 respecto a los criterios de reciprocidad, significó que en ese año se excluyeran del SGP exportaciones mexicanas por un valor de 1,381.4 millones de dólares de un total de 1,927.4 millones que se realizaron bajo ese sistema. -- La situación para México se agravó con las modificaciones introducidas por la Ley de Aranceles y Comercio de 1984 respecto a la Cláusula de Necesidad Competitiva y por la Graduación Discrecional, pues tan sólo en 1984 nuestro país -- se vió afectado por la primera medida en productos exportados por un valor de 239.3 millones de dólares y, por la Graduación Discrecional, se excluyeron --

productos que México exportaba a Estados Unidos bajo el amparo del SGP y cuyo valor alcanzó 217 millones de dólares, siendo los más afectados los productos agrícolas que representaron 39.6% del total de productos excluidos del SGP.

La política comercial altamente proteccionista que ha continuado aplicando el Gobierno estadounidense, llevó a que entre 1987 y el primer semestre de 1988 se excluyeran del SGP, en base a la Cláusula de Necesidad Competitiva, - Graduación Discrecional y por diversas justificaciones de trámites administrativos-aduanales, productos provenientes de los países en desarrollo con un valor de importación de más de 7,000 millones de dólares, de los cuales 2,200 - millones fueron excluidos por decisión del Presidente Reagan utilizando las - facultades discrecionales que la Ley de Comercio le otorga. Solamente en 1987 se excluyeron del SGP productos por un valor estimado de 4,700 millones de dólares, los cuales no serán ya elegibles para un trato preferencial por parte de Estados Unidos. Adicionalmente, por el uso discrecional que se le confiere al presidente de ese país, fueron excluidas mercancías del SGP, cuyo valor de importación fue de 1,100 millones de dólares y dejaron de recibir preferencias arancelarias 35 productos por un valor de 697.6 millones a pesar de que en ese mismo año se incluyeron en el SGP 43 productos, pero que tuvieron un valor de importación de solamente 60 millones de dólares.

De las medidas tomadas por el Gobierno estadounidense desde 1984, México es el país que más se ha visto afectado, pues solamente en el período de enero de 1987 a junio de 1988, la Administración del Presidente Reagan ha excluido del SGP productos de exportación de origen mexicano con un valor de 840 millones de dólares y con las modificaciones que entraron en vigor a partir del 1º de julio de 1988 quedaron excluidas del tratamiento preferencial del SGP - cuatro renglones de las exportaciones mexicanas hacia el mercado estadounidense y que comprenden vegetales preparados, materiales que contengan más de 10% de plomo, zinc o cobre, artículos de plata, máquinas de escribir y contables y computadoras, artículos que en su conjunto tienen un valor de exportación - de 143 millones de dólares y que al quedar excluidos del SGP, los exportadores mexicanos tendrán que pagar impuestos de exportación por casi 20 millones de dólares al año.

Con las últimas exclusiones de productos mexicanos del SGP, nuestro país únicamente participa con un 9% de las preferencias arancelarias del SGP, ci--

fra mínima si consideramos nuestro potencial exportador hacia el mercado estadounidense, lo que resulta contrario a las acciones emprendidas por el Gobierno mexicano a partir de 1988 en materia de comercio exterior, pues mientras nuestro país abre sus fronteras a la importación de una gran cantidad de bienes -la mayoría de ellos de origen norteamericano-, eliminando los permisos -previos y fijando aranceles promedio de 0 al 20% -después de que estuvieron - en más de 100% al cierre de 1983-, el Gobierno de Estados Unidos decide eliminar sus preferencias arancelarias a una parte importante de mercancías de origen mexicano.

Con la firma de la nueva Ley de Comercio de Estados Unidos en agosto de 1988 y con el triunfo del Partido Republicano en las elecciones presidenciales en noviembre de ese año, es de esperar que el Gobierno estadounidense este decidido a continuar en los próximos años a cerrar sus fronteras comerciales y limitando el ingreso de importaciones a través de mayores restricciones en el SGP, afectando con ello a países que como México, mantienen un estrecho intercambio comercial con aquel país. La eliminación de las preferencias arancelarias llevará en el corto plazo a la desaparición del SGP antes de la fecha prevista para su terminación el 4 de julio de 1993, o por lo menos que queden virtualmente nulificados los buenos propósitos que le dieron origen en 1976.

4.3.3 ENTENDIMIENTOS BILATERALES FIRMADOS ENTRE MEXICO Y ESTADOS UNIDOS.

1) ENTENDIMIENTO MEXICO-ESTADOS UNIDOS EN MATERIA DE SUBSIDIOS E IMPUESTOS COMPENSATORIOS DEL 23 DE ABRIL DE 1985.²⁶² Las negociaciones entre los gobiernos de México y Estados Unidos para llegar a la firma de éste Entendimiento comenzaron en los primeros meses de 1984 cuando se agudizaron las tensiones comerciales entre ambos países, por una parte, México fue el país que más se vió afectado por los cambios introducidos al SGP por la Ley de Comercio de Estados Unidos de 1984, cuestionándose en ese momento que el SGP no constituiría ya de ninguna manera, un elemento impulsor del programa de exportaciones de México hacia el mercado estadounidense, en tanto que los más importantes sectores industriales de Estados Unidos presionaban a su Gobierno para obli-

²⁶² Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de mayo de 1985.

gar a México a disminuir los subsidios directos e indirectos a sus exportaciones. Asimismo, la posición del Gobierno mexicano de no ingresar en ese momento al GATT, llevó a formalizar las negociaciones bilaterales sobre derechos compensatorios, pues con esta decisión, "el Gobierno mexicano perdió el derecho de apelar contra las industrias estadounidenses que alegasen la existencia de daños causados por las exportaciones mexicanas. De igual forma, si la parte estadounidense juzgara que los productos mexicanos incluían un subsidio a la producción o a la venta en el exterior, podían imponer derechos compensatorios".²⁶³

Dichos mecanismos estaban claramente orientados a obstaculizar la entrada de productos mexicanos al mercado estadounidense, tal como ya lo habían hecho las cláusulas de exclusión del SGP, sin embargo en términos proporcionales, los impuestos compensatorios y la desaparición de la prueba del daño resulta más importante para nuestro país si consideramos que aproximadamente -- 70% de nuestras exportaciones al mercado estadounidense se vieron afectadas -- por esas medidas.

La necesidad para que México y Estados Unidos resolvieran sus conflictos en materia de subsidios e impuestos compensatorios dentro de un marco legal bilateral, llevó a los gobiernos de ambos países a suscribir el Entendimiento sobre Subsidios e Impuestos Compensatorios el 23 de abril de 1985 a falta de un mecanismo operativo multilateral como el que establece el GATT.

En el Acuerdo se acepta que "para los propósitos de este Entendimiento -- los Estados Unidos de América reconocen que México es un país en desarrollo y que los subsidios son parte integrante del proceso de desarrollo económico de los países en desarrollo. Por consiguiente, este Entendimiento no impedirá al Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos que tome aquellas medidas y políticas que ayuden a sus sectores productivos, incluyendo a los del sector exportador. Las partes acuerdan que, como país en desarrollo, México debería procurar reducir o suprimir subsidios a la exportación cuando la utilización de ta

263 Del Castillo V., Gustavo. "Del Sistema Generalizado de Preferencias a un acuerdo bilateral de comercio", en Comercio Exterior, vol. 36, núm. 3, - México, marzo de 1986, p. 237.

les subsidios a la exportación sea incompatible con sus necesidades en materia de competencia y desarrollo".

Por su parte, México reconoce que "...los subsidios pueden causar efectos adversos a los intereses económicos de los Estados Unidos de América y -- buscará la manera de prevenir daños a la industria o a los intereses económicos de ese país, eliminando los subsidios".

Considerando la posición de los dos gobiernos, se negoció que México eliminaría los Certificados de Devolución de Impuestos (CEDIS) a sus productos -- de exportación, además de que no introduciría subsidios semejantes, en el entendido que "el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos no otorgará subsidios de exportación dentro del Programa de Certificados de Devolución de Impuestos a sus productos de exportación y, además, no reintroducirá elementos que se asemejen a los CEDIS".

Otro aspecto importante en las negociaciones fue el de los precios preferenciales de productos petroquímicos mexicanos destinados a la exportación. -- El Gobierno estadounidense buscaba que México no aplicara precios preferenciales a dichos productos, así como que restringiera su práctica de financiar -- las exportaciones con créditos cuyos periodos de vencimiento fueran menores -- de dos años, para tal efecto, el Entendimiento señala que "se considerará que hay un subsidio a las exportaciones cuando el Gobierno de los Estados Unidos-- Mexicanos otorgue créditos a la exportación para obtener una ventaja en los -- términos de compra de dichas exportaciones". Para tal efecto, el Gobierno mexicano se comprometió a reducir gradualmente los subsidios relacionados con -- el financiamiento a la preexportación y a la exportación otorgados a través -- del Fomex, hasta llegar a su plena desaparición el 31 de diciembre de 1986.

Por lo que respecta al financiamiento a la preexportación y a la exportación a plazo menor de dos años, se acordó que "las tasas de interés de los -- créditos de Fomex se ajustaran a las tasas internacionales en aquellos casos-- en que los periodos de vencimiento sean similares, traten productos iguales, -- o tengan el mismo sujeto de crédito". Pero las restricciones al crédito a las exportaciones con plazos mayores a los dos años seguirían los lineamientos es-- tablecidos por los países miembros de la Organización para la Cooperación y -- el Desarrollo Económico (OCDE), para ello, "los Estados Unidos de América --- acuerdan que tales prácticas para el financiamiento a la preexportación y a --

la exportación para plazos superiores a dos años hechos de conformidad con los lineamientos de la OCDE no serán consideradas como un subsidio a la exportación prohibido por este Entendimiento".

Con lo anterior, el Gobierno mexicano decidió aceptar los lineamientos-prevalcientes entre los países desarrollados en materia de créditos a los exportadores, es decir, los créditos que otorgue México a sus exportadores a partir de entonces, serán similares a los prevalcientes en los mercados internacionales. Resulta evidente que Estados Unidos no estaba dispuesto a permitir que nuestro país continuara aplicando subsidios directos a sus exportaciones, así como aquellos subsidios que llegasen a afectar una industria estadounidense y, en particular, en aquellos casos donde el subsidio afecte las condiciones de competencia normal. La aceptación de estas condiciones fue necesario para que México pudiera obtener la "prueba del daño" y no se establecieran impuestos compensatorios en forma automática. Esta prueba se aplicó en la práctica de acuerdo a lo dispuesto en el párrafo 5 del Entendimiento:

"Para los propósitos de la aplicación de medidas compensatorias, no habrá presunción de que los incentivos concedidos por el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos tienen como resultado efectos adversos al comercio o producción de Estados Unidos. Dichos efectos serán demostrados con pruebas positivas mediante procedimientos formales de investigación prescritos en la ley nacional de Estados Unidos aplicable para determinar el impacto económico de las exportaciones mexicanas sobre un sector productivo en los Estados Unidos".

Al aceptar los negociadores mexicanos la inclusión de la disposición anterior, se contradijo totalmente la voluntad del Gobierno de México de apoyar una postura multilateral como la del SGP, al mismo tiempo que se negociaba un Acuerdo bilateral con Estados Unidos para obtener derechos reservados a miembros del GATT, como la "prueba del daño".

Considerando que el Entendimiento permanecería en vigor por un periodo de tres años a partir de la fecha de su firma, es decir, este Entendimiento tuvo aplicación del 23 de abril de 1985 al 23 de abril de 1988, se acordó -- que las partes firmantes mantendrían un proceso de consultas permanentes -- "con miras a alcanzar medios más amplios para tratar la materia objeto del presente Entendimiento" (párrafo 12). En razón a esta previsión y considerando, por una parte el vencimiento del Entendimiento en materia de Subsidios e Impuestos Compensatorios y por otra, la adhesión formal de México al GATT-

en julio de 1986, los gobiernos de México y de Estados Unidos decidieron iniciar un nuevo proceso de negociaciones para la firma de un Entendimiento bilateral más amplio sobre comercio recíproco, en donde resultaba evidente que Estados Unidos buscaría extraer mayores concesiones por parte de nuestro país, éste proceso culminó con la firma del Entendimiento en materia de Comercio e Inversión en noviembre de 1987.

Es importante precisar que si México obtuvo la "prueba del daño", nos preguntamos hasta qué punto resultó beneficioso negociar un instrumento más amplio para establecer un marco normativo en sus relaciones comerciales con Estados Unidos, más aún cuando ya había logrado obtener frente a ese país todos los derechos de una parte contratante del GATT. Al llegar a este punto, se desvanece cualquier intento de separar el aspecto estrictamente económico-jurídico del aspecto político, pues no hay duda que cualquier marco normativo que regule el intercambio entre ambos países tendrá claras repercusiones políticas y a largo plazo influirá en la estabilidad económica y política de México.

Resumiendo, el Entendimiento sobre Subsidios y Derechos Compensatorios, si bien es cierto sobrepasó las consideraciones de la asimetría en las relaciones existentes entre México y Estados Unidos, es necesario ubicarlo en su verdadera dimensión en el momento en que fue firmado, por su parte, el Gobierno mexicano al rechazar la adhesión al GATT evaluó las consecuencias en términos de las implicaciones que dicha decisión tendría en sus relaciones comerciales bilaterales, es decir, se rechazó en ese momento un foro multilateral en favor de un proceso bilateral de negociaciones comerciales, pero la firma del Entendimiento tuvo al final de cuentas un elevado costo para nuestro país, que se reflejó en una modificación sustancial en la dirección de nuestra política industrial y comercial externa a cambio de un proceso para buscar solucionar conflictos que enfrentamos con Estados Unidos como la llamada "prueba del daño", el SGP y la política proteccionista que viene aplicando ese país.

ii) ENTENDIMIENTO MEXICO-ESTADOS UNIDOS EN MATERIA DE COMERCIO E INVERSIÓN DEL 6 DE NOVIEMBRE DE 1987. El Entendimiento sobre Subsidios e Impuestos Compensatorios había dejado importantes lagunas jurídicas como la falta de un marco de principios y procedimientos de consultas sobre las relaciones

de comercio e inversión, por otro lado, se habían presentado cambios sustanciales en el marco normativo de las relaciones comerciales entre México y Estados Unidos. Nuestro país por su parte decidió, después de un largo proceso de negociaciones, adherirse al GATT el 17 de julio de 1986, es decir, antes de que expirara el plazo de vigencia del Entendimiento sobre Subsidios e Impuestos Compensatorios que se había firmado con Estados Unidos, mientras que éste país intensificó sus prácticas proteccionistas que se reflejaron en una reducción sustancial de los productos favorecidos por su SGP, siendo México el país que más se vió afectado por esas medidas.

En ese contexto, el Gobierno mexicano emprendió un nuevo proceso de negociaciones con Estados Unidos para redefinir el marco normativo que regularía el comercio entre ambos países, con esa decisión el Gobierno mexicano daba cumplimiento a uno de los compromisos asumidos en el Programa de Fomento Integral a las Exportaciones, en el que se determina "la necesidad de desarrollar una activa estrategia de negociaciones para mejorar el acceso de las exportaciones mexicanas en los mercados externos", y en el mismo Programa se particulariza que "con Estados Unidos de Norteamérica, México está abierto a considerar la conveniencia de un trato bilateral, amplio, sustentado en el principio de equidad, que reconozca las diferencias en el grado de desarrollo de las dos naciones".

El proceso de negociaciones entre los gobiernos de ambos países culminó con la firma del Entendimiento bilateral en Materia de Comercio e Inversión el 6 de noviembre de 1987, este documento se compone de dos partes fundamentales: los principios mutuamente aceptados por ambos gobiernos y el establecimiento de un mecanismo de consulta.

En la parte de Principios Generales, el Gobierno de Estados Unidos reconoce a México la situación de país en desarrollo, con las implicaciones de un trato no recíproco y más favorable en todos los ámbitos de consulta y negociación, asimismo se reconoce que los ingresos de México por exportaciones son importantes para cumplir con sus compromisos internacionales en materia de deuda externa. En éste Entendimiento, ambos países reconocen los beneficios que tiene el comercio internacional y la inversión sobre sus economías y se pronuncian en contra del proteccionismo.

Los gobiernos de ambos países aceptan el papel complementario que tie--

ne la inversión extranjera en la creación de empleos, transferencia de tecnología y el desarrollo económico general, también consideran el papel especial que desempeña el comercio en el desarrollo de las regiones fronterizas de los dos países y finalmente recuerdan sus compromisos de otorgar una protección adecuada a los derechos de propiedad intelectual dentro del marco de -- las leyes y reglamentos internos de cada país.

En relación con la segunda parte del Entendimiento denominada "Mecanismos de Consulta", se establecen las medidas y los procedimientos de operación del mismo con la finalidad de ayudar a resolver los problemas que surjan en las relaciones económico-comerciales entre los dos países, esta forma de operación trata de ser consecuente con los derechos y obligaciones que -- tienen ambos países como miembros del GATT; este Acuerdo estipula, respecto a dicho aspecto, que las partes deben intentar dirimir sus diferencias de modo bilateral antes de trasladarlas al ámbito multilateral. Finalmente se señala que toda consulta sobre comercio e inversión por cualquiera de los dos gobiernos será sin menoscabo de los requerimientos que establecen las leyes-nacionales de cada país.

Debemos aclarar que mediante ese Entendimiento no se otorgaron, a la -- firma del mismo, preferencias comerciales de ninguna especie y su principal-objetivo es el establecimiento de un marco normativo bilateral para la celebración de consultas entre ambos países en el ámbito comercial y de inversión. Sin embargo, visto en su real dimensión, dicho Entendimiento cobra gran-relevancia en el campo de las relaciones comerciales entre nuestro país y su vecino del norte, pues por una parte permitira modificar nuestra política in dustrial y por otra, se reconoce la asimetría que existe en las relaciones -comerciales entre ambos países, lo que tiene una gran importancia consideran do la posición del Gobierno de Estados Unidos de fortalecer sus prácticas -- proteccionistas para buscar equilibrar su enorme déficit comercial que alcanzó una cifra récord de 171,200 millones de dólares al cierre de 1987.

Finalmente, consideramos conveniente hacer algunas breves reflexiones - en torno a la interpretación jurídica de los entendimientos a que nos hemos-referido anteriormente, en el marco del derecho internacional público y de - nuestro derecho interno.

En primer lugar, recordemos que los estados firmantes de la Convención-

de Viena sobre el Derecho de los Tratados y la práctica internacional, aceptan plenamente a los distintos instrumentos del derecho internacional como verdaderos tratados, en efecto, "aunque el vocablo 'tratado' en un sentido nada más, denota un simple instrumento solemne y que, no obstante, son ciertamente acuerdos a los que se aplica el derecho de los tratados. Asimismo, muchos instrumentos aislados, de uso cotidiano, no pueden clasificarse en rigor de instrumentos solemnes, pero son sin duda algunos acuerdos internacionales sujetos al derecho de los tratados".²⁶⁴

Por lo tanto, los Entendimientos entre México y Estados Unidos podemos considerarlos como verdaderos tratados de acuerdo a lo que previene el artículo 2º, párrafo 1 de la Convención de Viena:

"Se entiende por tratado un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados 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".

Esta resolución es aceptada por la Comisión de Derecho Internacional al apoyar a la teoría de la primacía del derecho internacional sobre el derecho interno. Esta opinión expresa que "es facultad exclusiva del derecho interno determinar las autoridades que obligan al Estado, pues lo que importa al derecho internacional es la manifestación externa de esa voluntad en el plano internacional". De acuerdo con esa posición, el incumplimiento de los requisitos internos puede implicar la invalidez del tratado como legislación interna y hacer que al representante se le apliquen las disposiciones del derecho interno como consecuencia de sus actos, pero no menoscaba la validez del tratado en el derecho internacional siempre que el representante haya actuado dentro de su facultades con arreglo al derecho internacional. En todos los casos, la responsabilidad por el incumplimiento de las disposiciones constitucionales en la celebración de un tratado corresponde claramente al Gobierno del Estado interesado.

México como Estado signatario de la Convención de Viena, acepta de fac-

²⁶⁴ Bastid, Suzanne. "Les traités dans la vie internationale: conclusion et effets", Revue Economica, París, 1965, p. 38.

to que los Entendimientos bilaterales firmados con el Gobierno de Estados Unidos tienen la validez jurídica de los acuerdos en forma simplificada, aún cuando en la práctica se hayan cometido violaciones a los procedimientos que consagra nuestra Constitución federal, ya que de acuerdo con nuestro derecho constitucional, durante el procedimiento de la firma de dichos Entendimientos no se cumplió con el requisito que exige el artículo 76, fracción I de nuestra Carta Magna. Es decir, que a pesar de que los Entendimientos a que nos hemos remitido, en ningún momento fueron aprobados por el Senado de la República, lo que significa una clara violación a la Constitución, sin embargo, ello no invalida a dichos Entendimientos puesto que un Estado se encuentra obligado internacionalmente desde la firma del mismo, que es lo que le da existencia y validez jurídica a los tratados, la Convención de Viena manifiesta al respecto:

Artículo 46.- "El hecho de que el consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado haya sido manifestado en violación de una disposición de su derecho interno concierne a la competencia para celebrar tratados, no podrá ser alegado por dicho Estado como vicio de su consentimiento, a menos que esa violación sea manifiesta y afecte a una norma de importancia fundamental de su derecho interno.

Una violación es manifiesta si resulta objetivamente evidente para cualquier Estado que proceda en la materia conforme a la práctica usual y de buena fe".

En el caso concreto de los Entendimientos celebrados entre México y Estados Unidos, tendríamos que examinar más profundamente si hubo o no una violación a la Constitución Mexicana al no someterse a la aprobación de la Cámara de Senadores; si en última instancia se demostrara que si hubo dicha violación, se tendría que determinar la validez de los Entendimientos.

El hecho de que la práctica internacional acepte los acuerdos en forma simplificada, ello no quiere decir que necesariamente el derecho constitucional mexicano también tenga que aceptarlos, por muy útiles y justificados que sean; también el hecho de que sea una práctica común, la celebración de los Entendimientos bilaterales por parte del Ejecutivo Federal, no puede invocarse contra el texto constitucional del artículo 133, de otra manera aceptáramos que ha habido una reforma constitucional por la vía consuetudinaria, lo que va en contra del derecho positivo mexicano.

4.4 ESTRUCTURA JURIDICO-LEGAL EN LA CELEBRACION DE CONTRATOS DE COMPRAVENTA- INTERNACIONAL DE MERCANCIAS.

En éste último apartado presentamos algunas consideraciones jurídicas sobre los contratos de compraventa internacional de mercancías en el marco del derecho positivo mexicano, considerando que uno de los aspectos más importantes del comercio mundial lo constituye precisamente la compraventa internacional de mercaderías.

El contrato se define como un acuerdo de voluntades para crear o transmitir derechos y obligaciones, es una especie dentro del género amplió de los convenios, pues éste es un acuerdo de voluntades para crear, transmitir, modificar o extinguir derechos y obligaciones, es decir, el convenio tiene dos -- funciones principales: una positiva, que es crear o transmitir derechos y --- obligaciones; y otra negativa, que es modificarlos o extinguirlos.

Para Rojina Villegas, "el contrato es un acto jurídico plurilateral que tiene por objeto crear o transmitir derechos y obligaciones, reales o personales. Es un acto jurídico plurilateral, porque en todo contrato hay una manifestación de voluntades que se llama jurídicamente 'consentimiento', es decir, un concurso o acuerdo de dos o más voluntades y como en todo acto jurídico, - esta manifestación de voluntades tiene o se propone un objeto, que es en el - caso del contrato, crear o transmitir obligaciones y derechos".²⁶⁵

Por su parte, el Código Civil para el distrito Federal nos señala en su artículo 1793 que:

"Los convenios que producen o transfieren las obligaciones y derechos toman el nombre de contratos".

Mientras que en su artículo 1792 se define al convenio como:

"El acuerdo de dos o más personas para crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones".

Después de haber presentado una definición de contrato, ahora debemos de distinguir entre los contratos civiles de los contratos mercantiles, pues el contrato de compraventa internacional de mercancías pertenece a este último -

²⁶⁵ Rojina Villegas, Rafael. Derecho Civil Mexicano, Tomo VI, Edit. Porrúa, - México, 1982, p. 10.

grupo, al respecto Olvera de Luna señala que "cuando hablamos de contratos -- mercantiles, la importancia de la expresión no se encuentra en la calificación 'mercantil' sino en el concepto 'contrato', que en su esencia no difiere -- del contrato civil; y así, si sabemos que contrato es el acuerdo de dos o más partes para crear derechos y obligaciones, es definición aplicable igualmente a los contratos que por su forma o características accesorias llamamos mercantiles". 266

En cuanto a su forma, no podemos distinguir teóricamente un contrato mercantil de uno civil, pues ambos se perfeccionan cuando la propuesta de una -- parte y la aceptación de otra coinciden, es decir, un contrato se perfecciona con el consentimiento expreso de las partes involucradas, en nuestro caso, -- comprador y vendedor, por lo anterior podemos señalar que una primera distinción entre uno y otro tipo de contrato es que los contratos mercantiles se en encuentran regulados por el Código de Comercio y leyes complementarias, mien-- tras que los civiles se regulan por los Códigos Civiles.

Para definir el contrato de compraventa internacional, es válida la defi nición de contrato de compraventa que nos ofrece el Código Civil para el Distrito Federal, el que señala:

Artículo 2243.- "Habrá compraventa cuando uno de los contratantes -- se obliga a transferir la propiedad de una cosa o de un derecho y -- el otro a su vez se obliga a pagar por ellos un precio cierto y en -- dinero".

Por su parte el Código de Comercio considera a la compraventa como uno -- de los principales actos mercantiles:

Artículo 75.- "La Ley reputa actos de comercio:
I. Todas las adquisiciones, enajenaciones y alquileres verificados -- con propósito de especulación comercial...;
...XV. Todos los contratos relativos al comercio marítimo y a la na -- vegación interior y exterior..."

El contrato de compraventa mercantil en el derecho mexicano se encuentra regulado en los artículos 371 al 378 del Código de Comercio, el que reconoce:

266 Olvera de Luna, Omar. Contratos Mercantiles, Edit. Porrúa, México, 1ª ed. 1982, p. 1.

Artículo 371.- "Serán mercantiles las compraventas a las que este Código les da tal carácter, y todas las que se hagan con el objeto directo y preferente de traficar".

Artículo 372.- "En las compraventas mercantiles se sujetarán los-contratantes a todas las estipulaciones lícitas con que las hubieren pactado".

Los contratos de compraventa internacional son de gran importancia para el desenvolvimiento del comercio internacional, tanto por el volumen que llegan a representar como por ser el medio jurídico idóneo para una adecuada y productiva circulación de mercancías.

Las exigencias y requerimientos del comercio mundial, que rebasa las -- fronteras y reglamentaciones jurídicas nacionales sobre la materia y que imponen reglas y soluciones iguales o semejantes para negocios e instituciones -afines, y también por otra parte, la creación de asociaciones y bloques de -comercio que se han manifestado en diversas convenciones, tratados y proyectos internacionales y que no solamente han llevado a una reglamentación uniforme internacional que ha permitido regular el comercio entre las naciones, sino también han logrado establecer las bases de un derecho del comercio internacional, cuyas bases y principios generales que se fundamentan en la autonomía de la voluntad y son admitidos por la mayoría de los países.

Asimismo, los usos y costumbres comerciales han sido recogidos en diversos textos y catálogos elaborados por diversos organismos internacionales como el Comité Marítimo Internacional (CMI) y la Cámara de Comercio Internacional (CCI), facilitando con ello su aplicación práctica, este proceso de codificación y reglamentación tiene como finalidad la unificación y solución de conflicto de leyes y se manifiesta en:

i) Un proceso legislativo para la elaboración de proyectos, textos y -- convenciones en base a normas generales, abstractas y breves, por ejemplo la Ley Uniforme sobre la Venta Internacional de Mercaderías y la Ley Uniforme -sobre la Formación de Contratos para la Venta Internacional de Mercaderías.

ii) La formulación de contratos tipo únicos elaborados por agrupaciones de comerciantes de distintos países, siguiendo la técnica legislativa del derecho común (common law) en base al planteamiento de situaciones prácticas,- concretas y respecto a ciertas mercancías en particular.

iii) La regulación de normas y principios tendientes a evitar resolver-

conflictos, formulada en proyectos y convenciones de leyes internacionales, - por ejemplo la Ley Uniforme sobre Arbitraje Internacional y la Ley Uniforme - sobre Arbitraje Comercial Interamericano. Asimismo, se han dictado diversas - normas para regular conflictos de leyes en materias comerciales.

iv) La adopción de reglas, nomenclaturas y terminología uniforme en materia de comercio internacional para aclarar, definir y precisar los términos y el alcance de ellos buscando evitar conflictos de interpretación en las diversas prácticas comerciales.

Especial importancia tiene para el comercio mundial y particularmente para la reglamentación uniforme de la compraventa internacional de mercancías, - la unificación de los conceptos básicos en materia de comercio mundial. En efecto, "las reglas para la interpretación de la terminología en la compraventa internacional han sido un proyecto exitoso debido a que con ellas se ha logrado establecer con precisión los derechos y obligaciones del vendedor y del comprador tomando en consideración las prácticas más usuales en la compraventa internacional de mercaderías".²⁶⁷

De esta manera, la aceptación de dichas reglas en las operaciones de compraventa internacional ofrece mayor seguridad a los sujetos del contrato (vendedor y comprador). Las más conocidas de estas reglas y que tienen una importancia fundamental en la elaboración de los contratos de compraventa internacional de mercancías son las Reglas Internacionales para la Interpretación de Términos Comerciales (INCOTERMS), y que son un amplió catálogo de derechos y obligaciones del vendedor y del comprador, éste manual de reglas fue elaborado por la Cámara de Comercio Internacional en 1953 para que los exportadores e importadores tuvieran un instrumento capaz de eliminar la variedad de significados de los términos más usuales en la elaboración de los contratos de compraventa internacional.

Así, desde 1953 exportadores e importadores de más de 115 países -incluyendo a México- han aceptado las INCOTERMS en sus transacciones comerciales, sin embargo, "a pesar de las alternativas de unificación de los términos co--

²⁶⁷ Eiseman, No. Usages de la Vente Commerciale Internationale, Edit. Júpiter, París, 2ª ed., 1962, p. 18.

merciales, persisten ciertas divergencias sobre la materia, es por ello necesario que tanto los exportadores como los importadores estipulen si sus contratos se rigen por las disposiciones de las INCOTERMS o por las Definiciones Revisadas sobre el Comercio extranjero Norteamericano de 1941, 268 y que las distintas cláusulas contenidas en uno u otro sean aceptadas por ambas partes". 269 A pesar de que existen diversos reglamentos sobre la materia, centraremos nuestra atención en las INCOTERMS y su relación con el derecho positivo mexicano, considerando que la mayoría de los contratos de compraventa internacional que se celebran en territorio mexicano se rigen por dichas reglas.

Las reglas básicas de las INCOTERMS son: Ex Factory (en fábrica); Franco Wagon (franco vagón); FAS: Free Alongside Ship (libre al costado del buque); - FOB: Free on Board (libre a bordo); C&F: Costo and Freight (costo y flete); - CIF: Cost, Insurance, Freight (costo, seguro y flete); Freight or carriage paid to... (flete pagado hasta el punto de destino...); Ex Ship (en barco); Ex-quay duty paid (en muelle).

Para un análisis sistemático de las INCOTERMS y de los contratos de compraventa internacional de mercancías, hemos decidido seguir el siguiente orden: principios básicos en que se apoyó la CCI para la elaboración de las INCOTERMS, naturaleza jurídica, principios generales de las Reglas, elección de las Reglas, elementos esenciales y de validez en los contratos de compraventa internacional de mercancías, elaboración y ejecución de los contratos de compraventa y finalmente presentaremos un modelo de contrato de compraventa internacional de mercancías.

4.4.1 REGLAS INTERNACIONALES PARA LA INTERPRETACION DE TERMINOS COMERCIALES (INCOTERMS).

i) PRINCIPIOS BASICOS:

1. Las reglas de INCOTERMS tienen por objeto definir las obligaciones de los contratantes (vendedor y comprador).

268 Estas definiciones no tienen estatus legal a menos que haya legislación específica sobre las mismas o que hayan sido confirmadas por decisiones de los tribunales de justicia, por lo que las partes deberán previamente aceptar estas definiciones e incluirlas en la parte general del contrato.

269 Olvera de Luna, Omar. Op. cit., p. 71.

2. Las reglas han de establecerse de acuerdo con los sistemas y procesos más comunes en el comercio internacional para que tengan una aceptación general.

3. Las reglas que los comerciantes aplican en la práctica serán reconocidas ya que generalmente son más convincentes que los conceptos teóricos.

4. Para los casos de controversia y diferencia en las prácticas comunes del comercio mundial, se adopta el principio por el cual el precio pactado comprende las obligaciones de los contratantes, dejando en libertad a las partes para estipular en el contrato otras obligaciones no consideradas en las reglas de INCOTERMS.

5. Cuando resulte imposible establecer una regla común claramente definida, las normas deben precisar que la solución debe buscarse de acuerdo con las costumbres y usos de determinado comercio o puerto de embarque.

6. Toda disposición de las reglas se supeditara a los compromisos adoptados entre las partes del contrato.

7. Las partes contratantes pueden referirse a las INCOTERMS como base general del contrato y poner posteriormente en el mismo contrato adiciones o modificaciones de acuerdo con las circunstancias particulares que se presenten o a sus propios intereses.

8. El carácter e interpretación de un contrato puede cambiar radicalmente al añadirse o eliminarse una sola palabra o una letra a las siglas de las INCOTERMS, ²⁷⁰ por lo que se recomienda establecer explícitamente en cada contrato las obligaciones y derechos que cada parte debe asumir.

9. La adopción de INCOTERMS en los contratos de compraventa internacional únicamente se aplican entre el comprador y el vendedor y ninguna de sus cláusulas puede afectar directa o indirectamente sus relaciones con otras partes como el transportador o el asegurador.

ii) NATURALEZA JURIDICA. Las INCOTERMS no son normas de carácter obliga

²⁷⁰ Este principio es importante porque es práctica común en los contratos de compraventa internacional de mercancías emplear solamente la abreviatura de los términos en inglés, puesto que la mayor parte del comercio mundial de mercancías se rige por dicho idioma.

torio sino facultativo, es decir, que si las partes de un contrato de compra venta internacional acuerdan que sus derechos y obligaciones sean regulados por las INCOTERMS, tendrán que señalarlo expresamente en el contrato con el objeto de establecer una serie de criterios para interpretar el exacto sentido de los términos utilizados en el contrato.

Al adoptarse estas reglas, bastará que las partes especifiquen en el -- contrato de compraventa el término adecuado al tipo de operación a realizar para que se entiendan expresamente pactados los derechos y obligaciones que en el contrato se consignan.

El derecho positivo mexicano acepta la celebración de contratos de compraventa internacional de mercancías, sometiéndose a las reglas de las INCOTERMS, según se desprende del artículo 1796 del Código Civil para el Distrito Federal, que en base al concepto de autonomía de la voluntad de las partes en el contrato, previene que ambos pueden decidir de común acuerdo sus derechos y obligaciones, esta libertad de contratación tiene dos aspectos: -- primeramente, toda persona tiene plena libertad para celebrar contratos lícitos; y en segundo lugar, una vez que el sujeto ha decidido contratar, de común acuerdo con su contraparte, determinar las condiciones a que se sujetará el contrato, sin otro límite que el orden público, no ser contrario a las leyes establecidas ni a las buenas costumbres.

Al respecto, Galindo Garfias nos señala que "en su contrato, las partes pueden estipular todo lo que no sea contrario a una ley, y aún pueden convenir en lo que sea contrario a la ley si ésta no es de interés público, sino supletoria de la voluntad de las partes".²⁷¹ Asimismo, en el marco del derecho positivo mexicano es posible celebrar en el extranjero un contrato de -- compraventa internacional sometiéndolo a las INCOTERMS, para ser ejecutado en México a pesar de que se encuentre regulado por normas jurídicas distintas a las del derecho mexicano como son las INCOTERMS, de acuerdo a lo que -- señala el artículo 13 del Código Civil para el Distrito Federal:

271 Galindo Garfias, Ignacio. Derecho Civil, Edit. Porrúa, México, 1982, p. 125.

Artículo 13.- Los efectos jurídicos de actos y contratos celebrados en el extranjero, que deben ser ejecutados en territorio de la República, se regirán por las disposiciones de éste Código".

iii) PRINCIPIOS GENERALES. En términos generales, encontramos tres principios jurídicos que derivan de las INCOTERMS: la entrega de la mercancía, la transmisión de los riesgos y el reparto de los gastos derivados de la operación.

a) ENTREGA DE LA MERCANCIA. Siendo los principales objetivos de las INCOTERMS uniformar la terminología internacional de los contratos de compraventa internacional de mercancías y el consenso de las Cámaras nacionales de comercio, dejan una laguna jurídica respecto a la entrega de la mercancía, en el sentido de que en las INCOTERMS la reglamentación respecto a este punto se efectuó de manera general, dejando a los contratantes en libertad para precisar, en el contrato, los detalles para la entrega de la mercancía.

Las INCOTERMS, respecto a las obligaciones del vendedor establecen: "Entregar las mercancías de acuerdo con los términos del contrato de compraventa, así como todos los documentos exigidos en dicho contrato, en prueba de conformidad". Es decir, que respecto a la entrega de las mercancías, las INCOTERMS remiten a lo acordado por las partes y solamente hacen referencia en términos generales al tipo de entrega de las mercancías, las cuales pueden ser --- efectuadas de manera directa o indirecta.

La entrega directa es aquella que se efectúa cuando el vendedor entrega la mercancía directamente al comprador, este tipo de entrega no es muy común en este tipo de operaciones, y puede ser: Ex Factory, Ex Ship, o Ex Quay, en todas estas formas existe una entrega directa de la mercancía por parte del vendedor y por tanto una cesación de su responsabilidad. En este caso, el vendedor debe otorgar además de la factura que ampara la mercancía, otro tipo de certificados como el de origen de la mercancía y el permiso fitosanitario.

Por su parte la entrega indirecta, que es la más común en este tipo de operaciones, se da cuando el vendedor o exportador entrega la mercancía a través de una tercera persona que generalmente es el transportista. En este sistema, además, de proveer la factura de la mercancía, el vendedor deberá incluir además, el permiso de exportación, el conocimiento de embarque y la póliza de seguro. Esta forma de entrega varía de acuerdo a la regla que se emplee, -

pudiendo ser estas:

FRANCO WAGON. En este caso la entrega de la mercancía se realiza cuando el vendedor la ha depositado en la bodega o almacén del transportista o a bordo del vehículo que se ha determinado para dicho efecto;

FREE ALONG SIDE SHIP. En este supuesto la entrega de la mercancía se -- efectúa con el depósito de la misma en el puerto convenido y en las condiciones estipuladas en la misma regla; y

C&F: COST AND FREIGHT y CIF: COST, INSURANCE, FREIGHT. En estos casos la entrega de la mercancía tiende a ser más compleja que en los casos anteriores y la obligación del vendedor se encuentra incrementada en la medida en que, - en el caso C&F, tendrá que contratar el transporte y el seguro que ampare el proceso de entrega de la mercancía, pasando así de ser un simple vendedor a - convertirse en expendedor y asegurador directo.

b) TRANSMISION DE LOS RIESGOS. Las INCOTERMS, al ser instrumentos eminentemente prácticos, no hacen referencia alguna al concepto de propiedad y solamente se refieren al concepto de transmisión de riesgos. Este aspecto es de - gran importancia en los contratos de compraventa internacional de mercancías- en la medida en que los daños o pérdida total o parcial que pudiera sufrir la mercancía durante su trasportación, quedan a cargo del propietario en el momento de producirse el acontecimiento o el siniestro, de acuerdo a la máxima-jurídica "resperit dominio" (la cosa perece para su dueño).

En la compraventa internacional de mercancías lo que nos interesa es saber a cargo de quién se encuentra la mercancía en un momento determinado, "lo cual puede hacerse de manera estipulativa determinando, como lo hacen las INCOTERMS, que el riesgo se entiende transferido a partir de tal o cual momento, cosa que no sería posible si se hiciera uso del concepto de propiedad".²⁷² Es to es debido a que en el momento de la transmisión de los riesgos no siempre coincide con el de la transmisión de la propiedad, lo cual depende en última instancia del sistema jurídico empleado, por ejemplo, de acuerdo al sistema -

²⁷² Witker y Pereznieto. Op. cit., p. 193.

francés, que es el adoptado por el derecho mexicano, la transmisión de la propiedad es consensual, esto es, que la transmisión de la propiedad y, consecuentemente de los riesgos, tiene lugar a partir del momento en que vendedor y comprador se han obligado a transferir la propiedad de una cosa o de un derecho y a pagar un precio cierto y en dinero.

La transmisión de los riesgos también puede estar en función de la entrega directa o indirecta de la mercancía. En la primera, el exportador no asume riesgos importantes, principalmente si se aplica la regla Ex Factory en la cual a la entrega de la mercancía se hace en su propia fábrica, planta o taller, mientras que en la entrega indirecta, el riesgo tiende a aumentar, pues en la medida en que el vendedor no entrega efectivamente la mercancía al comprador, se entiende que el riesgo no ha sido transferido.

En la regla FAS, la obligación del vendedor y por lo tanto su riesgo, no termina sino hasta el momento en que haya depositado la mercancía en el punto de embarque convenido, de tal forma que la mercancía pueda ser cargada por el comprador a bordo del buque.

En la regla FOB, la obligación del vendedor y el riesgo correspondiente no termina sino hasta que haya embarcado la mercancía, pero si la mercancía no es embarcada por causas imputables al comprador, de acuerdo a lo previsto en las INCOTERMS, el riesgo se transmite al comprador aunque el vendedor no haya cumplido con su obligación.

En la regla C&F, el riesgo sobre la mercancía le es transmitido al comprador a pesar de que esta no le haya sido entregada directamente sino a través del transportista.

En el derecho positivo mexicano, el conocimiento de embarque es el título representativo de las mercancías según lo establecido en los artículos 168 al 170 de la Ley de Navegación y Comercio Marítimos, contradiciendo estos preceptos a lo que establecen las INCOTERMS, que al respecto señalan que "aunque el conocimiento de embarque obre en poder del vendedor, el riesgo ha sido transmitido si éste ya entregó la mercancía al transportista".

Otro factor importante que se debe de tomar en cuenta respecto a la transmisión de los riesgos es la individualización de la mercancía, en este aspecto el Código Civil para el Distrito Federal en su artículo 2257 determina que:

Artículo 2257.- "No habrá efectos jurídicos en las compras de cosas que se acostumbra gustar, pesar o medir, sino hasta después de que se haya gustado, pesado o medido..."

En tanto que las INCOTERMS, recogiendo esa idea, repiten en sus reglas la fórmula de que "los riesgos sólo podrán ser asumidos siempre que las mercancías hubieren sido debidamente especificadas, es decir, claramente separadas o identificadas de cualquier forma que indique que se trata de la mercancía objeto del contrato".

Lo anterior es congruente con la máxima jurídica "genera non pereunt" -- (los géneros no perecen), por lo que la transmisión de los riesgos no puede efectuarse antes de que la mercancía sea individualizada. Sin embargo, a las INCOTERMS no les corresponde llevar a cabo la individualización de las mercancías en los contratos puesto que ello se regula de diferente manera en los distintos derechos nacionales.

c) REPARTO DE LOS GASTOS DERIVADOS DE LA OPERACION. La obligación de cada parte en el contrato (comprador y vendedor) determina de manera directa -- los gastos de la operación que a cada uno corresponde, por su parte la transmisión de los riesgos determina la transferencia o repetición del gasto, de acuerdo al principio jurídico "res transit comonere suo" (la cosa se transmite con sus cargas).

De esta manera, los gastos a cargo del exportador serán menores en la regla Ex Factory que en la regla CIF, considerando que en la primera regla sensiblemente menores los riesgos del vendedor y las obligaciones a su cargo.

iv) LA ELECCION DE LAS REGLAS DE INCOTERMS. Existen diversos argumentos cuyo contenido no es propiamente jurídico, que permiten al vendedor decidir entre una u otra regla de INCOTERMS en la celebración del contrato de compraventa, en función de los riesgos y gastos que cada una de ellas representa, los argumentos extrajurídicos podemos agruparlos en los siguientes aspectos:

a) VENTAJAS PARA EL COMPRADOR. Desde el punto de vista práctico para el comprador o importador, puede resultar más conveniente la adquisición de la mercancía de acuerdo a la regla CIF que de acuerdo a la regla Ex Factory, ya que generalmente el importador desconoce las reglamentaciones, las prácticas administrativas y los medios de transporte más seguros y económicos de aquellos países de donde importa sus mercancías, mientras que en un contrato de --

compraventa internacional de acuerdo a la regla CIF, el vendedor o exportador tiene la oportunidad de escoger el sistema de transporte que le ofrezca mayor seguridad al traslado de su mercancía.

b) APOYOS GUBERNAMENTALES. Considerando que para el importador resulta - más atractiva una operación comercial mediante la regla CIF, generalmente el vendedor recibe diversos apoyos gubernamentales para reducir sus costos de -- operación y hacer más competitivas sus exportaciones.

c) SEGURIDAD JURIDICA. Un tercer argumento con incidencia jurídica es -- cuando un contrato de compraventa internacional de mercancías bajo la regla - CIF es elaborado cuidadosa y detalladamente se reducen considerablemente los riesgos, excepto cuando se presentan causas de fuerza mayor o caso fortuito.

4.4.2 ELEMENTOS ESENCIALES Y DE VALIDEZ EN LOS CONTRATOS DE COMPRAVENTA- INTERNACIONAL DE MERCANCIAS.

Como cualquier tipo de contrato, en el contrato mercantil de compraventa internacional de mercancías, participan los elementos esenciales y de validez, veamos cada uno de ellos.

i) LOS ELEMENTOS ESENCIALES. Estos elementos son aquellos sin los cuales el contrato no puede existir y se forman por el consentimiento -acuerdo de voluntades para transferir el bien mediante el pago de un precio cierto y en dinero-; y por el objeto -la transmisión de un derecho de propiedad-, en este punto, Olvera de Luna nos aclara que "el objeto del contrato no debe confundirse con el de las obligaciones de transmitir a que da origen, pues en las mismas, las prestaciones de dar son los objetos directos como forma de conducta, las que a su vez recaen sobre las cosas, que constituyen los objetos indirectos, respectivamente, en la enajenación que hace el vendedor y en el pago que ejecuta el comprador".²⁷³ Es decir, un contrato de compraventa internacional de mercancías puede ser inexistente cuando la cosa no existe o cuando no haya precio, la cosa y el precio constituyen los objetos indirectos de la compraventa internacional de mercancías.

Por su parte, la cosa objeto del contrato debe ser posible físicamente, -es decir, debe de existir en la naturaleza, o ser susceptible de existir cuan

273 Olvera de Luna, Omar. Op. cit., p. 70.

do se trata de cosas futuras, por ejemplo la compra de una cosecha futura, -- mientras que el precio justo debe de ser fijado en dinero, ser determinado o determinable.

ii) LOS ELEMENTOS DE VALIDEZ. Estos elementos son: la capacidad jurídica de las personas para contratar y la forma, que no son otra cosa que los requisitos externos que adoptan los actos jurídicos.

Resumiendo, no existe compraventa si no se reúnen los elementos esenciales; sin embargo, al ser este un contrato consensual que no requiere de formalidades y se perfecciona con el simple consentimiento, la forma solamente se exige para la seguridad jurídica de los contratantes, por lo que son igualmente válidos los contratos de compraventa internacional de mercancías que se celebran por teléfono, telegrama, telex u otro medio de comunicación hasta alcanzar una forma más acabada en la que el vendedor y el comprador firman un documento escrito, pues siempre resulta más conveniente contar con un instrumento en el que se precisen y hagan constar los derechos y obligaciones del vendedor (exportador) y del comprador (importador).

4.4.3 ELABORACION DE LOS CONTRATOS DE COMPRAVENTA INTERNACIONAL DE MERCANCIAS.

Primeramente debemos aclarar que existe una gran diversidad de tipos de contratos de compraventa internacional de mercancías que no es posible que podamos llevar a cabo una sistematización de dichos contratos, ni elaborar principios de aplicación general.²⁷⁴ Sin embargo, todo contrato de este tipo debe de contener los siguientes requisitos mínimos: un preámbulo en el que se especifique el nombre del contrato, el nombre de las partes, así como el de sus representantes y el carácter con el que comparecen y la alusión a la designación que en lo sucesivo se les dará, como "la compradora" y la "vendedora"; - las declaraciones, que contendrá los datos sobre la constitución legal de la empresa -si se trata de personas jurídicas o morales- o la mención de que ac-

²⁷⁴ Para un análisis más detallado de los diversos tipos de contratos de compraventa internacional véase entre otros a P.D. Saint-Cyr. Contrats d'Exportation, 2^a ed., Edit. Júpiter, París, 1973; e IMCE. Manual de Contratos para la Exportación de Mercaderías, México, 1980.

tuan por su propio derecho si se trata de personas físicas, y la capacidad de las partes para contratar y las actividades a que cada una de ellas se dedica; y las cláusulas, en las que se establecieron las obligaciones y la naturaleza de los derechos de cada una de las partes del contrato.

Así, en su forma, un contrato de compraventa internacional de mercancías debe de contener cuando menos las siguientes cláusulas básicas:

i) IDENTIFICACION DE LAS PARTES CONTRATANTES. Es indispensable establecer todos los detalles para la clara localización de las partes contratantes, considerando que el comprador y el vendedor se encuentran ubicados en diferentes países. Si se trata de empresas, se tendrá que precisar quienes son -sus legítimos representantes y con qué capacidad jurídica celebran el contrato.

ii) OBJETO DEL CONTRATO. Considerando que la mercancía es el objeto del contrato, será necesario precisar tanto su naturaleza como las características tales como calidad, especie, descripción técnica, usos, etcétera, así como especificar la cantidad del producto en cuestión.

iii) CLAUSULAS REFERENTES A LA MERCANCIA. Estas son:

a) PRECIO. Este debe de quedar perfectamente determinado, así como establecer la relación entre las unidades monetarias y las unidades de la mercancía objeto del contrato, precisando en su caso, la divisa extranjera en la que se cotiza la operación de compraventa y el valor global de esta, adecuando al término comercial de la INCOTERM que se convenga.

b) MODALIDADES DE PAGO. Esta deberá estipularse claramente y estas pueden ser: el pago directo (en este caso el importador cumple su obligación de pagar el precio de la mercancía al exportador de manera directa contra la entrega de la mercancía), este tipo de pago es poco utilizado; y el pago indirecto (reviste varias modalidades, siendo los más utilizados el crédito irrevocable y el crédito irrevocable confirmado). Así, cuando se condiciona para el cumplimiento del contrato, deberá señalarse la fecha máxima para la apertura de la carta de crédito y su vigencia. La Codificación de las Reglas Uniformes Relativas a los Créditos Documentarios de 1962 han sido adoptadas oficialmente por más de 120 países -incluyendo a México-.

c) FORMA DE ENTREGA. La fecha y el lugar en los que se efectuará la entrega de la mercancía deberá de estipularse claramente en el contrato, indi-

candose además si se aceptan entregas o embarques parciales. La forma de entrega se refiere específicamente a la manera en que será entregada la mercancía, es decir, el lugar y las condiciones de su entrega.

d) TERMINOS DENTRO DE LOS CUALES DEBE SER ENTREGADA LA MERCANCIA. En cuanto a los periodos de entrega, éstos tienen una gran importancia jurídica porque en función de su cumplimiento, la mercancía puede ser aceptada o rechazada. En el derecho positivo mexicano, el Código de Comercio establece en su artículo 84 que:

"En los contratos mercantiles no se reconocerán términos de gracia o de cortesía y en todos los cómputos de días, meses y años, se entenderán: el día de veinticuatro horas; los meses, según están designados en el calendario gregoriano; y el año de trescientos sesenta y cinco días".

En estas condiciones se tendrá que precisar con exactitud la fecha de entrega de la mercancía pues el importador o comprador tendrá el derecho de rechazarla si la entrega de la mercancía resulta extemporánea.

e) DESCRIPCION PRECISA, EN SU CASO, DEL EMPAQUE O EMBALAJE. En el Contrato debe establecerse si la entrega de la mercancía se hará en cajas de cartón, madera, sacos, a granel o en cualquier otra forma. Cuando el producto se envía en envases de valor como la exportación de petróleo en barriles es necesario especificar si éstos serán devueltos, en tal caso el costo correrá a cargo del exportador, o bien, el valor de los mismos podrá ser aumentado al precio de la mercancía. Esta cláusula del contrato tiene relevancia jurídica en la medida en que la mercancía puede ser rechazada por el importador si ésta no se encuentra empacada o embalada de conformidad con la costumbre internacional específica.

f) DETERMINACION DE LAS CONDICIONES EN BASE A LAS CUALES SE LLEVARA A CABO EL USO Y EXPLOTACION DE PATENTES O MARCAS QUE LA AMPARE. Esta cláusula se considera principalmente en los contratos de compraventa de productos manufacturados, en nuestro país, habrá que partir de su registro en México para poder proceder a su inscripción al territorio nacional a donde se pretende exportar la mercancía, teniendo que especificarse en el contrato a quién corresponderá la responsabilidad, así como la distribución de los gastos por el registro.

g) CLAUSULA RELATIVA A LA COMPETENCIA DE TRIBUNALES EN CASO DE SURGIMI-

ENTO DE UN CONFLICTO EN LA INTERPRETACION Y CUMPLIMIENTO DEL CONTRATO. Para este efecto es recomendable el procedimiento arbitral por su agilidad para la resolución de este tipo de conflictos, aunque en el Contrato se podrá especificar el tribunal que convengan las partes.

h) DOMICILIO DE LAS PARTES. En el Contrato se deberá precisar el domicilio de las partes contratantes y el reconocimiento de la personalidad de los comparecientes, previa la entrega de los documentos notariales que acrediten la existencia legal de la empresa cuando se trate de personas morales.

4.4.4 MODALIDADES DEL CONTRATO DE COMPRAVENTA INTERNACIONAL. Los contratos de compraventa internacional de mercancías suelen revestir dos modalidades básicas:

i) LA COMISION MERCANTIL. De acuerdo a Rodríguez y Rodríguez, "la Comisión Mercantil es un contrato mercantil por el cual el comisionista lleva a cabo cierta actividad a nombre del comitente".²⁷⁵ Es decir, el comisionista se obliga a efectuar una actividad determinada, que en el caso que nos ocupa es la de vender la mercancía a nombre del comitente. Por su parte el Código de Comercio, si bien no nos define claramente el contrato de comisión, en su artículo 272 nos indica que:

"El mandato aplicado a actos concretos de comercio se reputa comisión mercantil, y comisionista el que la desempeña".

El convenio que celebran por una parte el comitente y por otra el comisionista no es propiamente el contrato de compraventa, sino un convenio de comisión mercantil en el que se especifica cuales son las obligaciones del comitente (exportador) y del comisionista, de tal manera que éste último vende la mercancía en el extranjero a nombre del comitente por el pago de una comisión o porcentaje de la venta realizada.

Esta figura puede provocar diversos problemas en las operaciones de comercio internacional de mercancías si el comisionista no es una persona de total solvencia moral y económica, considerando que el exportador no recibirá el pago de su mercancía sino hasta después de que el comisionista la haya ven-

²⁷⁵ Rodríguez y Rodríguez, Joaquín. Curso de Derecho Mercantil, Tomo II, Ed. Porrúa, México, 1976, p. 52.

dido a su vez.

ii) LA REPRESENTACION EXCLUSIVA. Es una de las modalidades más difundidas en los contratos de compraventa internacional de mercancías y es una operación mediante la cual "el comprador (importador) adquiere la mercadería con la condición de que sólo se le venda a él dentro de un determinado territorio -que puede comprender todo un país e incluso varios-".²⁷⁶

En el derecho positivo mexicano no encontramos una disposición expresa que regule esta modalidad, que incluso tiende a imponerle una restricción al concepto de propiedad privada en la medida en que el exportador se obliga a transferir la propiedad de cierta mercancía, en determinadas circunstancias, a una sola persona y no a otra. En materia de comercio exterior la figura de la Representación Exclusiva toma el nombre de Venta en Exclusividad, la cual en sentido estricto no es un contrato de compraventa, sino una modalidad de éste y que debe de establecerse claramente en el contrato.

En la venta exclusiva, puede celebrarse de manera independiente un contrato de representación exclusiva, mediante el cual el exportador (vendedor) se compromete a vender única y exclusivamente al importador (comprador) determinada mercancía para que éste a su vez la revenda en un territorio definido, entendido éste como la zona dentro de la cual rige el compromiso del exportador de no vender a otra persona que al importador original y puede comprender la parte de un país, todo el país o varios países. El contrato así establecido ampara la exclusividad de ventas futuras, en este orden se tratará de un contrato de orden territorial.

Asimismo, se deberá determinar en este tipo de convenios el tipo de mercancía que sea producida por el exportador o comercializada por éste, cae bajo las obligaciones del importador respecto a la protección que deberá otorgar a las patentes y marcas que amparen al producto, así como los aspectos relacionados a la publicidad del producto que quede a cargo del importador.

4.4.5 EJECUCION DEL CONTRATO DE COMPRAVENTA INTERNACIONAL. Esta última -

²⁷⁶ Witker y Pereznieto. Op. cit., p. 300.

parte del contrato se subdivide en tres fases: entrega de la mercancía, transferencia de su propiedad y transferencia de los riesgos. Las INCOTERMS pueden servir de base a las partes del contrato para regular estos tres aspectos.

En caso de que en el contrato de compraventa no se haya estipulado la -- aplicación de las reglas de las INCOTERMS, el problema debe de ser tratado bajo la óptica del derecho internacional privado, concretamente en base a la -- teoría de los conflictos de leyes. Es decir, para saber que ley se va a apli--car en la entrega de la mercancía, cuál va a ser la ley aplicable a la transfe--rencia de la propiedad o de los riesgos sobre la misma, será necesario deter--minar claramente cual es la ley aplicable al contrato en caso de controversia.

La determinación de la ley que se va ha aplicar al contrato esta estre--chamente vinculado con la libertad de contratar que tiene su base en el con--cepto de autonomía de voluntad y en la noción de "causa". Estos conceptos fueron adoptados por vez primera por el derecho positivo mexicano en los articu--los 1419 y 1420 del Código Civil del Distrito Federal y Territorios de 1884 y con algunas restricciones por el Código Civil para el Distrito Federal vigen--te, aún cuando su antecedente lo encontramos en el derecho francés en el si--glo XVI.

El concepto de autonomía de la voluntad en nuestro Código Civil tiene -- dos fases: el de la libertad de contratar y el de la libertad de determinar -- las condiciones a que se sujetará el contrato, sin más límites que el del or--den público, en este marco, el exportador y el importador pueden hacer depen--der su contrato de la ley que más convenga a sus intereses, siempre y cuando--contenga elementos extranjeros, es decir, que se trate de comprador y vende--dor ubicados en diferentes países o bien, que las mercancías transiten de un--país a otro, además de que exista una relación efectiva con la ley designada--como aplicable, es decir, no se podrá aplicar la ley de un tercer país ajeno--al de las partes que celebran el contrato, aunque lo consideren más favorable a sus propios intereses. Así, la entrega de la mercancía y la transferencia -- de la propiedad y de los riesgos serán regidos por la ley o leyes que las partes hayan convenido en el contrato.

En el caso de los contratos de compraventa internacional celebrados en--tre ausentes, es decir cuando oferente y destinatario no se encuentran materialmente y físicamente en el lugar y tiempo determinado, en el derecho positi--

vo mexicano se aplicará la siguiente regla:

Si la oferta es hecha en México, de acuerdo con el sistema de recepción- aceptado por el Código Civil en su artículo 1807, la ley aplicable a la forma- ción del contrato será la ley mexicana. Sin embargo, como la compraventa in- ternacional de mercancías es un acto mercantil, este se rige por el Código de Comercio, que en su artículo 80 adopta el "sistema de expedición" que se des- prende de lo que dicho artículo señala textualmente:

"Los contratos mercantiles que se celebren por correspondencia, que dan perfeccionados desde que se conteste aceptando la propuesta o - las condiciones con que ésta fuere modificada..."

En el caso anterior, la ley que debe de aplicarse es la extranjera y la- determinación y sanción de los elementos de esencia y validez del contrato -- quedarán sujetos a la ley aplicable a su formación, sea la ley mexicana o la- ley extranjera. Si se trató de esta última, el contrato podrá producir efec- tos jurídicos en México siempre que no vayan en contra de lo establecido por- el artículo 6º del Código Civil, es decir, del orden público, aún cuando la - ley extranjera establezca elementos de esencia y validez.

Finalmente, respecto al ámbito de aplicación de la ley contractual, la - forma del contrato se regirá por la ley del lugar de conclusión, según el --- principio jurídico de "locus regit actum" aceptado por nuestro Código Civil - en su artículo 15, pero si las partes no estipularon expresamente en el con- trato la ley aplicable al mismo, se aplicará la ley del lugar de celebración- del contrato de acuerdo al principio "lex loci contractus".

Por lo que se refiere a la ejecución del contrato, es decir, las condi- ciones de entrega, transmisión de la propiedad y de los riesgos, la ley apli- cable será la del lugar de ejecución del contrato de acuerdo al principio ju- rídico "lex loci executionis".

Con esta parte damos por terminado el análisis de los principales aspek- tos jurídicos que reglamentan el comercio exterior de México, esperando que - lo asentado en las páginas precedentes contribuya a fortalecer los estudios - que especialistas en la materia han venido realizando como un esfuerzo por -- propiciar el desarrollo del comercio exterior y ofrecer a las partes involu- cradas en esta actividad económica los elementos de juicio que les permita me- jorar las funciones que cada uno tiene asignadas. Si logramos estos propósi- tos quedará plenamente justificado el esfuerzo aquí realizado.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. Durante el desarrollo de esta investigación hemos presentado algunas recomendaciones parciales que nos sirven de base para llegar a una conclusión general. En primer lugar, consideramos que las recomendaciones aquí presentadas deberán ser tratadas como parte de una estrategia global para enfrentar un problema que por su peculiar característica exige la interrelación de diversas disciplinas estrechamente vinculadas con el manejo de la política de comercio exterior en México.

2. Los cambios que se manifestaron durante los años setentas en los mercados internacionales no solamente acentuaron la incapacidad de reordenar la estructura del sector externo de la economía mexicana, sino también nos obligaron a cuestionar el orden jurídico prevaleciente que regula la actual política comercial externa del país.

3. La crisis que enfrenta actualmente el mercado petrolero internacional y la consecuente caída de nuestros ingresos de divisas por concepto de exportación de hidrocarburos, nos ha demostrado una vez más que las materias primas y los productos básicos nunca han sido sectores dinamizadores de las economías en desarrollo.

4. Resultaba evidente que al iniciarse la década de los ochenta el modelo de sustitución de importaciones que había caracterizado a la política comercial externa en las cuatro décadas previas, ya estaba agotado, pero ello no se explica únicamente por el excesivo proteccionismo, ni por la orientación de la producción manufacturera hacia el mercado interno, sino por la mayor dinámica de las importaciones, que al haberse acompañado de una distribución regresiva del ingreso, patrones de consumo suntuario y una estructura industrial dominada por las grandes empresas trasnacionales, configuró un aparato industrial ineficiente con marcados desequilibrios intersectoriales y de balanza de pagos, desalentó la competitividad de la economía mexicana, terminando por hacerla más dependiente del exterior.

5. Quitando a las grandes empresas trasnacionales con capacidad para concu-

rir a los mercados externos, son muy pocas las empresas mexicanas de capital nacional con experiencia exportadora, pues la gran mayoría de los inversionistas domésticos se acostumbraron a vender sus productos de mala calidad y con elevados márgenes de ganancia en un mercado interno sobreprotegido, por ello, consideramos que la reconversión del aparato industrial está lejos del alcance de la mayoría de las empresas mexicanas que no están preparadas para competir en los mercados internacionales. En síntesis, no están preparadas para exportar y no saben por dónde empezar, los trámites administrativos y la legislación vigente en la materia, son abrumadores y complejos y existen pocos especialistas para orientar a los empresarios nacionales.

6. Aparentemente se ha iniciado un proceso de simplificación administrativa en los trámites relacionados con la actividad del comercio exterior, pero la realidad es otra, las autoridades administrativas encargadas de dichos trámites lejos de simplificarlos, los han complicado, situación que se vino a agravar con la desaparición del Instituto Mexicano del Comercio Exterior (IMCE) en diciembre de 1985 y su absorción operativa por parte de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y el Banco de Comercio Exterior que todavía están en el proceso de rediseñar programas y definir funciones.

7. La actividad exportadora para el industrial mexicano no es fácil, está sujeta a un marco legal inoperante y excesivo y no hay forma de simplificarlo; a menos que se establezcan las suficientes compañías comercializadoras que orienten a los usuarios sobre los trámites de exportación e importación y que ofrezcan un servicio eficiente a los productores nacionales interesados en vender sus productos en el extranjero con la calidad que se les exige y con precios competitivos. Además de las compañías comercializadoras, las agencias aduanales y la Dirección General de Aduanas tendrán que transformarse en intermediarios eficientes y evitar obstáculos innecesarios a los exportadores mexicanos, para ello tendrán que mantener una estrecha relación con la Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana para diseñar estrategias que permitan mejorar la estructura administrativa que vigila las operaciones del comercio exterior.

8. Los cambios que se fueron presentando en los mercados internacionales y en el comercio exterior de México en particular, estuvieron enmarcados por -

un complejo marco jurídico cambiante en el tiempo, por ello, para poder hacer frente a los factores adversos internos y externos que frenaban la dinámica - de nuestro desarrollo, el Gobierno mexicano puso en práctica a partir de 1982 una política comercial orientada a terminar con la tradicional política proteccionista antiexportadora.

9. En ese proceso, se puso en marcha el Plan Nacional de Desarrollo 1983- - 1988, en donde se reconoce explícitamente el papel prioritario del comercio - exterior en el desarrollo económico del país, con ello se establecen las bases para iniciar un proceso de modernización y reconversión del aparato industrial con el objetivo de terminar con el esquema ilógico de subsidiando al aparato productivo nacional con divisas no generadas por la propia -- planta productiva.

10. El cambio en la orientación de la política comercial externa obligaba a reformar a fondo el marco jurídico que regulaba a dicha actividad económica, - pues resultaba evidente que los instrumentos jurídicos que reglamentaban el - comercio exterior a más de estar dispersos y en algunos casos disvinculados - unos de otros, estaban generalmente al margen de los cambios económicos inter- nos y externos que inciden en las transacciones externas de nuestro país, por lo que en no pocas ocasiones algunos de esos instrumentos lejos de promover - las exportaciones y controlar eficazmente las importaciones, han llegado a in- hibir las transacciones comerciales con el exterior.

11. Para responder a las nuevas necesidades del desarrollo nacional, el Gobi- erno de Miguel de la Madrid se propuso como una de las metas prioritarias la reordenación y simplificación del régimen jurídico reglamentario del comercio exterior, dándose el primer paso importante con la expedición del Programa Na- cional de Comercio Exterior 1984-1988, en donde el mismo Gobierno reconoce que "gran parte de la reglamentación jurídica vigente carece de congruencia y efi- ciencia y en determinados casos es incluso excesiva...", y buscando justifi- car esta inoperancia, termina afirmandose en el mismo Programa que "muchas de estas disposiciones jurídicas surgieron a petición de los particulares, así - como por propuestas de la burocracia estatal"., este proceso de reordenación- del marco jurídico del comercio exterior se complementó con la promulgación - del Programa de Fomento Integral a las Exportaciones en abril de 1985, la Ley

de Comercio Exterior de enero de 1986 y la adhesión de México al GATT en --- agosto de ese mismo año. La nueva Ley reglamentaria del artículo 131 de la - Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos definiría la estrate-
gia de la política comercial externa bajo la rectoría del Estado.

12. Sin embargo, las acciones emprendidas por el Gobierno para depurar, re-
ordenar y hacer más ágil y congruente el régimen jurídico del comercio exte-
rior, no resultaron suficientes para alcanzar los objetivos planteados, pues
la actual reglamentación jurídica contenida en los diversos planes, progra-
mas, preceptos constitucionales, códigos, reglamentos, decretos, circulares,
acuerdos bilaterales y convenios multilaterales suscritos y ratificados por-
el Gobierno mexicano y que en su conjunto suman poco más de 295 ordenamien-
tos jurídicos, nos lleva a deducir que las premisas básicas para la reordena-
ción y simplificación del régimen jurídico del comercio exterior mexicano es
tán todavía muy lejos de alcanzarse.

13. El cuerpo jurídico normativo mediante el cual el Gobierno Federal dici-
plina la política comercial externa y garantiza a los gobernados la aplicaci-
ón de un criterio de legalidad y no criterios arbitrarios y unilaterales que
crean incertidumbre en los sectores productivos nacionales y extranjeros, pe-
ro es precisamente en el número de documentos jurídicos y en sus textos re-
glamentarios en donde cabe preguntarnos si es posible la simplificación admi-
nistrativa y si en las medidas que se han adoptado para fomentar el comercio
exterior del país se han tomado realmente en consideración los puntos de vis-
ta de los consumidores y productores nacionales.

14. El proceso de apertura comercial que se inició con la adhesión formal -
de México al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en ---
agosto de 1986, se complementó con la expedición de la Tarifa del Impuesto -
de Importación que establece la Ley del Impuesto General de Importación del-
12 de febrero de 1988, con la suscripción ad referendum a los seis Códigos -
de Conducta del Gatt y con la promulgación de diversos acuerdos sectoriales-
que aplican el requisito del permiso previo a determinadas fracciones arance-
larias.

La nueva codificación de la Tarifa del Impuesto de Importación, median-
te el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías adopta-

do por las autoridades mexicanas a partir del 1º de julio de 1988, permitirá medir más eficazmente el efecto de las importaciones sobre sectores, grupos y ramas económicas.

15. En la nueva estrategia de apertura comercial, la protección a la industria nacional se apoya en tres instrumentos básicos: los controles al comercio exterior; las restricciones a las importaciones y exportaciones; y la regulación contra las prácticas desleales de comercio internacional.

Sin duda, la regulación contra las prácticas desleales de comercio internacional -dumping y subsidios a la exportación-, es el mecanismo de protección más importante con que se cuenta en estos momentos y tiene por objeto evitar daños a la producción nacional e impedimentos al establecimiento de industrias ocasionados por una importación de bienes extranjeros en términos desventajosos.

16. Para hacer efectiva la aplicación de las medidas anteriores, será necesario revizar a fondo la actual Ley Reglamentaria de Comercio Exterior en lo que respecta al dumping y a los subsidios de exportación, pues la legislación actual establece una fórmula que resulta extremadamente rígida, ya que en términos generales la constatación de la existencia de una práctica desleal de comercio internacional por parte de la autoridad administrativa provoca el establecimiento de cuotas compensatorias sin consideraciones relacionadas con el daño a la producción doméstica, ni consideraciones de algún otro tipo.

17. La Ley Reglamentaria de Comercio Exterior introdujo una excepción respecto a la prueba del daño en sus artículos 14 y 15, con lo que se ha logrado parcialmente hacer compatibles las disposiciones del derecho positivo mexicano con las disposiciones del derecho internacional público en esta materia.

Por ello, consideramos necesario que nuestro país celebre próximamente convenios, acuerdos o tratados con otros países sobre la "prueba del daño", de tal manera que progresivamente, lo que actualmente aparece como excepción en los artículos 14 y 15, se convierta en regla general, ello es importante si partimos del supuesto de que el trato que le demos a la mercancía extranjera en nuestro país, será el trato que reciban las mercancías mexicanas en el extranjero.

18. La reglamentación de las prácticas desleales de comercio internacional -

deberá enfocarse desde el punto de vista del derecho internacional público, - pues se trata de normas jurídicas que eventualmente serán aplicadas a nuestro país por sus principales socios comerciales. Es decir, México aplicará su legislación nacional cuando se trate de mercancías extranjeras que se internan al territorio nacional, mientras que a nuestras exportaciones les será aplicada la legislación del país de destino o las normas internacionales que se contengan en los tratados o acuerdos bilaterales y multilaterales de los que México sea signatario.

19. En la medida en que México celebre convenios o acuerdos bilaterales y -- multilaterales en los que se incluyan mecanismos jurídicos regulatorios de -- las prácticas desleales de comercio internacional, las autoridades responsables de nuestra política comercial externa deberán de considerar en sus resoluciones el criterio de la "prueba del daño" contenido en el artículo 14 de la Ley Reglamentaria de Comercio Exterior y cuyos elementos mínimos se expresan enunciativamente y no limitativamente en el artículo 15 de la misma Ley.

20. Si México llegara a suscribir próximamente acuerdos bilaterales sobre -- prácticas desleales de comercio internacional, además del Entendimiento firmado el 15 de mayo de 1985 con Estados Unidos en materia de Subsidios e Impuestos Compensatorios, los supuestos del artículo 14 de la Ley Reglamentaria de Comercio Exterior se actualizarían y con ello, la aplicación de las cuotas -- compensatorias quedaría sujeta a la "prueba del daño", por esta razón nos parece fundamental que el Gobierno mexicano difunda ampliamente entre los exportadores nacionales los distintos instrumentos jurídicos del derecho internacional y que eventualmente les podrían ser aplicados a sus ventas en el exterior.

21. La nueva división internacional del trabajo tiene como una de sus principales características la búsqueda de una mayor integración de los mercados nacionales, en este proyecto, la meta de hacer de México un país exportador competitivo, forma parte de la dinámica actual del capitalismo mundial en la que estamos incertos y en donde las economías desarrolladas se han especializado en la exportación de servicios y productos de alta tecnología; en tanto que a las economías en desarrollo de ingreso medio se les ha asignado el papel de -- abastecedoras de una oferta complementaria de materias primas y de algunos --

bienes elaborados de baja integración tecnológica, en función de su particular grado de industrialización y de su dotación de recursos naturales.

22. El Gobierno mexicano reconoce que la situación del mercado mundial caracterizado por las políticas proteccionistas que han puesto en práctica los --- principales países industrializados en los últimos años y por la estrechez de recursos financieros, no sólo de los organismos financieros sino también de la banca privada internacional, hace necesario hoy más que nunca, revizar los diversos instrumentos legales y operativos que reglamentan la práctica del comercio exterior en México si queremos aspirar a continuar elevando el nivel de nuestras exportaciones no petroleras.

23. En ese proceso, Estados Unidos viene impulsando decididamente la creación de un mercado de libre comercio en América del Norte, el primer paso ya se dio con la firma del Acuerdo de Libre Comercio Estados Unidos-Canadá en enero de 1988 y en el que ha quedado clara la intención de esos países de incorporar a México en un futuro próximo. Bajo esta perspectiva, las autoridades mexicanas responsables del manejo de la política comercial externa tendrán que ser muy cautas en la toma de cualquier decisión al respecto, pues evidente -- que nuestro país no está en condiciones de establecer una zona de libre comercio con sus vecinos del norte ni en el corto ni en el mediano plazo.

Desde nuestro particular punto de vista, negamos reconocer que México -- tenga ventajas comparativas respecto con Estados Unidos y Canadá, por la utilización de tecnología obsoleta y el pago de salarios bajos, pues ello no es un signo de competitividad sino del grado de subdesarrollo en que nos encontramos.

24. Si las autoridades mexicanas decidieran en estos momentos integrar al -- país al Acuerdo de Libre Comercio firmado entre Estados Unidos y Canadá, estimamos que directa o indirectamente se verían afectados los niveles de vida de poco más de 25 millones de mexicanos, por ello, de llegarse a plantear la posibilidad de integrarnos a un posible mercado de libre comercio de América -- del Norte, deberán de considerarse los marcados desniveles productivos, financieros, tecnológicos y de dotación de recursos que existen entre los tres países norteamericanos.

25. La intensificación de nuestras relaciones comerciales regionales y con --

otros países extraregionales, por mucho que se ha dicho que son necesarias para diversificar nuestros mercados y disminuir nuestra dependencia del mercado estadounidense, la realidad es que los países de la región latinoamericana enfrentan actualmente una crisis financiera similar o más grave que la nuestra, por lo que los esfuerzos del Gobierno mexicano de penetrar más al mercado latinoamericano o a la llamada "Cuenca del Pacífico", se ven actualmente limitados. Nuestro mercado natural seguirá siendo por muchos años más el mercado estadunidense y en segundo lugar, los países industrializados de Europa Occidental y Japón. Desafortunadamente para México las políticas proteccionistas que esos países vienen aplicando, continuaran limitando la expansión de nuestras exportaciones, por lo que tendrá que redefinirse el marco jurídico que reglamentará nuestras relaciones comerciales con nuestros principales clientes.

26. La reglamentación jurídica sobre el control del comercio exterior, aranceles, asuntos fronterizos, inversión extranjera y negociaciones bilaterales y multilaterales han demostrado hasta ahora su ineficiencia para fortalecer - la estructura de nuestro comercio exterior, la promoción de nuestras exportaciones, la diversificación de nuestros mercados, el fortalecimiento del aparato industrial y el mejoramiento en los niveles de vida de la población.

27. Por lo que respecta a los aranceles, consideramos válido el argumento esgrimido por el Gobierno de fijarlos bajo el criterio de seguridad nacional, - siempre y cuando sean congruentes con la consecución del objetivo de seguridad para el aparato productivo nacional y la protección del empleo y cuando - el arancel sea la alternativa menos costosa para el país. En consecuencia, el arancel que protege a la industria nacional deberá de revizarse con mayor periodicidad para que no se transforme en el largo plazo en un instrumento de - protección excesiva, paralelamente a esa medida, deberán de promoverse más zonas libres en el país para hacer más competitivas a las industrias locales.

28. La reglamentación jurídica de la industria maquiladora de exportación se enmarca en el Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación del 15 de agosto de 1983 el que establece, entre otros aspec-tos, que las maquiladoras deberán de cumplir con cierto grado de integración nacional -definido éste como el cociente de los componentes mexicanos sobre - el costo total del producto- y prestar asistencia técnica a sus proveedores -

nacionales. Asimismo se establecen tres lineamientos básicos de política industrial que rigen la promoción de los programas de maquila: inversión en sectores de tecnología avanzada, mayor incorporación de componentes nacionales y capacitación de mano de obra.

29. La actual reglamentación jurídica de la industria maquiladora de exportación es sin lugar a dudas importante, pues nos ofrece algunas opciones importantes para el mejor aprovechamiento de las plantas maquiladoras que operan en el país. Sin embargo, la plena utilización de las nuevas tecnologías y la diversificación de la producción manufacturera, podrían incrementarse con una mayor participación nacional en los procesos productivos de la industria maquiladora, el marco jurídico que norma el funcionamiento de los servicios por transformación se orienta a ese objetivo, pero resulta insuficiente. Es evidente que los ordenamientos legales relativos al grado de integración nacional son poco precisos, ya que apuntan más hacia objetivos de relocalización geográfica que hacia una mayor integración.

En este sentido, para modificar la proporción de los insumos se podría pensar en exigir mayores grados de integración nacional, aunque ello no necesariamente sería una solución inmediata, toda vez que la medición del grado de integración nacional incluye la participación de la mano de obra, es posible incrementarlo sin incorporar mayor cantidad de partes y componentes nacionales, por ello es necesario que el criterio de grado de integración nacional se modifique para propiciar efectivamente la mayor incorporación de componentes nacionales distintos de la mano de obra, extendiéndose este requisito a toda empresa maquiladora -no solamente a las que deseen abastecer el mercado nacional-, así como establecer un plan de incrementos graduales en el indicador, incluyendo en su medición no solamente bienes sino también servicios.

30. Desafortunadamente el problema rebasa al marco jurídico que reglamenta el funcionamiento de la industria maquiladora de exportación, es evidente que la capacidad de respuesta de la planta industrial nacional no sea lo suficientemente elástica para abastecer mayores requerimientos de insumos. El Decreto de 1983 partió del supuesto de que dicha capacidad existía y que, por lo tanto, el reto se refería a su aprovechamiento, pero la realidad nos demostró que ello no fue cierto, por esto los cambios que se requieren para satisfacer

la demanda de nuevos productos exige no sólo modificar el giro de las empresas sino modernizar la planta productiva y renovar por completo el equipo, esto exige de nuevas y cuantiosas inversiones que en un entorno de escasez de recursos y estancamiento productivo resultan difíciles de lograr.

31. Bajo esa problemática consideramos necesario que el tratamiento jurídico otorgado a los exportadores indirectos se sitúe en un plano de mayor igualdad al que se da a los exportadores directos, esto implica hacer más extensivo el uso de algunos mecanismos de fomento tales como la importación de insumos libres de aranceles, la exención de otro tipo de impuestos, el empleo de la Carta de Crédito Doméstica, así como los programas de importación temporal para exportación y del mecanismo de devolución de impuestos de importación (draw - back), todo ello exige la expedición de un nuevo Decreto regulatorio de la industria maquiladora de exportación acorde a la realidad que enfrentan dichas industrias, si se quiere utilizarlas como un instrumento promotor del desarrollo nacional y no como una sangría de recursos para el país.

32. Para evitarse que la planta productiva nacional resulte dañada por mercancías importadas en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional nuestras disposiciones jurídicas en la materia han facultado al legislador para que este le pueda ordenar actuar a la autoridad administrativa para resolver a la brevedad posible las denuncias que le han sido presentadas sobre posibles prácticas desleales de comercio internacional. En este punto consideramos indispensable que las autoridades administrativas no utilicen la aplicación indiscriminada de las cuotas compensatorias como un instrumento -- más de protección injustificada y extraarancelaria a la producción nacional, pues ello nos regresaría nuevamente a las prácticas proteccionistas que tanto daño han causado a la planta productiva nacional.

33. Lograr el equilibrio entre la debida protección comercial y la eliminación de protecciones indebidas e injustificadas a la producción nacional es una labor muy delicada que reclama un marco jurídico adecuado y el mejor empeño, capacidad y sensibilidad por parte de los funcionarios responsables de llevar a cabo estas funciones. Resulta de la mayor importancia tener en consideración que la aplicación de cuotas compensatorias no debe de obstaculizar el libre flujo de mercancías extranjeras al mercado nacional.

34. El problema jurídico que plantea la cuota compensatoria, tiene que ver con su propia naturaleza jurídica, ya que siendo materialmente un gravamen, formalmente no puede asimilarse a la categoría de un impuesto, pues por disposición del artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los impuestos, incluyendo sus elementos fundamentales como lo son el sujeto, el hecho gravable, el monto o cuota y la base, sólo pueden establecerse en una Ley, se entiende de las que expide el Congreso de la Unión y en consecuencia, la autoridad administrativa carecerá de facultades para fijar o establecer los elementos de cualquier tipo de impuestos -excepto los que se refieren a aranceles a la importación o exportación- de manera particular y específica, tal y como sucede en el caso de las cuotas compensatorias.

35. Finalmente consideramos que el ejercicio de las facultades que se otorgan en el artículo 1º de la Ley Reglamentaria de Comercio Exterior al Ejecutivo Federal, vinculadas al objetivo de regular y promover el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, es un imperativo de rango constitucional que obliga a la autoridad administrativa a su cumplimiento, es por tanto una Ley de carácter madatario y no potestativo, y en consecuencia el Ejecutivo Federal debe ejercer las facultades que se le otorgan buscando realizar los objetivos que la Ley le señala y que se vinculan estrechamente con el desarrollo económico del país y, en última instancia con el beneficio general del mismo. La omisión en el ejercicio de estas facultades hará incurrir en responsabilidad a la autoridad administrativa representada en la persona del Poder Ejecutivo Federal.

36. En efecto, todos los obstáculos negativos que inciden en el comercio exterior mexicano y en la escasez de divisas y el régimen jurídico ineficiente que regula esa actividad trascendente para la economía nacional, son responsabilidad del Gobierno, tanto por ser causa como por ser efecto de ello, desviándose así el ejercicio de la rectoría del Estado en la actividad económica.

BIBLIOGRAFIA GENERALCAPITULO PRIMERO.

- BHAGWATI, Jagdish. Foreign Trade Regimes: Overall Conclusions National-Bureau of Economic Research, Ballinger Publishing Co., Cambridge, -- Mass., 1978.
- BODENHEIMER, Edgar. Teoría del Derecho, Ed. FCE, Col. Popular, núm. 60, - México, 1982.
- BORISOV, Zhamin y MAKAROVA. Diccionario de Economía Política, Ed. Futura, - Buenos Aires, Argentina, 1976.
- BRYCE, James. The Law of Nature, Studies in History and Jurisprudence, New York, Oxford University Press, 1981.
- CANTILLON, Ricardo. Ensayo sobre la Naturaleza del Comercio en General, -- Ed. FCE, México, 1978.
- CARRILLO Flores, Antonio. "La Constitución y la acción económica del Estado", Investigación Económica, núm. 179, Facultad de Economía, UNAM, - México, enero-marzo de 1987.
- COLEMAN, D.C. The Economy of France and England 1450-1750, Oxford University Press, 1977.
- CROSSMAN, R. H. Biografía del Estado Moderno, Ed. FCE, Col. Popular, núm.-63, México, 3ª ed., 1974.
- DAVID, Ricardo. Principios de Economía Política y Tributación, Ed. FCE, -- México, 1976.
- DECKER, Mattew. Essay on the Causes on the Decline Foreign Trade, Londres, 1750.
- DE SOTO, Hernado. El Otro Sendero, Ed. Diana, México, 1ª ed., 1987.
- DIAZ-ALEJANDRO, Carlos. "Trade policies and economic development" en P. -- Kenen (Comp.), International Trade and Finance: Frontier for Research, Cambridge University Press, Cambridge, Mass., 1975.
- ELLSWORTH, P. y CLARK Leith, J. Comercio Internacional, Ed. FCE, México, - 1987.
- ENGELS, Federico. Anti-Düring, en Obras Fundamentales de Carlos Marx y Federico Engels, Tomo XXIV, Ed. FCE, México, la ed., 1984.

- Carta a J. Bloch del 21 de septiembre, en Obras Escogidas, Tomo II, Ed. Progreso, Moscú, 1972.
- FERNÁNDEZ Hurtado, Ernesto. "La iniciativa privada y el Estado como promotores del desarrollo", en México. 50 Años de Revolución, Ed. FCE, México, 1970.
- FRUMKIN, A. Teorías Contemporáneas de las Relaciones Económicas Internacionales, Ed. Progreso, Moscú, 1974.
- FURNISS, Edgar S. The Position of the Laborer in a System of Nationalism, - Houghton, Mifflin Co., Londres, 1980.
- KUCZYNSKI, M. y MEEK, R. El Tableau Economique de Quesnay, Ed. FCE, México, 1ª ed.,
- MANDEL, Ernest. Ensayos sobre el Neocapitalismo, Ed. ERA, México, 1981.
- MARGAIN, Hugo B. "Intervencionismo estatal en la economía", Comercio Exterior, Bancorex, México, abril de 1961.
- MARX, Carlos. El Capital, Crítica de la Economía Política, Tomo III, Ed. - FCE, México, 1974.
- Contribución a la Crítica de la Economía Política, Ed. Progreso, Moscú, 1976.
- MICHAELY, M. Concentration in International Trade, North Holland Publishing Co. Amsterdam, 1982.
- MIKESSELL F., Raymond. "El desarrollo económico y el principio de las ventajas comparativas", Revista de Economía, núm. 2, Universidad de Chile, - Santiago de Chile, 1972.
- MOLINIER, Jean. Les Métamorphoses d'une Théorie Economique: Le Revenu National Chez Boisguilbert, Quesnay et Say, A. Colin Ed., Paris, 1978.
- MUN, Thomas. La Riqueza de Inglaterra por el Comercio Exterior, Ed FCE, México, 1978.
- PASCHUKANTS, E. "Soviet jurisprudence and socialism", Law Quarterly Review, vol. 52, núm. 10, 1976.
- HELPS, E.S., "The new view of investment: a neoclassical analysis", Quarterly Journal of Economics, núm. 176, E.U.A., 1976.
- PORRUA Pérez, Francisco. Teoría del Estado, Ed. Porrúa, México, 1980.
- ROBERTSON, H., Aspects of the Rise of Economic Individualism, Cambridge University Press, 1973.

- SEARA Vázquez, Modesto. *Derecho Internacional Público*, Edit. Porrúa, México, 1982.
- SMITH, Adam. *La Riqueza de las Naciones*, Edit. FCE, México, 1981.
- SMITH, Charles. *Three Tracts on the Corn Trade and Corn Laws*, London, 1766.
- SORENSEN, Max (Comp.). *Manual de Derecho Internacional Público*, Edit. FCE, México, 1981.
- STUART Mill, John. *Principios de Economía Política*, Edit. FCE, México, -- 1987.
- TEILHAC, Ernest. *Pioneers of American Economic Thought in the Nineteenth Century*, Edit. Mac. Millan, Londres, 1976.
- TIMASHEFF, S. "The crisis in the marxian theory of law", Law Quarterly Review, vol. 16, núm. 12, 1979.
- TORRES Gaytán, Ricardo. *Teoría del Comercio Internacional*, Siglo XXI Editores, México, 1977.
- TREVELIAN, G. *Historia Social de Inglaterra*, Edit. FCE, México, 1976.
- WILSON, Charles. *Mercantilism*, Routledge and Kegan Paul Edit., Londres, -- 1973.

CAPITULO SEGUNDO.

- AGO, R. "L'Organizzazione Internazionale della Società delle Nazioni alle Nazioni Unite", La Comunità Internazionale; Milan, 1976.
- ALVAREZ Gurza, Eric. "El ingreso al GATT de países en desarrollo. Elementos jurídicos que deben tomarse en cuenta", Comercio Exterior, vol. -- 29, núm. 2, Bancomext, México, febrero de 1979.
- ANDERSON, K. y RODNEY, T. *Issues in World Trade Policy: GATT at the Cross Roads*, Mac Millan, Londres, 1986.
- ANDIC, F. y GUTIERREZ, E. "Caribbean trade patterns", CODECA, San Juan, -- Puerto Rico, 1976.
- ANDIC, S. y TELTEL, S. *Integración Económica*, Edit. FCE, Serie Lecturas -- núm. 9, México, 1977.
- ARAGAO, José María. "La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)"; INTAL, -- Lima, Perú, 1983.

- ARNAUD Cras, Les. "Executive Agreements aux Etats Unis", Revue Générale de Droit International Public, Tome LXXVI, núm. 4, 1972.
- ARNDT, Sven W. "On discriminatory v.s. non-preferential tariff policies", - Economic Journal, núm. 78, diciembre de 1978.
- BALDWIN, Richard. "Fashioning a Negotiation Package between Developing and Developed Countries" (mimeo), octubre de 1986.
- BECERRA Ramírez, Manuel. El CAME: Estructura, Funciones y Significación Política, Edit. UNAM, México, 1985.
- BERLINGIERI, V. "Note minime sull'autonomia della clausula compromissoria", Il Diritto Internazionale, año LXXVI, núm. 1, enero-marzo, 1984.
- BERRIOS, Rubén. "La economía política de las relaciones Este-Sur", Foro Internacional, vol. XXV, núm. 3, El Colegio de México, México, enero-marzo de 1985.
- BHAGWATI, Jagdish. "Trade diverting customs unions and welfare improvements: a clarification", Economic Journal, núm. 81, septiembre de 1971.
- BOWETT, D. The Law of International Institutions, Stevens Edit., Londres, - 1973.
- BRISÑO Sierra, Humberto. El Arbitraje en el Derecho Privado, Imprenta Universitaria, México, 1976.
- BROK, William. "temas prioritarios del comercio de los ochentas", Perspectivas Economicas, núm. 38, México, 1981.
- BUENO, Gerardo. "El Tratado de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos" Comercio Exterior, vol. 38, núm. 3, Bancomext, México, marzo de 1988.
- CAMELO, Heber. "El tratamiento preferencial a Bolivia y Ecuador en la ALALC: análisis crítico y evaluación de resultados", Integración Latinoamericana, núm. 82, agosto de 1983.
- CARREAU, D. y JUILLARD, P. Droit International Économique, Edit. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París, 1980.
- CATALANO, N. Manual de Derecho de las Comunidades Europeas, BID, Instituto Para la Integración de América Latina, Buenos Aires, Argentina, 1976.
- COOPER, C. y MASSELL, B. "Towards a general theory of customs unions for developing countries", Journal of Political Economy, núm. 78, enero de 1985.
- DAVID, R. "Arbitrage et Droit Comparé", Revue Internationale de Droit Comparé, París, año XXI, núm. 1, 1979.

- DELL, Sidney. "Latin America Common Market", Oxford University Press, 1975.
- Los Bloques de Comercio y Mercados Comunes, Edit. FCE, México, -
1ª ed., 1973.
- "Obstacles to Latin American Integration", en Ronald Hilton ed.,
Nueva York, 1975.
- DEMAS G., William. "CARIFTA and the new Caribbean", INTAL, Buenos Aires, Ar-
gentina, mayo de 1973.
- ESCOBAR Montero, Cecilia. La Comunidad Económica Europea, Edit. UNAM, Méxi-
co, 1985.
- México y la Comunidad Económica Europea 1970-1981 (tesis), Facu-
lta de Economía, UNAM, México, 1985.
- ELKIN, N. Droit et Pratique des Préférences Généralisées, CIACO, Lovaina, -
Bélgica, 1985.
- ETRA, A. "Time for a change: the United Nations Conference on Trade and De-
velopment", Revue Belge Droit International, Bruselas, núm. 11, 1976.
- FADDEIEU, Nicolai. "El Consejo de Ayuda Mutua Económica", en La Integración
Económica Socialista, Academia Nauk, Moscú, 1973.
- FANJZYLBERT, Fernando y MARTINEZ, Trinidad. Las Empresas Transnacionales, --
Edit. FCE, México, 2ª ed., 1976.
- FERNANDEZ Shaw, Félix. La Integración Centroamericana, Ediciones de Cultura
Hispanica, Madrid, 1975.
- FISCHER Galafi, Stephen. Integration and Community Building in Eastern So-
cialist Republic, The Johns Hopking Press, Baltimore, 1979.
- FISHER, George. "L'UNCTAD et sa place dans le Système des Nations Unies", -
Annuaire Francais de Droit International, París, 1976.
- FISHLOW, Albert. "El comercio como motor de crecimiento", Perspectivas Eco-
nómicas, núm. 38, México, 1981.
- GERARDI, Ricardo. "posibles tendencias del intercambio comercial de América
Latina y la CEE", Comercio Exterior, vol. 31, núm. 5, Bancomext, Méxi-
co, mayo de 1981.
- GONZALEZ Maicas, Zoila. La Comunidad Económica Europea, Edit. Ciencias So-
ciales, La Habana, Cuba, 1978.
- HANEINE, Ernesto. Sustitución de Exportaciones. Estrategia de Desarrollo --
Económico para México, Edit. Diana, México, 1ª ed., 1987.

- HARRY G., Johnson, "An economic theory of protectionism tariff bargaining and the formation of customs unions", Journal of Political Economy, - núm. 73, junio de 1975.
- INSTITUTO de Economía del Sistema Socialista Mundial de la Academia de -- Ciencias de la URSS, CAME: Significado Internacional de la Integración Socialista, Edit. Progreso, Moscú, 1982.
- INTAL, "La política proteccionista de la Comunidad Económica Europea", Revista de Integración Latinoamericana, vol. 6, núm. 58, Buenos Aires, - Argentina, junio de 1981.
- JACQUES, A. y COLETTE, M. Organizaciones Económicas Internacionales, Edit. Ariel, Barcelona, 1981.
- JACKSON, John. "Governmental disputes in international trade relations: a proposal in the context of GATT", Journal of World Trade Law, Vicent-Press, vol. XIII, núm. 1, Londres, 1986.
- KESMAN, Carlos V. "ALALC-ALADI: transformación y situación actual", Notas de Economía de Fundación Mediterránea, núm. 5, Lima, Perú, octubre de 1983.
- KNIGHT, S. "International commercial arbitration: procedures and practice" en Proceedings of the American Society of International Law, Washington, D.C., 1982.
- KRASNOV, E. La Integración Económica Socialista y la Relaciones Económicas Mundiales, Edit. de la Agencia de Prensa Novosti, Moscú, 1971.
- KRETIETBANK, "40 years of the GATT", Weekly Bulletin, año XLII, núm. 38, - 23 de octubre de 1987.
- KRIDL, Valdemir. "The third world and the global economy", Problems of Communism, núm. 72, Washington, D.C., julio-agosto de 1979.
- LANCH, Manfred. Evolución y Funciones de los Tratados Multilaterales, Edit. UNAM, México, 5ª ed. 1972.
- LEBEDEV, N. La URSS en la Política Mundial, Edit. Progreso, Moscú, 1987.
- LIPSEY, R. y SMITH, M. "Taking the initiative: Canada's trade options in a turbulent world", C.D. Howe Institute, Toronto, Canadá, 1985.
- MALPICA de Lamadrid. Luis. ¿Qué es el GATT?, Edit. Grijalvo, México, 1979.
- MARGAIN, Eduardo. "Development challenges and cooperation in the Caribbean Community", BID, Center for Political Studies/Institute for Social Research, Washington, D.C., marzo de 1983.

- METZLER, L. "Tariffs, the terms of trade and the distribution of national income", Journal of Political Economy, vol. 57, núm. 13, junio de -- 1985.
- MIROW, Kurt Rudolf. La Dictadura de los Cárteles, Siglo XXI Editores, Méxi-
co, 1ª ed., 1981.
- MORALES, Juan Antonio. "Problemas del Arancel Externo Común: El caso del -
Grupo Andino", Center of Latin American Development Studies (CLADS), -
Discussion Paper, núm. 58, Boston University, abril de 1983.
- MUÑOZ Ortega, Carlos. La Integración Económica de los Países Socialistas, -
Ediciones Librería Profesional, Bogotá, Colombia, 1982.
- NACIONAL Financiera, "La Ronda Uruguay: los servicios financieros y su im-
portancia para México", El Mercado de Valores, año XLVII, núm. 59, Na-
cional Financiera, México, septiembre de 1985.
- NUTTING, Anthony. "Europe will not towait", Londres, 1970.
- O'CONNELL, D. International Law, Stevens Edit., Londres, 1975.
- ORDOÑEZ, H. "Las industrias centroamericanas de integración: algunos aspec-
tos de su problemática jurídica", Integración Latinoamericana, núm. -
62, octubre de 1981.
- REYNOLD, Clark W. "Patterns of North American trade and balance of paymen-
ts with implications for dynamic comparative advantage", (mimeo), Nuga
York, 1985.
- ROUSSEAU, Charles. Derecho Internacional Público, Edit. Ariel, Barcelona, -
1976.
- SEARA Vázquez, Modesto. Derecho Internacional Público, Edit. Porrúa, Méxi-
co, 1981.
- Tratado General de la Organización Internacional, Edit. FCE, Mé-
xico, 1985.
- SEPULVEDA, César. Derecho Internacional, Edit. Porrúa, México, 1983.
- SCHYDLOWSKY, Daniel. "Criterios analíticos para la formulación de una polí-
tica económica subregional andina", IEP, Lima, Perú, 1981.
- SIQUEIROS, S. "El arbitraje comercial", Revista de la Facultad de Derecho;
Tomo XXV, núm. 59, UNAM, México, 1975.
- SORENSEN, Max (Comp.). Manual de Derecho Internacional Público, Edit. FCF,
México, 1981.
- STOLPER, W. "Protection and realwages", Review of Economic Studies, vol. -
IX, núm. 4, abril de 1987.

- STRAUS, D. "The growing consensus on international commercial arbitration", American Journal of International Commercial Law, vol. 68, núm. 4, --- Washington, D.C., 1984.
- TAMAMES Gómez, Ramón. Estructura Económica Internacional, Edit. Alianza, -- Madrid, 3ª ed., 1975.
- TIRONI, Ernesto. Pacto Andino, Carácter y Perspectivas, IEP, Lima Perú, -- 1978.
- TORRALBA, Soriano V. "Eficacia del contrato preliminar de arbitraje", Revista Critica de Derecho Inmobiliario, Madrid, 1976.
- URENCO F., Claudio. "Ante la perspectiva de un mercado común de América del Norte", Comercio Exterior, vol. 31, núm. 10, Bancomext, México, octubre de 1981.
- URQUIDI, V. y BALASSA, B. "Toward Renewed Economic Growth in Latin America", Institute for International Economics, El Colegio de México y Fundación Getulio Vargas de Brasil, Washington, D.C., 1986.
- USENKO, E. Consejo de Ayuda Mutua Económica. Problemas Jurídicos Fundamentales, Edit. Progreso, Moscú, 1978.
- VARELA, Fernando. Desarrollo y Comercio Internacional: la UNCTAD, Madrid, -- 1978.
- VEGA Cánovas, Gustavo. "El Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos", Comercio Exterior, vol. 38, núm. 3, Bancomext, México, marzo - de 1988.
- VERDROSS, A. Derecho Internacional Público, Edit. Aguilar, Madrid, 1977.
- VIRATILLE, Gérard. "L'Ouverture de la Sixième Conférence des Nations Unies - sor le Commerce et le Développement", Le Monde, París, junio de 1983.
- WEINTRAUB, Sidney. A Common Market between the United States and Mexico, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1984.
- WINHAM, S. "International commercial arbitration: procedures and practice", - en Proceedings of the American Society of International Law, Washington D.C., 1982.
- WITKER Velázquez, Jorge. El Régimen Jurídico de los Productos Básicos en el Comercio Internacional, Edit. UNAM, México, 1ª ed., 1984.
- WONNACOT, Paul. The United States and Canada: the quest for free trade, Institute for International Economics, Washington, D.C., 1987.

CAPITULO TERCERO.

- ACEVEDO Garat, Miguel. "El financiamiento al comercio exterior y la integración: el papel de la banca de fomento" El Mercado de Valores año --- XLVIII, núm. 5, Nacional Financiera, México, agosto 1° de 1988.
- BUENO, Gerardo. "Estructura de la protección en México", en Bela Balassa -- (Comp.), Estructura de la Protección en Países en Desarrollo, CEMLA, - México, 1971.
- BURGOA Orihuela, Ignacio. El juicio de Amparo, Edit. Porrúa, México, 2ª ed. 1980.
- Derecho Constitucional Mexicano, Edit. Porrúa, México, 1982.
- CARDOSO, Ciro (Comp.). México en el Siglo XIX, Edit. Nueva Imagen, México, - 1983.
- CARPIZO Mc. Gregor, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917, Edit. Porrúa, - 1ª ed., México, 1983.
- CAVAZOS Lerma, Manuel. "La evolución del proteccionismo en México", Comercio Exterior de México, Siglo XXI Editores, México, 1982.
- CREEL Lujan, J. "La constitucionalidad de las tarifas flexibles", Revista - de Estudios Contables, vol. III, núm. 5, Monterrey, México, 9 de enero de 1951.
- DE OLAGUIBEL Arista, Carlos. El proteccionismo en México, Edit. La Epoca, - 1ª ed., México, 1877.
- DE PINA, Rafael. Diccionario de Derecho, Edit. Porrúa, México, 3ª ed., 1979.
- DE VERGOTTINI, Giuseppe. Diccionario de Política, Tomo II, Norberto Bobbio y Nicola Matteuci Edit., Siglo XXI Editores, México, 1987.
- DIAZ-ALEJANDRO, Carlos. "Las políticas de comercio exterior y el desarrollo económico", Intercambio y Desarrollo, Edit. FCE, México, 1981.
- FLORES Zavala, Ernesto. Elementos de Finanzas Públicas: los Impuestos, Edit. Porrúa, México, 1982.
- GARCIA Moreno, Víctor Carlos. "Enfoque socio-jurídico y económico de las maquiladoras", en Política, Economía y Derecho de la Inversión Extranjera en México, Juan Banderas Casanova (Coord.), Edit. UNAM, México, 1984.
- HAMILTON, Madison y Jay. El Federalista, Edit. FCE, México, 1ª ed., 1974.
- HANEINE, Ernesto. Sustitución de Exportaciones. Estrategia de Desarrollo Económico para México, Edit. Diana, México, 1ª ed., 1987.

- HERNADEZ Cervantes, Héctor. "Apoyos complementarios para el fomento del comercio exterior", El Mercado de Valores, año XLVI, núm. 12, Nacional-Financiera, México, 24 de marzo de 1986.
- "La promoción de exportaciones y la liberalización del comercio exterior", Comercio Exterior, vol. 35, núm. 11, Bancomext, México, noviembre de 1985.
- "Apertura comercial y proteccionismo; fomento industrial e inversiones extranjeras", El Mercado de Valores, año XLVIII, núm. 10, - Nacional Financiera, México, mayo 15 de 1988.
- HERRERA Canales, Inés. El Comercio Exterior de México 1821-1875, El Colegio de México, México, 1ª ed., 1982.
- HUERTA Quintanilla, Rogelio. "Relaciones económicas internacionales y la balanza de pagos de México (1970-1976)", Investigación Económica, -- (Nueva Época), año 1, núm. 3, Facultad de Economía, UNAM, México, julio-septiembre de 1977.
- IZQUIERDO, Rafael. "Proteccionism in Mexico" en Raymond Vernon, Public and Private Enterprises, Harvard University Press, 1974.
- KING, Tate. Industrialization and Trade Policies since 1940, Oxford University Press, 1970.
- LANZ Duret, Miguel. Derecho Constitucional Mexicano, Edit. Norgis, México, 1ª ed., 1979.
- LOPEZ Lucio, Rogelio. "La industria maquiladora de exportación", Economía-Informa, núm. 147, Facultad de Economía, UNAM, México, diciembre de - 1986.
- MALDONADO, Víctor Alfonso. "El Sistema General de Preferencias: una realidad inminente", Comercio Exterior, vol. 20, núm. 6, Bancomext, México, junio de 1970.
- MERCADO H., Salvador. Comercio Internacional, Edit. Limusa, México, 1986.
- MORENO, Alejandro y FLORESCANO, Enrique. El Sector Externo y la Organización Espacial y Regional de México, Edit. ERA, México, 2ª ed., 1980.
- MUNGARAY, Alejandro. "División internacional del trabajo y automatización de la producción: el futuro de las maquiladoras", Investigación Económica, Facultad de Economía, UNAM, México, abril-junio de 1987.
- NAVARRETE, Jorge Eduardo. "desequilibrio y dependencia: las relaciones económicas internacionales de México en los años sesenta", El Trimestre-económico, núm. 8, Edit. FCE, México, 1979.

- "Desequilibrio y dependencia: el comercio exterior de México", - Comercio Exterior, vol. 25, núm. 12, Bancomext, México, diciembre de 1985.
- PHILLIPS Olmedo, Alfredo. "Producir para exportar", Comercio Exterior, vol. 35, núm. 4, Bancomext, México, abril de 1985.
- Programa de Trabajo del Bancomext, en Bancomext, Programa de -- Actividades para 1986.
- "El Bancomext, una institución para apoyar el esfuerzo colectivo de desarrollo", Comercio Exterior, vol. 27, núm. 6, Bancomext, México, junio de 1987.
- POINCILIT, Ernart. "La posición de los países avanzados ante las preferencias arancelarias", Comercio Exterior, vol. 20, núm. 6, Bancomext, México, junio de 1970.
- REYNOLDS, Clark. "Mexican Commercial Policy" (mimeo), Nueva York, 1970.
- TEN Kate, A. y WALLACE, R. "La protección efectiva en México", Investigación Económica, vol. XXXVI, núm. 140, Facultad de Economía UNAM, México, enero-marzo de 1977.
- TENA Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Edit. Porrúa, México, 5ª ed., 1983.
- TREJO Reyes, Saúl. "Un modelo de política económica, promoción de exportaciones y crecimiento óptimo de la economía", El Trimestre Económico, - Edit. FCE, México, octubre-diciembre de 1971.
- VAZQUEZ Tercero, Héctor. "Mecanismos de protección contra prácticas desleales de comercio internacional", El Mercado de Valores, año XLVII, núm. 34, Nacional Financiera, México, agosto 24 de 1987.
- VAZQUEZ M., Luis. El Mercantilismo Mexicano Versus El Liberalismo Inglés, - Edit. Benegeli, México, 1ª ed., 1985.
- VILLARREAL, René. El Desequilibrio Externo en la Industrialización de México (1929-1975); Un Enfoque Estructuralista, Edit. FCE, México, 1976.
- WITKER, Jorge. El Arancel Aduanero como Instrumento de Política Económica, - Edit. Jurídica, Santiago de Chile, 1ª ed., 1977.
- WITKER, Jorge y PATIÑO, Ruperto. La Defensa Jurídica contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional, Edit. Porrúa, México, 1ª ed., 1987.
- WITKER, Jorge y PEREZNIETO, Leonel. Aspectos Jurídicos del Comercio Exterior de México, Edit. Nueva Imagen, 2ª ed., 1980.

CAPITULO CUARTO.

- BASTIDD, Suzanne. Les traités dans la vie internationale conclusion et effets, Economica, núm. 147, París, diciembre de 1985.
- CAPTER, James. Report to the Congress on the first five year operation of - the U.S. Generalized System of Preferences, H.R., 1980.
- CASTAÑARES Priego, Jorge. "Las relaciones comerciales de México con la Comunidad Económica Europea", Investigación Económica, núm. 183, Facultad de Economía, UNAM, México, enero-marzo de 1988.
- DE PINA, Rafael. Diccionario de Derecho, Edit. Porrúa, México, 3ª ed., 1979.
- DEL CASTILLO V., Gustavo. "Del Sistema Generalizado de Preferencias a un -- acuerdo bilateral de comercio", Comercio Exterior, vol. 36, núm. 3, -- Bancomext, México, marzo de 1986.
- EISEMAN, N. Usages de la Vente Commerciale Internationale, Edit. Júpiter, - París, 1982.
- FRANK, Isaiah. "The Graduation Issue Trade Policy Toward LDC's", World Bank Staff Working Paper, núm. 334, Washington, D.C., junio de 1979.
- GLICK L., Alan y MOCTEZUMA Barragan, J. "Aspectos jurídicos del Sistema General de Preferencias de Estados Unidos y sus efectos para México", -- Comercio Exterior, vol. 31, núm. 10, Bancomext, México, octubre de -- 1987.
- GALINDO, Garfías, Ignacio. Derecho Civil, Edit. Porrúa, 5ª ed., México, --- 1983.
- GARCIA Rizo, Javier. "Modificaciones introducidas al Sistema General de Preferencias de Estados Unidos por la nueva Ley de Aranceles y Comercio" Boletín de Economía Internacional, vol. 9, núm. 4, Banco de México, octubre-diciembre de 1985.
- IMCE. Manual de Contratos para la Exportación de Mercaderías, México, 1980.
- JAMES Samet, A. y HUFBAUER, G. "Unfair trade practices: a Mexican-American-drama" en U.S.-Mexico Project Series, núm. 1, Working Paper, Washington D.C., Overseas Development Council, 1982.
- KIRKLAND I., Richard. "La batalla verbal del comercio", Revista Contextos, -- año 3, núm. 19, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 13 a 19 de mayo de 1982.
- LIPER, J. "Acts of State and the conflict of law", New York University Law Review, vol. 45, núm. 1, Nueva York, enero de 1970.

- MALPICA de Lamadrid, Luis. "La posición de México frente a los códigos de conducta del GATT", Comercio Exterior, vol. 38, núm. 6, Bancomext, México, junio de 1986.
- OLVERA de Luna, Omar. Contratos Mercantiles, Edit. Porrúa, México, 1982.
- ORTIZ Espejel, Guillermo. "Exportación de manufacturas mexicanas en el marco de protección durante 1984", Investigación Económica, núm. 183, Facultad de Economía, UNAM, México, enero-marzo de 1988.
- PEÑALOZA Webb, Tomás. "La Ley de Acuerdos Comerciales de 1979 de Estados Unidos", Comercio Exterior, vol. 30, núm. 2, Bancomext, México, febrero de 1980.
- PERALTA Cabrera, D. El Seguro de Crédito de Exportación (tesis), División de Estudios de Posgrado, Facultad de Derecho, UNAM, México, 1975.
- QUEROL, Vicente. El Sistema Generalizado de Preferencias, Edit. Guma, México, 1ª ed., 1981.
- RANDALL, Laura. "Mexican development and its effects up on United States - trade" en Robert H. Mc. Bride (ed.), Mexico and the United States: -- Energy, Trade, Investment, Tourism, Edit. Columbia University Press, Nueva York, 1985.
- RODRIGUEZ y Rodríguez, J. Derecho Mercantil, Tomo II, Edit. Porrúa, México, 3ª ed., 1976.
- SAIT-CYR, P. Contrats d'Exportation, Edit. Júpiter, París, 2ª ed., 1973.
- SOTOMAYOR, Margot. "Las relaciones económicas de México con el CAME: una alternativa a la diversificación comercial en el marco de los ajustes de la economía mexicana", Investigación Económica, núm. 181, Facultad de Economía, UNAM, México, julio-septiembre de 1987.
- TANCELIN, Maurice. Théorie du Droit des Obligations, Université Laval, Quebec, Canadá, 1985.
- TREJO Reyes Saúl y VEGA Cánovas, Gustavo. "El ingreso al GATT y sus implicaciones para el futuro de México", Comercio Exterior, vol. 37, núm. 7, Bancomext, México, julio de 1987.
- URQUIDI, Víctor. "México y la Comunidad Económica Europea", Comercio Exterior, vol. 38, núm. 4, Bancomext, México, abril de 1988.
- VERNON, Raymond. "El comercio y la inversión en las relaciones México-Estados Unidos" en Clark Reynolds y Carlos Tello (comp.), Las Relaciones México-Estados Unidos, Serie Lecturas núm. 43, Edit. FCE, México, 1981.

VILLANTE M., Alejandro. "Ley sobre Acuerdos Comerciales de 1979", Comercio y Desarrollo, año 11, vol. 11, núm. 13, México, enero-marzo de 1980.

WEINTRAUB, Sincley. "Mexican subsidies and U.S. law: potential collision -- course" (mimeo), Oxford University Press, febrero 20 de 1981.

----- "U.S.-Mexican trade: situation and outlook" en Richard Erb y -- Stanley R. Ross (eds.), United States Relations with Mexico, Oxford - University Press, 1982.

WILLIAM, Brock. "Statement on U.S. trade policy", Office of the United States Trade Representative, Washington, D.C., julio de 1981.

DOCUMENTOS E INFORMES

Acta Constitutiva del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio. Nueva York, U.S.A., Naciones Unidas, 1947.

Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio. Las Negociaciones Comerciales Multilaterales de la Ronda Tokio, Vol. I, Ginebra, 1980.

----- El Comercio Internacional en 1986-1987, Ginebra, 1987.

----- Report of the Working Party on the Association of Overseas Territories with the European Economic Community including Commodity Trade Studies, Ginebra, 1985.

Asociación Europea de Libre Comercio. European Free Trade Association, Organization and Structure, Ginebra, 1959.

Asociación Latinoamericana de Libre Comercio. Tratado de Montevideo, 1960.

Banco Centroamericano de Integración Económica. "Tres años de compensación multilateral centroamericana", Tegucigalpa, 1974.

Banco de México. Informes Anuales de 1970 a 1987, México.

Banco Interamericano de Desarrollo. Progreso Económico y Social en América Latina: Integración Económica, Informe 1984, Washington, D.C., 1985.

Banco Mundial. World Development Report, 1987, Washington, D.C., Oxford University Press, julio de 1987.

----- "Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations", Washington, D.C., febrero de 1988.

Comisión del Acuerdo de Cartagena. Plan de Reorientación del Progreso Andino de Integración, COM/XXXV-E/ct.3/Rev.2, 1968.

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. Quinto Período de Sesiones de la UNCTAD, Nueva York, 1976.

----- "The World Economic Situation with Special Emphasis on Development", Doc. TD/L-260 y Anexo, Belgrado, 2 de julio de 1983.

----- Acta Final del Séptimo Período de Sesiones de la UNCTAD, Doc.-- UNCTAD/CA/2899, 10 de agosto de 1987, Nueva York.

Fondo Monetario Internacional. International Financial Statistics, Yearbook, 1987, Vol. XL, Washington, D.C., 1987.

Nacional Financiera. La Economía Mexicana en Cifras, 1986, México, 1987.

ONUDI. "Final Report of the Industrial Development Mission to CARICOM Countries", Nueva York, julio de 1979.

Protocolo de Aplicación Provisional del Acuerdo General sobre Aranceles -- Aduaneros y Comercio, Ginebra, 30 de octubre de 1947.

Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Memorandum sobre el Régimen - del Comercio Exterior de México, en El Mercado de Valores, año XLVI, - núm. 10, Nacional Financiera, México, marzo de 1985.

Sistema Económico Latinoamericano. "La política comercial de la CEE y sus efectos sobre el comercio de América Latina", Caracas, 19 de septiembre de 1985, Doc. SP/CL/XI.O/DT, núm. 12.

The Twentieth Century Fund. World Commerce and Governments Trends and Outlook, Nueva York, 1955.

LEGISLACION CONSULTADA*

Acuerdo sobre Subsidios a las Importaciones (D.O. del 1º de abril de 1985).

Acuerdo que sujeta al requisito previo a la importación de las mercancías - que se indican (D.O. del 28 de junio de 1988).

Acuerdo que determina la maquinaria, equipo industrial y de transporte, usa do o reconstruido, cuya importación se sujeta al permiso previo, inclu yendo las zonas libres (D.O. del 28 de junio de 1988).

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de - 1857.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de - 1917.

Código de Comercio (D.O. del 7 al 13 de octubre de 1889).

Código Civil para el Distrito Federal.

Código de Conducta Antidumping, firmado el 12 de abril de 1979 por 23 partes del GATT, suscrito ad referendum por México el 24 de julio de -- 1987.

Código de Subvenciones y Derechos Compensatorios, firmado el 15 de diciembre de 1979 por 21 partes del GATT, suscrito ad referendum por México el 24 de julio de 1987.

Decreto por el que se crea el Fondo para la Promoción de las Exportaciones Manufacturadas: FOMEX (D.O. del 11 de mayo de 1962).

Decretos que modifican el Régimen de las Zonas Libres de Baja California - Norte, parcial en Sonora, Baja California Sur y Quintana Roo (D.O. -- del 1º de julio de 1971 y del 30 de junio de 1972).

Decreto que crea la Comisión de Aranceles y controles al Comercio Exterior (D.O. del 24 de mayo de 1977).

Decreto que crea la Comisión Coordinadora del Programa Nacional de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres (D.O. del 27 de junio de 1977).

Decreto para la Operación y Fomento de la Industria Maquiladora de Exportación (D.O. del 15 de agosto de 1983).

Decreto relativo al Draw Back (D.O. del 24 de abril de 1985).

Decreto que Establece la Devolución de Impuestos de Importación a los Exportadores (D.O. del 24 de abril de 1985).

Decreto que Establece Programas para Importaciones Temporales para las Manufacturas para la Exportación (D.O. del 9 de mayo de 1985).

Decreto que Establece Programas de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (D.O. del 9 de mayo de 1985).

Decreto por el que se Abroga la Ley del 31 de diciembre de 1970 por la cual se creó el IMCE (D.O. del 27 de diciembre de 1985).

Decreto por el que se Reforma la Tarifa del Impuesto General de Importación de México (D.O. del 30 de abril de 1986).

Decreto de Promulgación del Protocolo de Adhesión de México al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio, hecho en la Ciudad de Ginebra, el 17 de julio de 1986 (D.O. del 27 de noviembre de 1986).

Decreto de Industrialización de la Franja Fronteriza (D.O. del 1º de agosto de 1987).

- Decreto mediante el cual se dieron a conocer las nuevas tarifas del Impuesto General de Exportación basadas en la nomenclatura del Sistema Armonizado de Designación y Codificación (D.O. del 8 de febrero de 1988).
- Decreto de Promulgación del Acuerdo relativo a la aplicación del Artículo VI del GATT (D.O. del 21 de abril de 1988).
- Decreto que reforma el Reglamento contra Prácticas Desleales de Comercio - Internacional (D.O. del 19 de mayo de 1988).
- Entendimiento entre México y Estados Unidos sobre Subsidios y Derechos Compensatorios (D.O. del 15 de mayo de 1985).
- Entendimiento México-Estados Unidos en materia de Comercio e Inversión (D.O. del 6 de noviembre de 1987).
- Ley de Navegación y Comercio Marítimos (D.O. del 21 de noviembre de 1963).
- Ley Forestal y su Reglamento de aplicación.
- Ley sobre Producción, Certificación y Comercio de Semillas.
- Ley de Sanidad Fitopocuaría y su Reglamento de aplicación.
- Ley que crea el Instituto Mexicano de Comercio Exterior (D.O. del 31 de diciembre de 1970).
- Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera (D.O. del 9 de marzo de 1973).
- Ley del Impuesto General de Importación (D.O. del 23 de diciembre de 1974).
- Ley que crea el Impuesto General de Exportación (D.O. del 23 de diciembre de 1974).
- Ley Federal de Derechos (D.O. del 1° de enero de 1982).
- Ley Aduanera (D.O. del 1° de julio de 1982).
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (D.O. del 31 de diciembre de 1982).
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con los bienes muebles (D.O. del 8 de febrero de 1985).
- Ley Reglamentaria de la fracción segunda del artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Comercio Exterior (D.O. del 13 de enero de 1986).

Ley Orgánica del Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C. (D.O. del 20 de enero de 1986).

Ley del Impuesto General de Exportación (D.O. del 8 de febrero de 1988).

Ley del Impuesto General de Importación (D.O. del 12 de febrero de 1988).

Notas explicativas del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías (D.O. del 20 de mayo al 20 de junio de 1988).

Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 (D.O. 2 de junio de 1983).

Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior 1983-1988.

Programa de Fomento Integral a las Exportaciones (D.O. del 7 de abril de 1985).

Prontuario Jurídico Actualizado del Comercio Exterior, 1917-1976, IMCE.

Reglamento del Párrafo tercero del Artículo 321 del Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos para el Fomento de la Industria Maquiladora (D.O. del 31 de octubre de 1972).

Reglamento sobre Permisos de Importación o Exportación de Mercancías Sujetas a restricciones (D.O. del 14 de septiembre de 1977).

Reglamento de la Ley de Comercio Exterior (D.O. del 25 de noviembre de 1986).

Reglamento contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional (D.O. del 25 de noviembre de 1986).

Resolución General que Sistematiza y Actualiza las Resoluciones Generales emitidas por la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras (D.O. del 3 de febrero de 1988).

Tarifa del Impuesto General de Importación (TIGI), 1986.

Tarifa del Impuesto General de Exportación (TIGE), 1986.

* Entre paréntesis se señala la fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación.