

00761  
2g.<sup>6</sup>

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO

DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO  
FACULTAD DE DERECHO

**ELEMENTOS JURÍDICOS  
DEL COMERCIO  
EXTERIOR**

TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRO EN DERECHO  
PRESENTA EL

**LIC. PEDRO TREJO VARGAS**

ASESOR:

DR. RUPERTO PATIÑO MANFER

CIUDAD DE MÉXICO, D.F.  
ABRIL DE 1999

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

275153



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

*A la memoria de mi Padre...*

*Por aquellas horas magnificas en las que  
realice este trabajo...*

*A mi Madre...*

*Por las horas alegres y tristes  
que le debo...*

*al haberme ausentado desde  
temprano fisicamente de Ella y de la  
casa...*

*Ten la seguridad de que te recompensaré*

*A Carmen... Por el apoyo y la comprensión*

*A mis hermanos: Guadalupe, Juana Amada y José Jesús, por creer en Mí*

*A mis Maestros,*

*Y a mis verdaderos amigos...*

## ÍNDICE

	Pág.
Siglas y abreviaturas.....	7
<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>9</b>
<b>1 EL COMERCIO INTERNACIONAL EN GENERAL.....</b>	<b>12</b>
<b>1.1 Concepto de comercio exterior.....</b>	<b>12</b>
1.1.1 El comercio.....	12
1.1.2 Comercio exterior de bienes y servicios.....	13
<b>1.2 Orígenes del comercio exterior.....</b>	<b>13</b>
1.2.1 Los Fenicios.....	14
1.2.2 Los Griegos.....	14
1.2.3 Los Romanos.....	14
1.2.4 Las ligas de ciudades comerciales.....	15
<b>1.3 Antecedentes del comercio exterior en México.....</b>	<b>16</b>
1.3.1 Etapa colonial.....	16
1.3.2 Etapa independiente.....	18
1.3.3 El porfiriato.....	20
1.3.4 La etapa revolucionaria.....	21
<b>1.4 Formas de integración aduanera.....</b>	<b>22</b>
1.4.1 Cooperación.....	22
1.4.2 Integración.....	22
1.4.3 Unificación.....	24
<b>1.5 La importación y exportación de mercaderías.....</b>	<b>24</b>
1.5.1 Territorio aduanero y mercancías.....	24
1.5.2 Importación y exportación.....	26
1.5.3 Existencia de prohibiciones a la importación y exportación.....	26
1.5.4 Controles al comercio exterior.....	27
1.5.5 Existencia de tributos que gravan la entrada y salida de mercancías....	27
<b>1.6 La aduana.....</b>	<b>34</b>
1.6.1 Concepto.....	35
1.6.2 Funciones de la aduana.....	35
<b>2 ECONOMÍA Y TEORÍA DEL COMERCIO INTERNACIONAL.....</b>	<b>37</b>
<b>2.1 Temas de estudio de la economía internacional.....</b>	<b>37</b>
2.1.1 Campos de la economía internacional.....	38
<b>2.2 Visión mercantilista del comercio.....</b>	<b>39</b>
2.2.1 Principales errores de los mercantilistas.....	39

<b>2.3 Teoría de la ventaja absoluta y teoría de la ventaja comparativa.....</b>	40
2.3.1 Ventaja absoluta.....	40
2.3.2 Teoría de la ventaja comparativa.....	42
<b>2.4 Otras causas del comercio internacional.....</b>	45
2.4.1 Costos decrecientes.....	45
2.4.2 Diferencias entre los gustos o las demandas.....	47
2.4.3 Comercio basado en brechas tecnológicas y ciclos.....	47
2.4.4 Costos de transporte.....	48
2.4.5 Efectos de los aranceles y contingentes.....	48
<b>2.5 La balanza de pagos internacionales.....</b>	50
2.5.1 Cuenta corriente.....	50
2.5.2 Cuenta de capital.....	51
2.5.3 Cuenta de reservas oficiales.....	52
2.5.4 Contabilidad por partida doble.....	53
2.5.5 Medición del déficit o del superávit, o intervención oficial.....	55
2.5.6 Utilidad de la balanza de pagos.....	58
<b>2.6 Los mecanismos del tipo de cambio y el comercio.....</b>	58
2.6.1 Los tipos de cambio.....	59
2.6.2 Consideraciones finales.....	67
<b>3 RÉGIMEN JURÍDICO INTERNO DEL COMERCIO EXTERIOR.....</b>	69
<b>3.1 El sistema jurídico mexicano y los tratados internacionales.....</b>	69
3.1.1 La CPEUM, las leyes emanadas del Congreso de la Unión, y los tratados.....	69
3.1.2 Las leyes del Congreso de la Unión y los tratados.....	72
3.1.3 Las leyes locales de los estados y los tratados.....	79
3.1.4 Los tratados internacionales y los mecanismos de solución de diferencias.....	83
<b>3.2 Fuentes jurídicas internas del comercio exterior.....</b>	86
3.2.1 Constitución Política Federal.....	86
3.2.2 La Ley Sobre Celebración de Tratados.....	87
3.2.3 Ley de Comercio Exterior.....	88
3.2.4 Ley Aduanera.....	89
3.2.5 Leyes del Impuesto General de Importación y de Exportación.....	91
3.2.6 Ley Federal sobre Metrología y Normalización.....	93
<b>3.3 Diversos ordenamientos relacionados con el comercio exterior.....</b>	94
3.3.1 Ley de Inversión Extranjera.....	95
3.3.2 Ley de la Propiedad Industrial.....	100
3.3.3 Ley Federal de Competencia Económica.....	101
3.3.4 Ley de Protección al Comercio y la Inversión de Normas Extranjeras que Contravengan el Derecho Internacional.....	101
3.3.5 Plan Nacional de Desarrollo.....	103
3.3.6 Otras diversas leyes relacionadas con el comercio exterior.....	105

<b>3.4 Decretos para la promoción del comercio exterior.....</b>	<b>106</b>
3.4.1 Industria maquiladora de exportación.....	106
3.4.2 PITEX.....	113
3.4.3 ECEX.....	116
3.4.4 ALTEX.....	117
3.4.5 Devolución de Impuestos de Importación.....	118
3.4.6 Programas de Promoción Sectorial.....	119
3.4.7 Los Decretos para la promoción del comercio exterior, y el desarrollo económico.....	119
<b>4 MEDIDAS DE REGULACIÓN Y RESTRICCIÓN NO ARANCELARIAS.....</b>	<b>123</b>
4.1 Definición.....	123
4.2 Facultades en materia de regulación y restricción no arancelarias.....	123
4.2.1 Facultades del Ejecutivo Federal y de la SECOFI.....	123
4.3 La Comisión de Comercio Exterior.....	124
4.4 Procedimiento para establecer una medida de regulación o restricción no arancelarias.....	127
4.4.1 Casos en que procede la implementación de una medida de regulación o restricción no arancelarias en exportación y en importación.....	127
4.4.2 Medidas de regulación o restricción no arancelarias de emergencia.....	129
4.5 Modalidades de las restricciones o regulaciones no arancelarias.....	129
4.5.1 Permisos previos.....	130
4.5.2 Cupos.....	133
4.5.3 Marcado de país de origen.....	135
4.5.4 Certificaciones.....	136
4.5.5 Normas oficiales mexicanas o NOM's.....	137
4.5.6 Medidas de salvaguarda.....	139
4.5.7 Medidas de regulación y restricción no arancelaria a cargo de las diferentes entidades del Sector Público.....	140
4.5.8 Cuotas compensatorias.....	142
4.6 Procedimiento de investigación en materia de prácticas desleales de comercio internacional.....	143
4.6.1 Determinación de la discriminación de precios.....	143
4.6.2 Investigación administrativa.....	144
4.6.3 Solicitud del procedimiento de investigación.....	146
4.6.4 Partes interesadas.....	147
4.6.5 Plazos.....	148
4.6.6 Procedimiento.....	148
4.6.7 Audiencia conciliadora.....	149
4.6.8 Determinación de la cuota compensatoria.....	149
4.6.9 Mecanismos de impugnación.....	150
<b>5 RÉGIMEN JURÍDICO MULTILARERAL DEL COMERICO EXTERIOR.....</b>	<b>154</b>

<b>5.1 Fuentes jurídicas internacionales</b> .....	154
5.1.1 Aspectos generales.....	154
<b>5.2 El GATT</b> .....	155
5.2.1 Antecedentes.....	155
5.2.2 Evolución institucional del sistema GATT/OMC.....	158
5.2.3 Principios y excepciones del Acuerdo General.....	167
<b>5.3 Los resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales</b> .....	175
5.3.1 El Acuerdo de Marrakech. El nuevo sistema multilateral de comercio de 1994.....	175
5.3.2 El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994. La continuidad del GATT.....	181
5.3.3 Acuerdo sobre la Agricultura.....	182
5.3.4 Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias.....	188
5.3.5 Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido.....	194
5.3.6 Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio.....	196
5.3.7 Acuerdo sobre las Medidas en Materia de Inversiones relacionadas con el Comercio.....	199
5.3.8 Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994.....	201
5.3.9 Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994.....	203
5.3.10 Acuerdo sobre Inspección Previa a la Expedición.....	207
5.3.11 Acuerdo sobre Normas de Origen.....	209
5.3.12 Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación.....	212
5.3.13 Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias.....	213
5.3.14 Acuerdo sobre Salvaguardias.....	223
5.3.15 Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios.....	226
5.3.16 Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio.....	231
5.3.17 Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales.....	237
5.3.18 México en el GATT/OMC.....	238
<b>5.4 Acuerdos multilaterales suscritos por México distintos de la OMC...</b>	244
5.4.1 El Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.....	245
5.4.2 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.....	245
<b>6 ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE SOLUCIÓN DE DIFERENCIAS DE LA OMC</b> .....	246
6.1 Introducción.....	246
6.2 Antecedentes.....	246
6.2.1 Los mecanismos negociados en la Ronda Tokio.....	246
6.2.2 Implementación de la Ronda Tokio y la Ronda Uruguay.....	247
6.3 El sistema general.....	248

6.3.1 Objetivos del sistema.....	250
<b>6.4 El Entendimiento Relativo a las Normas y Procedimientos por los que se Rige la Solución de Diferencias de la OMC.....</b>	<b>252</b>
6.4.1 Ámbito y aplicación.....	253
<b>6.5 Procedimientos de solución de diferencias distintos al de los paneles.....</b>	<b>253</b>
6.5.1 Notificaciones.....	254
6.5.2 Consultas.....	255
6.5.3 Los buenos oficios, conciliación y mediación.....	256
6.5.4 Arbitraje.....	257
<b>6.6 Los paneles.....</b>	<b>258</b>
6.6.1 Establecimiento.....	259
6.6.2 Mandato.....	259
6.6.3 Composición.....	260
6.6.4 Procedimiento de trabajo del panel.....	260
6.6.5 Procedimiento en caso de pluralidad de partes reclamantes y terceros.....	263
<b>6.7 El procedimiento de apelación.....</b>	<b>263</b>
6.7.1 Órgano Permanente de Apelación.....	264
6.7.2 Procedimiento.....	265
6.7.3 Adopción por el OSD.....	265
<b>6.8 Efectos de las resoluciones de los paneles y órgano de apelación... ..</b>	<b>265</b>
6.8.1 Recomendaciones.....	266
6.8.2 Compensaciones.....	267
6.8.3 Represalias.....	267
<b>6.9 Violaciones a las normas sustantivas de la OMC.....</b>	<b>269</b>
6.9.1 Nulificación o menoscabo.....	269
6.9.2 La carga de la prueba.....	269
6.9.3 Inexistencia de la violación.....	270
<b>6.10 Procedimiento para los países menos adelantados.....</b>	<b>271</b>
<b>6.11 Procedimientos especiales adicionales contenidos en los Acuerdos.....</b>	<b>274</b>
<b>7 RÉGIMEN JURÍDICO REGIONAL DEL COMERCIO EXTERIOR.....</b>	<b>276</b>
<b>7.1 Los bloques regionales.....</b>	<b>276</b>
7.1.1 América Central y del Sur.....	277
7.1.2 Acuerdo Interino sobre Comercio y Cuestiones Relacionadas con el Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la Comunidad Europea.....	277
<b>7.2 El Tratado de Libre Comercio de América del Norte.....</b>	<b>280</b>
7.2.1 Origen del TLCAN.....	280
7.2.2 Objetivos.....	281
7.2.3 Estructura.....	282
7.2.4 Tasas preferenciales.....	284
<b>7.3 Procedimientos en las controversias en el TLCAN.....</b>	<b>287</b>
7.3.1 Métodos alternos de solución de controversias.....	287



7.3.2 Procedimiento general de solución de controversias.....	290
7.3.3 La Comisión.....	292
7.3.4 Formas de procedimiento de la solución de controversias comerciales privadas.....	293
7.3.5 Procedimientos ante los paneles arbitrales.....	295
7.3.6 Formas de procedimiento de solución de controversias en materia de medidas de emergencia.....	301
7.3.7 Formas de procedimiento de solución de controversias en materia de inversión, servicios y asuntos relacionados.....	302
7.3.8 Formas de procedimiento de solución de controversias de entrada temporal de personas de negocios.....	307
7.3.9 Formas de procedimiento de defensa de los derechos de propiedad intelectual.....	309
7.3.10 Formas de procedimiento de revisión y solución de controversias en materia de <i>antidumping</i> .....	313
<b>7.4 Los acuerdos paralelos en materia de cooperación ambiental y laboral.....</b>	<b>323</b>
<b>7.5 Otros tratados internacionales firmados por México.....</b>	<b>325</b>
7.5.1 Tratado de Libre Comercio entre la República de Chile y los Estados Unidos Mexicanos.....	325
7.5.2 Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y las Repúblicas de Colombia y Venezuela (G-3).....	326
7.5.3 Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Costa Rica.....	326
7.5.4 Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Bolivia.....	326
7.5.5 Tratado de Libre Comercio entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Nicaragua.....	326
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>327</b>
<b>GLOSARIO.....</b>	<b>331</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>338</b>

### **Siglas y abreviaturas**

ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas
ALTEX	Empresas Altamente Exportadoras
BIRF (BM)	Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo o Banco Mundial
CCA	Consejo de Cooperación Aduanera
CEE	Comunidad Económica Europea (actualmente UE)
CG	Consejo General de la OMC
CICE	Conferencia Mundial Sobre Comercio y Empleo
CNMF	Cláusula de Nación Más Favorecida
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CTN	Cláusula de Trato Nacional
CVSDT	Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados
DOF	Diario Oficial de la Federación
DVB	Definición del Valor de Brúcelas
ECEX	Empresas de Comercio Exterior
ESD	Entendimiento Relativo a las Normas y Procedimientos por los que se Rige la Solución de Diferencias de la OMC
FMI	Fondo Monetario Internacional
GATS	Acuerdo General Sobre el Comercio de Servicios
GATT	Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
LIGE	Ley del Impuesto General de Exportación
LIGI	Ley del Impuesto General de Importación
LSCT	Ley Sobre Celebración de Tratados
OIC	Organización Internacional de Comercio
OMA	Organización Mundial de Aduanas
OMC	Organización Mundial de Comercio

OMPI	Organización Mundial de la Propiedad Intelectual
OSD	Órgano de Solución de Diferencias
PITEX	Programas de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación
PND	Plan Nacional de Desarrollo
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
SECOFI	Secretaría de Comercio y Fomento Industrial
SGP	Sistema Generalizado de Preferencias
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
TRIPS	Acuerdo Sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio
UE	Unión Europea
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas Sobre Comercio y Desarrollo
UPCI	Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales de la SECOFI

## INTRODUCCIÓN

Los argumentos del librecambio se basan en las ventajas de la especialización: el aumento de habilidad en la producción, mejor distribución del trabajo según las dotes de los recursos humanos y materiales disponibles, el ahorro de tiempo, las mayores posibilidades de innovación y aplicación tecnológicas e industriales.

El libre comercio, permite que los mercados nacionales puedan obtener beneficios de sus excedentes de producción, así como obtener los productos que, a causa de las condiciones naturales o técnicas, no pueden producir o cuando la conveniencia económica aconseja no producirlos por sí mismos. Adicionalmente, permite la circulación de la riqueza y en buena medida, evita las concentraciones de tendencia monopolística.

Lo anterior, tiene como consecuencia el aumento en la producción, la competitividad de las empresas, mayor inversión, la reducción de los precios, la creación de empleos y el aumento de los niveles de vida en los respectivos territorios nacionales.

El comercio internacional, es en suma, un factor de desarrollo económico, social y cultural. Sin embargo, para lograr sus objetivos debe ser regulado por un sistema jurídico transparente y principios, apoyados en un mecanismo de solución de controversias a fin de evitar distorsiones.

En este sentido, y dada la importancia del librecambio internacional y a que nuestro país actualmente sigue una política de apertura comercial, el presente trabajo intitulado "Elementos jurídicos del comercio exterior", tiene como propósito brindar un panorama general de los elementos jurídicos básicos que conforman la actividad comercial entre las naciones del mundo.

Por ello, el texto que el lector tiene en sus manos es valioso, ya que quienes no conocen la mecánica del comercio exterior, el estudio del mismo proporcionará una idea del por qué los países como México adoptan políticas comerciales de intercambio de bienes, servicios y capitales, y cuál es el marco jurídico interno e internacional encargado de regular los flujos comerciales entre México y el resto de los países con los que existen relaciones en esa materia.

En este sentido, el presente trabajo cumple con el propósito de brindar a quienes desconocen o conocen muy poco los tópicos del comercio internacional, la oportunidad de estudiar la mecánica del mismo y su régimen jurídico.

Adicionalmente, creemos que el presente trabajo cumple con los requisitos que debe cumplir una *tesis de maestría*, establecidos en el artículo 14 del Reglamento General de Estudios de Posgrado de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), aprobado por el Consejo Universitario en su sesión del 14 de diciembre de 1995, toda vez de que este trabajo tiene como intención el de ser un material de aplicación docente o de interés profesional, sin que necesariamente tenga que ser una investigación rigurosamente de carácter científico, lo cual se desprende del texto del artículo 14 citado y de los objetivos que busca un programa de maestría contenidos en el artículo 13 del mismo Reglamento.

No obstante, esta tesis parte de lo que entendemos por *régimen jurídico del comercio exterior*, es decir, el conjunto de normas y principios que rigen o regulan directa o indirectamente el intercambio de mercancías, servicios y capitales, entre México y los mercados internacionales, y los métodos para la solución de diferencias resultantes de dicho intercambio. Asimismo, tiene como *hipótesis principal* que el régimen jurídico del comercio exterior dentro del sistema jurídico mexicano, se constituye por dos ámbitos de aplicación distinta: el ámbito interno y el ámbito externo. En el primer ámbito o espacio se encuentra el régimen jurídico interno, y dentro del segundo el régimen jurídico externo, el cual se divide en regional y multilateral.

Relacionado con lo señalado en el párrafo anterior tenemos una *hipótesis secundaria*, en ésta sostenemos que tratándose de un conflicto de aplicación de ordenamientos jurídicos entre dichos ámbitos interno y externo, bien sea entre una ley federal y un tratado internacional, el método para su solución es siguiendo un criterio *dualista*, esto es, atendiendo a los ámbitos de aplicación especial de los ordenamientos en conflicto.

El desarrollo de la tesis se realiza a lo largo de siete capítulos, que contienen tablas y diagramas que ilustran el contenido de los temas, así como las *conclusiones* finales de la investigación, un glosario de términos que facilitan la lectura del trabajo, y una extensa bibliografía utilizada.

La investigación se desarrolló en lo general utilizando los métodos inductivo, analítico, lógico-jurídico, e incluso el descriptivo tratándose de los ordenamientos jurídicos abordados. En lo particular, en algunos capítulos se acudió a los métodos deductivo e histórico que sirven de entrada a la investigación del título de la tesis. También se acudió al auxilio de otras ciencias como la historia, la economía, la teoría del comercio internacional, para comprender las causas del comercio internacional, regulado por el régimen jurídico del comercio exterior. La teoría general del derecho fue muy útil para la verificación de las hipótesis planteadas.

En el primer capítulo se estudian conceptos básicos del comercio internacional en general, sus orígenes, formas de integración comercial y la importancia de los controles al comercio exterior y las funciones de la aduana.

El segundo capítulo examina conceptos básicos de la teoría del comercio internacional con el propósito de que el lector cuente con herramientas básicas que le permitan entender las causas del mismo y la existencia de políticas e instrumentos utilizados en el campo de la economía internacional relacionados con el comercio, tales como la balanza de pagos y los mecanismos del tipo de cambio que lo afectan.

El tercer capítulo aborda el régimen jurídico interno del comercio exterior, se inicia analizando *la problemática* de relación entre el ámbito jurídico interno y el ámbito jurídico externo. Este capítulo es de mucha importancia ya que en él se centra el estudio de las hipótesis en torno a la relación que guardan las leyes emanadas del Congreso de la Unión y los tratados internacionales.

Igualmente, el capítulo tercero hace una descripción detallada de las principales leyes relacionadas con el comercio exterior y que se constituyen como fuentes jurídicas del mismo, así como de los decretos para la promoción de las exportaciones en México. De aquí se despliegan tres capítulos posteriores que sirven de parámetro a las hipótesis planteadas anteriormente.

El cuarto capítulo abarca las medidas y modalidades de regulación y restricción no arancelarias, las facultades de las autoridades en esta materia y el procedimiento de investigación en materia de prácticas desleales de comercio internacional, así como los mecanismos de impugnación.

El quinto capítulo hace referencia al régimen jurídico multilateral internacional del comercio exterior. En él se estudia la evolución y los principios del GATT, los resultados de la Ronda Uruguay y la estructura de la OMC, así como los diversos tratados multilaterales suscritos por México. En el sexto capítulo se estudia ampliamente el procedimiento de solución de diferencias en la OMC y sus antecedentes, como complemento del anterior capítulo.

Por último, en el séptimo capítulo, se analiza el régimen jurídico regional del comercio exterior, principalmente el TLCAN y sus diversos mecanismos de solución de diferencias, así como otros tratados y acuerdos firmados por México en el tema.

## 1 EL COMERCIO INTERNACIONAL EN GENERAL

### 1.1 Concepto de comercio exterior

#### 1.1.2 El comercio

El comercio (del latín *commercium*, de *cum*, con y *merx-cis*, mercancía, es decir, con-mercancías) constituye una actividad lucrativa consistente en la intermediación directa o indirecta entre productores y consumidores de los bienes y servicios a fin de facilitar y promover la circulación de la riqueza.<sup>1</sup>

El concepto de *comercio* desde el punto de vista económico, se caracteriza por la actividad de intermediación entre productores y consumidores con la finalidad de obtener un lucro. En términos jurídicos, a esta característica se incluye además, la actividad de las empresas, de la industria, los títulos de crédito, las patentes, las marcas y todo aquello que el legislador haya querido reputar como tal y sea plasmado en el derecho positivo.

El Artículo 3o. del Código de Comercio determina que se reputan en derecho comerciantes:

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

Los *actos de comercio* denotan la expresión de la voluntad humana susceptible de producir efectos jurídicos dentro del ámbito de la realidad, reservada a la reglamentación de la legislación mercantil. El Artículo 75 del Código de Comercio numera los actos que se reputan de comercio. Sin embargo, estos actos jurídicos que se encuentran regulados de manera enunciativa en dicha legislación, también se prevén en otro tipo de leyes, que sin ser mercantiles, contienen disposiciones de esta naturaleza, tales como: la Ley General de Títulos y Operaciones del Crédito, la Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos, la Ley Minera, entre otras.

<sup>1</sup> Witker, Jorge y Acosta Romero, Miguel. *Diccionario Jurídico Mexicano*. Tomo A-CH, Octava edición, UNAM, Editorial Porrúa, México, 1995, págs. 512-513.

### 1.1.2 Comercio exterior de bienes y servicios

Históricamente, la noción de comercio exterior se encuentra vinculada con las transacciones físicas de mercancías y productos; sin embargo, en la actualidad engloba también a los servicios y las transacciones de tecnologías, que en muchos casos son más importantes que las transacciones de tangibles. Ello se debe en buena medida al vertiginoso avance de los medios de comunicación y la informática.

Las operaciones de comercio exterior jurídicamente pueden asumir modalidades diversas, tales como compraventas internacionales de mercaderías, prestación de servicios internacionales, arrendamientos entre residentes de dos o más países, contratos de licencias o franquicias, etcétera.

El *comercio exterior* constituye aquella parte del sector externo de la economía que regula los intercambios de bienes y servicios entre proveedores y consumidores residentes en dos o más territorios aduaneros y/o países distintos cuyas operaciones se registran estadísticamente en su balanza comercial.

La disciplina jurídico-económica que regula el intercambio del comercio exterior es la política comercial externa o política económica internacional, sector que junto a las demás políticas sectoriales conforman la *política económica* de un país. El comercio exterior constituye el objetivo de la política comercial, misma que puede orientarse a finalidades proteccionistas, liberales o neoliberales y estadistas según el sistema económico aplicable.<sup>2</sup>

### 1.2 Orígenes del comercio exterior

A medida que la técnica perfeccionó los medios de comunicación, el comercio se fue ampliando y evolucionando, desde el primitivo comercio de los pueblos de la antigüedad, hasta el desarrollado comercio contemporáneo. Esta evolución significó una ampliación del comercio en el volumen de los intercambios y extensión de la zona geográfica de influencia de dichos intercambios. Cuando la zona de intercambio sobrepasó las fronteras nacionales apareció como necesidad natural el comercio internacional.<sup>3</sup> El comercio exterior se incrementa en la medida que surgen necesidades entre los pueblos quienes buscan nuevas formas de desarrollo económico.

---

<sup>2</sup> Ibidem, pág. 515.

<sup>3</sup> *Enciclopedia Jurídica Omeba*. T. III, Editorial Bibliográfica, Argentina, 1955, págs. 305 y 321.



El intercambio de bienes y servicios tuvo como causa la desigualdad en la distribución de recursos naturales, las diferencias humanas, principalmente en lo relativo a habilidades, la división y la especialización del trabajo.

En este contexto, el primer tipo de comercio que existió fue el terrestre; sin embargo, el comercio fluvial y marítimo pronto llegó a ser preponderante. Esto explica la infinidad de instituciones jurídicas marítimas que han trascendido hasta nuestros días.

No es extraño que dentro del mundo occidental se considere a los fenicios, griegos, romanos y a las ligas de ciudades como algunos de los más importantes pioneros del comercio exterior, además de los pueblos mesopotámicos y egipcios. Al respecto sólo haremos un recuento de los primeros.<sup>4</sup>

### 1.2.1 Los fenicios

Los fenicios llegaron a dominar el comercio desde las costas del Mar Mediterráneo hasta las costas occidentales del norte de África y las costas europeas; extendiendo su dominio inclusive hasta las costas del Mar Báltico.

### 1.2.2 Los griegos

El gran desarrollo que la cultura helénica ya había logrado, aproximadamente por el siglo VI a. de C., les llevó a prestar mayor atención a la navegación y al comercio que los fenicios venían desarrollando y a participar más activamente en sus relaciones comerciales con Cártago. Por ello no es de sorprender que fue precisamente como resultado de problemas de competencia comercial que se entablaron varias guerras entre estos pueblos, que culminaron con la derrota de Cártago en el siglo V a. de C. a manos de los griegos. Este fue el punto de partida para la expansión de la dominación griega por todo el mundo hasta entonces conocido.

Después de tres siglos de dominio en el comercio internacional, los griegos fueron desplazados de su lugar de potencia marítima por el emergente poder romano. Hecho éste, marcado por las guerras grecorromanas del siglo II a. de C. que sin embargo, llevó a los griegos a tener un lugar especial en la historia de la humanidad más que por el arte del comercio, por las tradiciones y cultura que difundieron.

### 1.2.3 Los romanos

---

<sup>4</sup> Véase Cervantes Ahumada, Raúl. *Derecho Marítimo*. Editorial Herrero, México, 1970, págs. 9-12.

Se considera a los romanos como los primeros constructores de excelentes caminos para fines militares, obras que también fueron usadas como grandes rutas comerciales. En muchos países de Europa todavía es posible ver las ruinas de algunos de estos caminos. Además de las rutas terrestres, también desarrollaron las marítimas. Contaban con una impresionante flota de galeras para transportar las mercancías desde sus colonias hasta Roma y viceversa. Los Códigos Teodosianos y Justinianos contienen disposiciones relativas al tráfico.

En el esplendor de su imperio, controlaban toda Europa occidental incluyendo las islas británicas, el medio oriente y la parte norte de África. La capital del Imperio Romano más que un centro productor era un centro de intercambio de los diferentes productos del imperio que ahí aflúan y desde allí se distribuían.

#### **1.2.4 Las ligas de ciudades comerciales**

Durante las últimas etapas de la edad media, el comercio comenzó a florecer nuevamente. En ello jugó un papel muy importante el surgimiento de las ligas ciudades. El objeto principal de estas asociaciones de urbes mercantiles fue la autoprotección, a través de la protección de sus naves y rutas comerciales en contra de los ladrones, piratas y de la nobleza feudal.

Hubo varias ligas: Liga Renana, Liga Suabia y otras; pero la más importante fue la Hanseática. Esta liga probablemente fue fundada por las ciudades alemanas de Hamburgo y Lubeck e incluía un gran número de las ciudades más importantes de esa nación.

Esta liga llegó a ser tan poderosa como un estado, mantuvo un ejército y fuerza naval; entró en guerra con otras naciones y realizó acuerdos de paz con ellas, en ocasiones imponiendo sus condiciones. Mantuvo además enviados diplomáticos y cónsules entre otros países para agilizar sus transacciones comerciales. También concedía préstamos a gobiernos que la favorecían por medio de concesiones especiales, exenciones o monopolios en las áreas de pesca, minería, manufacturas y agricultura. De la misma manera estableció fábricas y puestos de operaciones para la actividad mercantil en diversas ciudades de Europa.

En su tiempo, esta liga dominó el comercio en el Mar del Norte y en el Mar Báltico. Fue una gran influencia en el desarrollo en Europa y fue también un elemento muy activo y efectivo en la transición del feudalismo al renacimiento.

Las cruzadas, pero sobre todo las pugnas entre las diversas ciudades que la integraban, así como la consolidación de los gobiernos de los estados alemanes, la llevaron a su desintegración.

En relación con esta época se hace referencia a que la intensificación del tráfico por mar hace florecer las ciudades italianas, y al extenderse este tráfico con las

cruzadas hacia el oriente y ante la necesidad de dirimir controversias entre los comerciantes, aparecen los Cónsules y Tribunales marítimos como el de Amalfi (Italia) cuyas sentencias derivadas de los conflictos comerciales con Oriente en el siglo X se compilaron en las Tablas de Amalfi.<sup>5</sup>

De esta misma época destacan las Partidas del Rey Alfonso X (1266) y los estatutos de la Casa de Contratación de Sevilla (1566).

### **1.3 Antecedentes del comercio exterior en México**

En este apartado mencionaremos algunos breves antecedentes del comercio exterior de México con el propósito de dar al lector una idea general de la regulación del mismo desde la época colonial hasta 1922. Para ello acudimos a tres etapas para fines didácticos: la colonial, la independiente y la revolucionaria.<sup>6</sup>

#### **1.3.1 Etapa colonial**

El comercio entre España y la Nueva España se efectuó principalmente a través de la Casa de Contratación de Sevilla. Esta tuvo su origen el 10 de enero de 1503, en principio fue una empresa particular de los reyes católicos con el objeto primordial de salvaguardar la administración de la participación que a ellos les correspondía por la personal aportación del patrimonio que hicieron al descubrimiento del nuevo mundo; posteriormente se convirtió en una especie de ministerio que se dedicaba a la administración de todo el comercio entre la metrópoli y la Nueva España. Adicionalmente tenía otras atribuciones como armar embarcaciones, planear y autorizar las expediciones y flotas que partían para América, investigar, enseñar y difundir conocimientos marítimos y de navegación, vigilar y reglamentar el tráfico transmarino, imponer y recabar los impuestos y derechos que el tráfico originaba, entre otras.

Dependiente de la Casa de Contratación de Sevilla nace la Universidad de Cargadores de Indias quien tenía jurisdicción para conocer de los asuntos relativos al comercio entre la metrópoli y su colonia.

Las estrictas limitaciones que España impuso, como prohibir el comercio con los demás países, propiciaron el contrabando y la piratería, no sólo de los extranjeros sino inclusive por parte de los nacionales. Esto hizo necesario que los barcos mercantiles fueran escoltados por barcos militares y debido a la carencia de flota

<sup>5</sup> Cervantes Ahumada, Raúl. Citado por Quintana Adriano, Elvia. "El Comercio Exterior de México, Marco Jurídico, Estructura y Política". *Tesis de posgrado*, UNAM, julio de 1987, pág. 20.

<sup>6</sup> Véase Tardiff, Guillermo. *Historia General del Comercio Exterior Mexicano*. Tomo I y II, Editorial Porrúa, México, 1968.

militar, el comercio se restringió a determinadas temporadas, permitiéndose los monopolios del monarca en principio, y posteriormente del estado.

El exceso de regulación del comercio de España con la colonia tuvo principalmente tres objetivos: monopolizar el comercio para los nacionales de España, proteger de los riesgos naturales a dicho monopolio e impedir que fuese presa de los barcos enemigos que surcaban el Atlántico. Ello llevó a entorpecer el comercio entre metrópoli y su colonia, además de que estaba prohibido intercambiar una gran variedad de mercancías.

Existían dos clases de comercio en la Nueva España, el que provenía de la metrópoli y el que provenía de otras tierras americanas. De la metrópoli a Nueva España generalmente venían artículos de primera necesidad, como harina de trigo, aceite, vino, ropas, caballos y armas; de Nueva España hacia España lo que más se llevaba era oro, plata, perlas y algunas piedras que se tomaron entonces como esmeraldas.

Con el advenimiento de la Casa de Borbón al trono de España en el siglo XVIII, Carlos III se percató que la política comercial que había llevado la Corona Española había representado un perjuicio para la hacienda real, e intenta corregirla con la asesoría de su ministro de Comercio y Moneda, Bernardo Ward. La situación es desastrosa, decide instalar una política más liberal para el comercio de España con sus colonias, pero sin abandonar el principio del monopolio de la metrópoli. Así liberalizó el comercio, habilitando nueve puertos más en España y otros tantos en las colonias americanas y derogando muchos de los gravámenes que se consideraban más perjudiciales.

El plan de liberalización del comercio propuesto nunca llegó a ponerse en práctica, no obstante que la tercera que España había realizado entre el comercio de sus colonias fue eliminado en 1774, quedando subsistentes dos de los más importantes tributos de ese tiempo: el almojarifazgo y la alcabala. Todas estas ideas se conjuntaron para provocar el movimiento de independencia.

El Reglamento y Aranceles Reales para el Comercio Libre de España a las Indias del 12 de Octubre de 1778, se caracteriza por tener como objetivo liberar el comercio, pero por otra parte, se continúa con la política de protección a los productores y agricultores de la Península Ibérica.

Debido a estas nuevas disposiciones se creó la Compañía de Filipinas en 1785 para mejorar el comercio entre Filipinas y las otras provincias españolas.

Con la muerte de Carlos III en 1788 se detiene esta política liberalizadora reduciéndose el volumen del comercio a tal grado que la Casa de Contratación de Sevilla terminó por desaparecer en 1790.

### **1.3.2 Etapa independiente**

Consumada la independencia de México en 1821 el comercio exterior quedó a la deriva, pues desaparecían de pronto las características monopolistas, la participación de la monarquía y la forma de transportación que habían prevalecido durante la colonia.

Quienes lograron la independencia política no tenían una idea precisa de la manera de reglamentar y ejercer la libertad de comercio. Sin embargo, ello no fue obstáculo para que en el periodo de 1822 a 1852 se emitiera una serie de acuerdos, decretos, reglas y leyes, así como diversos impuestos y derechos que regularían el comercio exterior del México independiente.

En diciembre de 1821 para atender a las necesidades urgentes, Iturbide logró que la Junta Provisional Gubernativa expidiera un arancel general interno de aduanas marítimas en el comercio libre del Imperio, documento que es el primer arancel en el periodo de transición a la Regencia.

Consolidada la situación política, el país abrió las puertas a todas las naciones que quisieran comerciar. Con la Constitución de 1824 queda estructurado el país, por lo que en su calidad de soberano, el Congreso aprueba el 14 de febrero de ese año, el tratado de comercio entre México y Colombia. Posteriormente en octubre de 1827 con Gran Bretaña.

En 1826 se formuló un decreto por el cual se declaraban libres de todos los derechos a los géneros, frutos y efectos nacionales que se exportaran, aclarando que ni los estados por donde se transitaran ni en los litorales, podrán gravarlos bajo ninguna denominación.

Siendo Vicente Guerrero presidente de la República, en 1829 se prohibió bajo pena de decomiso la introducción de acicates, espuelas de hierro o metal, aguardientes de fábricas extranjeras y toda clase de instrumentos de labranza que se usaran en el país.

A pesar de lo anterior, la vida internacional de México se desarrolló intensamente y con ella se continuó el comercio en forma vigorosa por los diferentes puertos del país, con China, Inglaterra, Holanda, Francia y Estados Unidos, formulándose convenios y tratados que demostraban el interés de los países europeos hacia México.

En 1832, siendo Vicepresidente Bustamante, se firma el Tratado de Amistad, Comercio y Navegación con el país vecino del norte.

Los aranceles vigentes en el país desde el provisional hasta los definitivos de la primera década del México independiente, pretendieron responder a las

condiciones económicas y a las necesidades fiscales estimulando la economía nacional y evitando que el comercio agotara los recursos del país.

En 1845, Joaquín Herrera, presidente interino decretó las bases del arancel general de aduanas marítimas y fronterizas. En 1846 la pérdida del territorio que comprendía los estados de Texas, Nuevo México y Alta California repercutieron sobre el comercio exterior, ya que al rectificarse las fronteras se perdieron puertos como Corpus-Christi y San Francisco; sin embargo, el comercio de México con el resto de los países siguió latente. A mediados del siglo XIX con la finalidad de conectar el puerto de Veracruz con la capital de la República, se pensó en el establecimiento de una línea ferroviaria, ya que de este puerto se establecían las comunicaciones con Europa y con los países de Norte, Centro y Sudamérica.

En 1852 fungiendo como presidente Santa Anna, los hombres de gobierno consideraron que para allegarse fondos y salvar la situación fiscal era necesario revisar y modificar el arancel vigente de aduanas marítimas y fronterizas, por lo que se expidió en 1853 un nuevo arancel.

En la etapa de reforma, se emitieron diversas leyes que afectaron el comercio exterior de México. En 1854 se promulgó el primer Código de Comercio, en 1856 se promulgó la ley para la deuda pública y la administración de aduanas, además se dictaron otras medidas como el reglamento para los procedimientos de juicio administrativo, se adoptó el sistema métrico decimal francés, se facultó al Congreso para expedir aranceles sobre el comercio exterior y para impedir que el comercio entre estados establezca restricciones onerosas. En 1861 el Congreso facultó al gobierno para formar un nuevo arancel de aduanas marítimas y fronterizas.

El periodo de 1861 hasta 1867 abarca los hechos correspondientes a la intervención y al segundo imperio teniendo como antecedente el decreto que suspendía los pagos de la deuda exterior y afectaba a los acreedores ingleses, franceses y españoles.

El gobierno del presidente Juárez dictó diversas medidas relacionadas con el comercio exterior, por ejemplo, un decreto en el que declaraba libre de todo derecho los libros impresos que entrarán por cualquier puerto o frontera de la República; otro decreto para formar la estadística de comercio exterior, un decreto que declaraba libre de todo derecho la exportación de piedras minerales de todas clases, un decreto para que los ayuntamientos de los puertos pudieran cobrar el 3% sobre la importación para obra de beneficencia y salubridad.

En el último tercio del siglo XIX México tenía una estructura jurídica sólida emanada de la Constitución de 1857 y las Leyes de Reforma que hacían desaparecer a la Iglesia como poder político.

### 1.3.3 El porfiriato

En los años siguientes a 1870 se inició el periodo constructivo del país con técnicos denominados científicos y estadistas. La economía nacional surgiría incipiente tratando de resolver los problemas con proyecciones al exterior. Bajo el porfiriato se darían los primeros pasos a la integración económica encausando la vida nacional. Esta etapa se destacaría por la dictadura de Porfirio Díaz quien asume el Poder Ejecutivo en 1876 para quedar prácticamente en ella hasta 1911.

Como presidente constitucional de 1877 a 1880, Díaz, adoptó como programa político el mismo que propuso en su Presidencia Provisional, además, "reanudar y ensanchar las relaciones con el extranjero, sin sacrificio del decoro de la República".

Por lo que respecta a la exportación, envió iniciativas de la Secretaría de Hacienda al Congreso, sobre sustitución del derecho de portazgo en el Distrito Federal y sobre la libre exportación de frutos nacionales. Promulgó la ley para la represión del contrabando y el reglamento para que los derechos por la exportación de dinero puedan ser pagados en los puertos o en el lugar de la extracción a voluntad del contribuyente.

Siendo presidente electo nuevamente en 1884, Porfirio Díaz celebró Tratados de Amistad, Comercio y Navegación con los Reinos de Suecia, Noruega, Italia, República Dominicana, entre otros países. De este modo las relaciones con las demás potencias amigas se fomentan buscando el desarrollo mutuo del comercio, firmándose posteriormente nuevos tratados con Francia, Guatemala, Ecuador y Japón. Se crearon secciones aduanales en lugares despoblados del litoral para evitar el tráfico clandestino y dar facilidad al comercio y se aumentó la planta de algunas aduanas marítimas. Se expidió el nuevo arancel de aduanas marítimas y fronterizas con el fin de aumentar los ingresos y de satisfacer la demanda de la sociedad conciliando los intereses de la industria, agricultura, comercio y pueblo consumidor.

Para impulsar el tráfico legítimo se publicó el nuevo vocabulario de la Ordenanza de Aduanas incluyendo los nombres de las mercancías y dictándose las reglas para el tráfico y despacho de las mercancías en el Distrito Federal. Además, se aprobaron los proyectos de convenio y reglamento firmado en la Conferencia Internacional de Bruselas cuyo objeto es la traducción y publicación de tarifas y toda clase de leyes aduanales.

En 1887 y 1889 se pretendió cubrir con regularidad las necesidades normales del presupuesto y plantear la base para el crédito de México en el exterior, consolidándose y atrayendo del exterior los capitales como industrias.

La política comercial porfirista siguió incrementándose. Ello se significó en la reducción del número de artículos gravados, la abolición definitiva de los impuestos de alcabala en toda la República, el aumento en la exportación de minerales, la emisión y reforma de Leyes y Ordenanzas relacionadas con el comercio, pero sin arrojar resultados favorables al problema de la plata y su depreciación en el mercado exterior. También se expedieron decretos que tendieron a simplificar las formalidades para la importación de mercancías y otorgar mayores seguridades al comercio y a las empresas de navegación.

Con relación al presupuesto, en 1899 se logra una nivelación en el mismo, gracias al desarrollo del comercio y la industria.

En 1900 Porfirio Díaz es nombrado presidente constitucional nuevamente. En esta etapa porfirista se estableció la Dirección General de Aduanas, contribuyendo a la uniformidad de los procedimientos aduaneros. Se establecieron reglas para el despacho de los efectos destinados a empresas que gocen de algunas franquicias en materia de derechos de importación, para el transporte por ferrocarril y para los almacenes de depósito, entre otros.

Se celebraron nuevos tratados y hasta el año de 1904, año en el cual las reformas constitucionales ampliaron a seis años el cargo de presidente y vicepresidente hasta 1910, continúa siendo favorable el crédito proporcionado por el exterior. Se dictan reformas en la legislación de aduanas y la reforma monetaria estimula la inversión de capitales extranjeros.

La renta de las aduanas manifestó un movimiento de ascenso en sus productos, comparados con los de años anteriores que arrojaron un excedente de dos millones y medio de pesos.

Porfirio Díaz y Ramón Corral son de nuevo nombrados para el sexenio que se iniciaba el 1o. de diciembre de 1910, que no concluyó a causa del movimiento revolucionario que se iniciara en este año y que los apartara del poder en 1911.

#### **1.3.4 La etapa revolucionaria**

La etapa de la revolución mexicana de 1911 a 1922 se caracterizó por la disminución de la renta de aduanas. Sin embargo, se intentó superar la coyuntura comercial exterior mediante políticas impositivas y la contratación de empréstitos. En 1917 se pretendió facilitar el comercio entre México y los Estados Unidos, provocando que las relaciones mercantiles quedasen suspendidas.

En 1919 se emite una iniciativa sobre petróleo y combustibles minerales que regula su explotación. El gobierno de Carranza siguió en un principio la costumbre de cobrar algunos de sus ingresos en metálico, principalmente los que recaían



sobre el comercio exterior, mientras que las contribuciones internacionales se pagaban en papel moneda.

En las tarifas de importación, el gobierno redujo los derechos a aquellas mercancías de indispensable consumo en el país, cuando no sean producidos en el interior o cuando la producción nacional fuera insuficiente, disminuyendo así la protección a las industrias nacionales y dejando una protección racional a las industrias viables.

Las restricciones de los países participantes directamente en la Primera Guerra Mundial, puestas en práctica sobre el comercio internacional, orillaron al Ejecutivo a establecer tarifas diferentes sobre el comercio, con el propósito de favorecer a aquellas naciones que no hayan establecido restricciones en su comercio con México.

Finalmente, Alvaro Obregón en 1922 logra un equilibrio fiscal sin recurrir a medidas extraordinarias y sienta las bases para la explotación del petróleo en principios constitucionales.

#### **1.4 Formas de integración aduanera**

La integración aduanera tiene sus antecedentes ya desde el siglo XII con Francia, quien busca la unión aduanera de su territorio; y en el siglo XVIII con las colonias inglesas de América del Norte, lo cual les permitiría alcanzar su independencia. No obstante, el antecedente más importante lo encontramos en la segunda mitad del siglo XIX en los Estados germánicos con el establecimiento del "Zollverein" que permitió a estos pueblos tener un desarrollo económico que pudiera competir con el francés y el inglés.

Las formas de unión comercial y aduanera que han activado el desarrollo de los países en sus relaciones internacionales se pueden distinguir en tres etapas:

##### **1.4.1 Cooperación**

Es el acuerdo bilateral o multilateral mediante el cual los estados miembros se comprometen a cumplir recíprocamente asuntos de interés común sin que los mismos menoscaben su libertad o soberanía.

##### **1.4.2 Integración**

Es la forma de unión comercial en la que dos o más estados ceden algunas de sus prerrogativas soberanas para crear una zona nueva con personalidad jurídica distinta a las de sus miembros, en la cual pueden circular libremente y con el

mismo tratamiento mercancías, servicios, personas y capitales, dependiendo del grado de amplitud de la integración.

Tradicionalmente las formas de integración económica revisten tres características diferentes:

### **Sistema de preferencias aduaneras**

En el cual un conjunto de territorios aduaneros se conceden entre sí una serie de ventajas, no extendibles a terceros. Estados Unidos con Puerto Rico y las Islas Vírgenes, y la Commonwealth Británica integrada por Inglaterra, Canadá, Australia, Nueva Zelanda, India, entre otros países, son ejemplos de esta forma de integración.

### **Zonas de libre comercio y uniones aduaneras**

Estos tipos de integración entre estados se encuentran reconocidos en el Artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés). Permite a las partes contratantes formar bloques regionales comerciales sin que sus miembros hagan extensivas las concesiones que se otorgan entre ellos a los otros miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC) que no sean partes del grupo de integración. Estas formas de integración constituyen una excepción al principio de la **no discriminación**, especialmente a la cláusula de **nación más favorecida** del propio GATT.

La *zona de libre comercio* se conforma cuando hay eliminación de las restricciones comerciales entre ellos pero cada estado miembro mantiene una política comercial y un arancel propio frente a terceros países no miembros; esto es, la eliminación de barreras comerciales es sólo al interior de la zona. Algunos ejemplos que podemos señalar son el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) celebrado entre México, Canadá y los Estados Unidos, la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y la Zona Australia-Nueva Zelanda, etcétera.

La *unión aduanera* se constituye cuando los estados miembros eliminan las trabas al comercio entre ellos y establecen un arancel unificado frente al exterior, existe una substitución de dos o más territorios aduaneros por uno solo. La característica distintiva de esta forma de integración es la formación de un arancel aduanero común frente a terceros países a la unión. Es una forma de integración económica de mayor grado que las zonas de libre comercio. Como ejemplos podemos mencionar la unión formada por Bélgica, Holanda y Luxemburgo (Benelux) y la Comunidad Económica de África del Oeste (CEAO).

### **Mercado Común**

El Mercado Común conforma el grado de integración más alto y complejo, ya que establece un sistema que permite la libre circulación de mercancías, servicios, personas, tecnología y capitales en combinación con la supresión de los derechos de aduana y de restricciones cuantitativas a la entrada y salida de mercancías y cualesquiera otras medidas de efecto equivalente, así como el establecimiento de una sola nomenclatura arancelaria y política comercial común para los países miembros y de éstos en sus relaciones con terceros. Supone la creación de un territorio sin fronteras y a la vez un ente supranacional con personalidad propia cuyas resoluciones emitidas por sus órganos son obligatorias para sus miembros.

El procedimiento para llegar a esta forma de unificación económica, social y política, implica una serie de etapas previas: primero, la formación de una unión aduanera; segundo, la integración económica y tercero, la unificación política.

El ejemplo más claro de este tipo de integración es el Mercado Común Europeo denominado también Comunidad Económica Europea (CEE), y actualmente Unión Europea (UE).

#### 1.4.3 Unificación

Se caracteriza por ser la forma más elevada de integración entre dos o más estados, quienes sólo se reservan algunos atributos de soberanía quedando los asuntos más importantes bajo la competencia de la unión, dando paso a la formación de un nuevo estado. Las resoluciones de ésta son obligatorias para todos sus miembros.

De las formas de unión anotadas, la integración es la que mayor importancia tiene. Esta a su vez puede ser *global* o *sectorial*. La primera comprende la suma de actividades de una zona determinada, mientras que la segunda, incluye uno o varios sectores económicos del área que se integra.<sup>7</sup>

### 1.5 La importación y exportación de mercaderías

La importación y exportación de mercaderías implica conocer la noción de territorio aduanero y de mercancías.

#### 1.5.1 Territorio aduanero y mercancías

Xavier Basaldúa define al *territorio aduanero* como "el territorio delimitado por las fronteras aduaneras dentro del cual resulta de aplicación un único sistema

---

<sup>7</sup> Carvajal Contreras, Máximo. *Derecho Aduanero*. Quinta edición, Editorial Porrúa, México, 1995, págs. 37 y 38.

tributario aduanero (derechos de importación y de exportación) y de prohibición a la introducción y a la salida de las mercaderías".<sup>8</sup>

La Ley Aduanera de nuestro país considera como territorio aduanero para efectos fiscales lo que señala el artículo 8o. del Código Fiscal de la Federación, de aplicación supletoria a la propia Ley Aduanera, entendiéndose como tal, México, país y territorio nacional, lo que conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos integra el territorio nacional y la zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial.

Observando lo anterior, así como la realidad internacional, se pone de manifiesto que las fronteras aduaneras no siempre coinciden con las fronteras políticas de los distintos estados. En tales casos, el "territorio político" y el "territorio aduanero" presentan contornos diferentes. Esto nos lleva a concluir que la noción de territorio aduanero no puede asimilarse a los conceptos de "territorio de la nación" y "país". Así, puede ocurrir que en un territorio nacional coexistan varios territorios aduaneros o, que un territorio aduanero abarque el territorio nacional correspondiente a varios estados.<sup>9</sup>

El otro concepto importante que debemos considerar en este apartado es el de *mercancías*. La Ley Aduanera da una definición descriptiva de las mismas señalando como tal los productos, artículos, efectos y cualesquier otros bienes, aun cuando las leyes los consideren inalienables o irreductibles a propiedad particular.

Sin embargo, no todos los bienes tangibles son mercancías para efectos aduanales, ya que las Reglas Complementarias de la LIGI establecen que no se considerarán como tales y, en consecuencia, no se gravarán:

- Los ataúdes y las urnas que contengan cadáveres o sus restos;
- Las piezas postales obliteradas que los convenios postales internacionales comprenden bajo la denominación de correspondencia;
- Los efectos importados por vía postal cuyo impuesto no exceda de la cantidad que al efecto establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante Regla de carácter general en materia aduanera, y
- Las muestras y muestrarios que por sus condiciones carecen de valor comercial.

Asimismo, se entiende que no tienen valor comercial:

- Los que han sido privados de dicho valor, mediante operaciones físicas de inutilización que eviten toda posibilidad de ser comercializados; o

<sup>8</sup> Basaldúa, R. Xavier. *Derecho Aduanero*. Abeledo-Perrot, Argentina, 1992, pág. 49.

<sup>9</sup> *Ibidem*, págs. 50-52.

- Los que por su cantidad, peso, volumen u otras condiciones de presentación, indiquen, sin lugar a dudas, que solo pueden servir de muestras o muestrarios.

En ambos casos se exigirá que la documentación comercial, bancaria, consular o aduanera, pueda comprobar inequívocamente que se trata de muestras sin valor.

De lo anterior se desprende que nuestra legislación considera, en esencia, mercancía a todos los bienes tangibles, excluyendo a los servicios y derechos de propiedad intelectual los cuales tienen un tratamiento especial en la legislación nacional e internacional, así como a aquéllos que por razones humanitarias y convencionales no tienen valor comercial.

### 1.5.2 Importación y exportación

La regulación aduanera tiene su razón de ser cuando la mercancía se pone en movimiento y entra y sale de los territorios aduaneros. Es indispensable que las mercaderías se pongan en movimiento y atraviesen las fronteras para que resulten de aplicación las prohibiciones y los tributos relacionados con la introducción y salida de las mismas. En la terminología aduanera se utilizan las expresiones "importación" y "exportación" para referirse a estos fenómenos.

La aduana controla la entrada y salida del territorio aduanero de todas las materias primas y manufacturas para aplicar la reglamentación dictada al respecto.

El Consejo de Cooperación Aduanera en su Glosario de Términos Aduaneros Internacionales las define de la siguiente manera: *importación*, "acción de introducir en un territorio aduanero una mercadería cualquiera"; *exportación* "acción de hacer salir del territorio aduanero una mercadería cualquiera".

Las operaciones de importación y exportación en general, recaen sobre bienes y servicios, incluyendo la electricidad, las tecnologías, los planos y diseños, materia de propiedad intelectual, entre otros intangibles.

### 1.5.3 Existencia de prohibiciones a la importación y exportación

Ya con anterioridad a la conformación de lo que hoy entendemos por Estados, los distintos pueblos y naciones se preocuparon por controlar la entrada y la salida de objetos de los territorios sobre los cuales ejercían jurisdicción, con el fin de impedir esa entrada o salida o de percibir tributos con motivo de dichos hechos.

Las principales causas de control a la exportación de los pueblos y naciones fueron motivadas para impedir la extracción de bienes que se consideraron necesarios para su culto o supervivencia, entre los que destacan los destinados a

su alimentación (por ejemplo, cereales, ganado) y a su seguridad (por ejemplo, metales, armas, caballos).<sup>10</sup>

Por su parte, las prohibiciones a la importación también tuvieron como propósito diversas finalidades: fiscales, de protección artesanal, industrial o comercial, protección de la salud pública, etcétera.

Sin embargo, en un marco de libre comercio, estas prohibiciones pueden encubrir un propósito proteccionista o de política económica que distorsiona los objetivos del comercio internacional, con lo cual se crean corrientes deformadoras, discriminando las prohibiciones en contra de ciertos estados y en favor de otros, por lo que ha sido necesario el establecimiento de un marco jurídico internacional regulador de las barreras no arancelarias que injustificadamente obstaculizan el comercio.

#### **1.5.4 Controles al comercio exterior**

Las prohibiciones no arancelarias a la exportación de mercancías se encuentran enumeradas en el Artículo 15 de la Ley de Comercio Exterior, las cuales se podrán imponer en los casos que la misma señala.

Asimismo, las medidas de regulación y restricción no arancelarias a la importación, así como a la circulación o tránsito de mercancías, se encuentran establecidas en el Artículo 16 de Ley de la Comercio Exterior, las que se podrán establecer en los casos enunciados en dicho precepto.

Las medidas de regulación y restricción no arancelarias a la exportación e importación de mercancías que prevé la Ley de Comercio Exterior son los permisos previos, cupos máximos, marcado del país de origen, certificaciones, cuotas compensatorias, normas oficiales y los demás instrumentos que se consideren adecuados para los fines de la propia ley en la materia.

#### **1.5.5 Existencia de tributos que gravan la entrada y salida de mercancías**

Los impuestos al comercio exterior los percibe el Estado por la importación o exportación de mercancías de territorio nacional. La causación de estos impuestos indirectos ha tratado de justificarse de muy diversas formas: el Estado realiza un acto de soberanía; asegura el tránsito de las mercancías por territorio nacional; permite su comercialización; vela por el derecho de propiedad; protege a la industria nacional así como el desarrollo de ciertas actividades; es un ingreso que el Estado percibe para cubrir el gasto público, etcétera.

---

<sup>10</sup> *Ibidem*, págs. 15-18.

Se puede señalar que el propósito esencial de los tributos al comercio exterior, no es fiscal, su aspecto principal es económico, social y de salud pública.<sup>11</sup> Constituyen las barreras más claras en un régimen de intercambio comercial internacional. Se les conoce como derechos aduaneros.

También desde tiempos remotos, los pueblos y naciones cobraron tributos con motivo de la entrada o salida de mercaderías del ámbito que constituía su territorio. Originalmente ello pudo responder tanto a la finalidad de obtener un acatamiento o reconocimiento a la autoridad o soberanía como a la necesidad de allegar recursos a sus arcas.

Posteriormente, con el advenimiento del Estado moderno, el establecimiento de tributos aduaneros fue la expresión de una política económica determinada (por ejemplo, el mercantilismo)<sup>12</sup> en la cual el arancel aduanero constituiría un instrumento sumamente eficaz.

### Definición de los impuestos aduaneros

Polo Bernal los define como "una prestación pecuniaria que deben pagar las personas físicas o morales que hacen pasar mercancías a través de las fronteras, costas o límites de un país determinado, sean nacionales, nacionalizadas o extranjeras, destinadas a ser consumidas, respectivamente, dentro del territorio nacional (impuestos de importación) o fuera de dicho territorio (impuestos a la exportación)".<sup>13</sup>

De la definición transcrita se pueden observar los siguientes elementos:<sup>14</sup>

1. **El sujeto activo.** Es el Estado ya que impone la obligación tributaria aduanera y exige el cumplimiento de la misma, percibiendo la contribución.
2. **El sujeto pasivo.** Es la persona física o moral que jurídicamente debe pagar el crédito tributario por haberse colocado dentro de los supuestos de la norma aduanera. La Federación, el Distrito Federal, los estados, los municipios, las unidades de la administración pública paraestatal, las instituciones de beneficencia privadas y las sociedades cooperativas, también pueden tener la categoría de sujetos pasivos.
3. **Hecho generador.** El acto de introducir mercancías o la extracción de las mismas del territorio aduanero o su reexpedición de las zonas de desgravación

<sup>11</sup> Ramírez Gutiérrez, Othón. *Diccionario Jurídico Mexicano*. Tomo I-O, Octava edición, UNAM-Editorial Porrúa, México, 1995, pág. 1639.

<sup>12</sup> Basaldúa, R. Xavier. Op cit., pág. 19.

<sup>13</sup> Bernal, Polo. *Tratado Sobre Derecho Aduanero, Código Aduanero*. Fondo Editorial Coparmex. México, 1978, pág. 3891.

<sup>14</sup> Véase Carvajal Contreras, Máximo. Op. cit., págs. 334 y 335.

aduanera al resto del país, de acuerdo al régimen aduanero a que se sujete la mercancía.

Es el momento en que nace la obligación tributaria. Existen dos criterios para fijarlo:

- a) *Criterio político-geográfico.* Consiste en el paso de las mercancías a través de las fronteras aduaneras; en la importación será cuando se introduzcan las mercancías extranjeras al territorio aduanero; en la exportación, es la salida de las mercancías nacionales o nacionalizadas del territorio aduanero.
- b) *Criterio económico.* Cuando se da la intención integradora; es decir, en la importación, el momento que la mercancía se integra al consumo interno del país; en la exportación, el momento que la mercancía sale del circuito interno del consumo del país.

El criterio que rige en nuestro país conforme al Artículo 56 de la Ley Aduanera es el político-geográfico.

4. **El objeto del impuesto.** Es la importación y exportación de mercancías; se requiere que éstas sean destinadas a alguno de los regímenes aduaneros que establezca la Ley y se encuentren sujetos al pago de los impuestos al comercio exterior.

5. **Base gravable.** Es la cantidad sobre la que se determina el impuesto. En el impuesto de importación, será el valor de transacción o el que la Ley estime aplicable; en el impuesto de exportación el valor comercial de las mercancías.

6. **Tasa o cuota.** Es la cantidad que debe de cubrirse de acuerdo al porcentaje del valor de la mercancía. En nuestro país la Ley del Impuesto General de Importación y la Ley del Impuesto General de Exportación, establecen respectivamente las cuotas, aplicables a la importación y exportación de las mercancías. En el primer caso las que se establecen son de cuatro niveles: 5%, 10%, 15% y 20%. En la exportación la mayoría de las cuotas son exentas.

7. **La obligación aduanera.** Se traduce como el pago en dinero que el sujeto pasivo debe enterar al Estado en concepto de impuesto por la introducción o extracción de mercancías del territorio aduanero, una vez realizado el aforo y cumplido con los requisitos y formalidades del despacho aduanero. El Artículo 83 de la Ley Aduanera señala el momento en el que se pagarán las contribuciones al comercio exterior.

Las exenciones y franquicias que se prevén para la de importación de mercancías, son las establecidas en el artículo 61 de la Ley Aduanera.



## Clasificación de los impuestos aduaneros<sup>15</sup>

### 1. Por su finalidad:

- a) *Fiscales*. Cuando el estado los utiliza con el fin de tener un ingreso para el cumplimiento de sus objetivos.
- b) *Protectores*. Cuando el estado busca la protección de su economía interna, protegiendo la industria, la planta productiva, su mercado de divisas, su balanza comercial.

### 2. Por su gravamen:

- a) *Específico*. Cuando el impuesto se determina por una cantidad monetaria fija según una medida aritmética.
- b) *Ad-valorem*. Cuando el impuesto se calcula sobre la base de un porcentaje fijo del valor de las mercancías. Su base puede ser de cinco tipos:

*Valor real o positivo*. La base se determina de acuerdo al importe en que se adquieren las mercancías.

*Valor normal o teórico*. Es hipotético o el que debería ser en condiciones normales de mercado.

*Valor según precio oficial*. Es el que el estado determina como valor de la mercancía.

*Valor comercial*. Es el consignado en el documento comercial o el que tienen en el comercio las mercancías.

*Valor de transacción*. El realmente pagado o por pagar de las mercancías adquiridas, añadiéndose los gastos que haya hecho el comprador hasta el lugar o puerto de importación.

- c) *Mixtos*. Cuando el impuesto se percibe por medio de combinaciones del específico y el Ad-valorem, pudiendo ser:

*Acumulativos*. Cuando se suman ambos impuestos.

---

<sup>15</sup> Ídem, págs. 335-337.

*Alternativos.* Cuando el Ad-valorem no excede de ciertos mínimos de percepción preestablecidos, se aplica en su lugar el específico.

*Graduales.* Cuando el impuesto se determina sobre la base de las diferentes calidades de una mercancía.

### 3. Por su naturaleza:

- a) *Autónomos o generales.* Cuando son determinados por disposiciones internas y su aplicación es para todas las mercancías.
- b) *Convencionales.* Cuando sean establecidos a través de un convenio internacional entre algunos países y su aplicación es para determinadas mercancías y países contratantes.

### 4. Por su pago:

- a) *Definitivo.* Supone que las mercancías que han sido introducidas o extraídas de un país, van a ser consumidas o usadas en el mismo.
- b) *Garantizado.* Cuando las mercancías retornen al extranjero o de él, ya sean en su mismo estado o después de un proceso industrial.
- c) *Suspensivo.* En el caso de las mercancías que se depositan en almacenes generales de depósito o son para la industria automotriz.

### 5. De importación y exportación:

De conformidad con Ley del Impuesto General de Importación y la Ley del Impuesto General de Exportación, respectivamente.

#### Otras contribuciones y derechos

Con motivo de las operaciones de comercio exterior se causan diferentes impuestos y derechos que se establecen en cada una de sus respectivas leyes.

Los gravámenes que afectan a las importaciones y exportaciones de mercaderías son los siguientes:

Gravamen	Ley
1. Impuesto al valor agregado	• Ley del IVA
2. Impuesto especial sobre	• Ley del IEPS

producción y servicios	
3. Impuesto sobre automóviles nuevos	• Ley del ISAN
4. Derecho de trámite aduanero	• Ley Federal de Derechos
5. Cuotas compensatorias (aprovechamientos)	• Ley de Comercio Exterior

### Fórmulas aritméticas para el pago del impuesto al comercio exterior

#### • Importación Ad valorem

$$VA \times Cuota = ICEI$$

Donde:

VA = Valor para efectos aduaneros

ICEI = Impuesto al comercio exterior de importación

#### Ejemplo:

Se importan 55 cámaras especiales para fotografía submarina con valor para efectos aduaneros de 7,500 dólares, C.I.F. en la Aduana de Laredo, Tamaulipas. ¿Cuánto pagarán de impuesto a la importación?

*Primera operación:* Determinar el valor en Moneda Nacional al tipo de cambio del día de la importación.

$$\text{Fórmula: } VA \times TC = MN$$

$$\text{Sustituyendo: } 7,500 \times 9.60 = 72,000$$

Valor en Moneda Nacional: 72,000

*Segunda operación:* Clasificar la mercancía. Las cámaras especiales para fotografía submarina se clasifican en la fracción arancelaria 9006.30.01 que paga una cuota del 10% ad valorem.

$$\text{Fórmula: } VA \times Cuota = ICEI$$

$$\text{Sustituyendo: } 72,000 \times 10\% = 7,200$$

Impuesto a pagar: 7,200

- **Importación Específico**

$$UA \times UM = ICEI$$

Donde:

UA = Unidad aritmética

UN = Unidad monetaria

ICEI = Impuesto al comercio exterior de importación

**Ejemplo:**

Se importan 5600 kilos de azúcar líquida refinada procedentes de la República de Cuba con valor 2,520 dólares por la Aduana de Altamira, Tamaulipas. ¿Cuánto se pagará de impuesto a la importación?

*Única operación:* Clasificar la mercancía. La azúcar líquida refinada se clasifica en la fracción arancelaria 1702.90.01 que paga una cuota de \$3.60 por kilo.

Fórmula:  $UA \times UM = ICEI$

Sustituyendo:  $5600 \times 3.60 = 20,160$

Impuesto a pagar: 20,160

- **Exportación Ad valorem**

$$VA \times Cuota = ICEE$$

Donde:

VA = Valor comercial

ICEE = Impuesto al comercio exterior de exportación

**Ejemplo:**

Se exportan 60 escaleras mecánicas con un valor comercial de \$57,000.00 por la Aduana de Tampico. ¿Cuánto pagarán de impuesto a la exportación?

*Única operación:* Clasificar la mercancía. Las escaleras mecánicas se clasifican en la fracción arancelaria 8428.40.01 que paga una cuota exenta.

Fórmula:  $VA \times Cuota = ICEI$

Sustituyendo:  $57,000 \times \text{exenta} = 0$

Impuesto a pagar: 0

- **Exportación Específico**

$UA \times UM = ICEE$

Donde:

UA = Unidad aritmética

UN = Unidad monetaria

ICEE = Impuesto al comercio exterior de exportación

**Ejemplo:**

Se exportan 1500 kilos de chocolate con un contenido de azúcar superior al 90% con un valor comercial de \$29,000.00. ¿Cuánto se pagará de impuesto a la exportación?

*Única operación:* Clasificar la mercancía. El chocolate de referencia se clasifica en la fracción arancelaria 1806.10.01 que paga una cuota de \$2.50 por kilo.

Fórmula:  $UA \times UM = ICEI$

Sustituyendo:  $1500 \times 2.50 = 3,750$

Impuesto a pagar: 3,750

## 1.6 La aduana

La aduana como institución del comercio exterior tiene sus antecedentes más remotos en los pueblos o naciones de la antigüedad. La India, Egipto, Babilonia, Fenicia, Grecia, Roma, Arabia, España, son sólo algunos ejemplos en donde la

aduana surgió como una necesidad de control del comercio exterior, ya fuera para asegurar la observancia de las prohibiciones a la exportación y a la importación, ya fuera para hacer efectiva la percepción de los tributos que gravan la entrada y salida de mercaderías, ya sea para asegurar la salud de los habitantes de su territorio, etcétera.

### 1.6.1 Concepto

Existen diferentes corrientes que establecen la definición etimológica del vocablo "aduana". Sin embargo, existe una opinión generalizada en afirmar que su origen es arábigo. Algunos autores designan su origen en la palabra "divanum", la casa donde se recogen los derechos; posteriormente fue cambiando a "divana", "duana", y finalmente en "aduana".<sup>16</sup> Otra corriente importante es la que señala que esta voz proviene del vocablo persa "divan", que significa, el lugar de reunión de los administradores de finanzas y ha llegado hasta nosotros del árabe "diovan", luego pasó al italiano "dogana" y quedó en "aduana".<sup>17</sup>

La *aduana* doctrinalmente es definida como "el organismo estatal encargado de intervenir en el tráfico internacional de mercancías, vigilando y fiscalizando su paso a través de las fronteras del país, aplicando las normas legales y reglamentarias relativas a la importación, exportación y demás regiones aduaneras; formando las estadísticas de este tráfico; determinado y percibiendo los tributos que lo afectan u otorgando las exenciones o franquicias que lo benefician, y cumpliendo con las demás funciones que las leyes le encomiendan".<sup>18</sup>

### 1.6.2 Funciones de la aduana

Considerando las ideas generales del comercio exterior vertidas anteriormente, vemos que la aduana es sumamente importante en la actividad del comercio internacional. Por ello resulta valioso enunciar las funciones básicas que la misma tiene.

Estas funciones son: controlar y fiscalizar el paso y el pago de la entrada y salida de las mercaderías del territorio aduanero.<sup>19</sup>

A su vez, dichas funciones se pueden desdoblar y clasificar en las siguientes (Tabla 1-1):

<sup>16</sup> Escriche, Joaquín. *Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia*. Imprenta de Eduardo Cuesta, España, 1874, pág. 98.

<sup>17</sup> Ramírez Gutiérrez, Othón. *Diccionario Jurídico Mexicano*. Tomo A-CH, Op. cit., pág. 114.

<sup>18</sup> Anabalón Ramírez, Carlos. *Apuntes de Clases para Cursos Iberoamericanos de Derecho Aduanero*. Organización de Estados Americanos, México, 1993.

<sup>19</sup> Véase Witker, Jorge. *Derecho Tributario Aduanero*. UNAM, México, 1995, pág. 10.

Tabla 1-1

<b>Funciones de la aduana</b>
-------------------------------

Función	Detalle de la función
1. De recaudación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De los impuestos y derechos aduaneros</li> <li>• De las cuotas compensatorias</li> </ul>
2. De estadística	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Del comercio exterior</li> </ul>
3. De prevención	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De las infracciones y delitos aduaneros</li> <li>• Del tráfico de drogas y estupefacientes</li> <li>• Del tráfico de desperdicios y residuos tóxicos</li> </ul>
4. De registro	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De los controles sanitarios y fitosanitarios</li> <li>• Del cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias</li> </ul>
5. De verificación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De los certificados de origen de mercancías</li> <li>• Del valor en aduana de las mercancías</li> </ul>
6. De control	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Del uso de las mercancías en los regímenes aduaneros suspensivos de impuestos al comercio exterior</li> </ul>

En resumen, las actividades más importantes de la aduana las podemos clasificar en funciones: *de control*, *de recaudación* y *de estadística*, las cuales engloban el resto de las anteriores mencionadas.

## 2 ECONOMÍA Y TEORÍA DEL COMERCIO INTERNACIONAL

### 2.1 Temas de estudio de la economía internacional

La economía internacional trata sobre las relaciones económicas y la interdependencia entre países, las cuales influyen en las relaciones políticas, sociales, culturales y militares de las naciones del mundo.

La economía internacional tiene como objetivo principal analizar el efecto del flujo internacional de bienes, servicios y factores productivos sobre el bienestar de los consumidores domésticos (el consumo es la finalidad de la actividad económica, mientras la producción y el intercambio comercial son sólo los medios para alcanzar ese fin), y examinar o predecir cómo las políticas nacionales, dirigidas a la regulación de estos flujos internacionales, afectan el bienestar doméstico.

No debemos confundir las relaciones económicas entre países con las relaciones económicas entre las regiones de un mismo país.<sup>20</sup>

En este sentido, podemos ejemplificar lo que pasa cuando una botella de vino español aparece en una mesa londinense: la secuencia de sucesos que la han llevado allí no es muy distinta de la secuencia de sucesos que lleva una botella de vino de California a una mesa de Nueva York —cuya distancia es menor—. La economía internacional confronta nuevas y diferentes preocupaciones, porque el comercio internacional y la inversión se llevan a cabo entre Estados independientes. En este ejemplo, España y Gran Bretaña son países soberanos; mientras que California y Nueva York no lo son.

Los envíos de vino español a Gran Bretaña pueden interrumpirse si el gobierno británico establece un cupo que limite las importaciones; el vino español puede convertirse de repente en más barato para los bebedores de vinos británicos si el valor en los mercados de divisas de la peseta española disminuye frente a la libra esterlina británica. Ninguno de estos hechos puede ocurrir dentro de los Estados Unidos de América, donde la constitución prohíbe restringir el comercio inter-estados y existe una única moneda.

<sup>20</sup> Dominick, Salvatore. *Economía Internacional*. (Tr. Gloria E. Rosas y Marco A. Tiznado). Tercera edición, MacGraw-Hill, México, 1992, págs. 1, 6 y 7.



Los temas principales de estudio de la economía internacional que se plantean por los problemas del intercambio económico entre los países soberanos son: las ganancias del comercio, los patrones del comercio, el proteccionismo, la balanza de pagos, la determinación del tipo de cambio, la coordinación de la política económica internacional y el mercado internacional de capitales.<sup>21</sup>

Al respecto, sólo estudiaremos por su importancia algunos de estos temas más adelante.

### **2.1.1 Campos de la economía internacional**

Los temas de estudio que tratan la economía internacional los podemos clasificar en cuatro rubros:

#### **La teoría del comercio internacional**

Examina las bases y los beneficios del comercio. Por ejemplo: las teorías de los mercantilistas; la productividad del trabajo y ventaja comparativa; economías de escala; factores específicos y distribución de la renta; etcétera.

#### **La teoría de la política comercial**

Estudia las causas y los resultados de los obstáculos impuestos al libre flujo del comercio. Por ejemplo los instrumentos de la política comercial: aranceles, *dumping*, cuotas de importación, entre otros.

#### **La contabilidad nacional y la balanza de pagos**

Examina los pagos totales de un país en relación con el resto del mundo y los ingresos totales provenientes del resto del mundo. Involucra los tipos de cambio y el mercado de divisas; el dinero, los tipos de interés y los tipos de cambio; etcétera.

#### **Ajustes de la balanza de pagos**

Trata del mecanismo de ajuste en relación con los desequilibrios de la balanza de pagos, bajo los diferentes sistemas monetarios: el enfoque monetario de la balanza de pagos y tasas de cambio flexibles *versus* fijas; el mercado global de capitales (funcionamiento y problemas de política económica); el estudio de las áreas monetarias óptimas (la experiencia europea); los países en desarrollo; etcétera.

---

<sup>21</sup> Krugman, Paul R. y Obstfeld Maurice. *Economía Internacional. Teoría y política*. (Tr. Joaquín Turno). Tercera edición, McGraw-Hill, España, 1995, págs. 3 y 4.

Los dos primeros aspectos constituyen los temas *microeconómicos* de la economía internacional, es decir, se refiere a unidades económicas individuales, tales como un país en particular y el costo y el precio relativo a un solo bien.

Los dos últimos aspectos se refieren al análisis *macroeconómico*, esto es, al todo o al nivel agregado de una economía, tales como los ingresos y pagos totales de un país y el índice general de precios.

## 2.2 Visión mercantilista del comercio

El mercantilismo es una filosofía económica generalizada desde el siglo XVI hasta mediados del siglo XVIII en países como la Gran Bretaña, España, Francia y Holanda. Sostenía que la forma más apropiada para que se llegase a ser rico y poderoso consistía en exportar más de lo que se importaba. La diferencia sería compensada por un flujo de metales preciosos, principalmente el oro. Cuanto más oro tuviera un país, más rico y poderoso sería. Así, los mercantilistas sostenían que el gobierno debía estimular las exportaciones y restringir las importaciones. Como todos los países no podían tener simultáneamente un superávit en las exportaciones y la cantidad de oro en existencia era fija en un momento determinado, un país podía beneficiarse solamente a expensas de los otros.

El mercantilismo favorecía la acumulación de oro, ya que éste era considerado la riqueza real de un país. Con el oro, los monarcas podían equipar sus ejércitos, obtener suministros y mantener la flotas que necesitaban para consolidar su poder y adquirir colonias. Más oro significaba más monedas de oro en circulación y mayor actividad mercantil. Para poder acumular oro, el país tenía que promover sus exportaciones y restringir sus importaciones, estimulando así la producción nacional y el empleo.

Los mercantilistas abogaban por controles gubernamentales estrictos para el comercio, pretendían mostrar que los objetivos de los países estaban en conflicto y pregonaban el nacionalismo económico.

### 2.2.1 Principales errores de los mercantilistas

Con el fin de comprender las ideas del mercantilismo, señalaremos algunos aspectos que le han sido criticados<sup>22</sup> a fin de apreciar las aportaciones que dicha doctrina hizo. En este sentido, los puntos que se van a enumerar de esta corriente del pensamiento económico, al ser considerados como errores por sus opositores, no por eso dejan de enriquecer la teoría del comercio internacional;

<sup>22</sup> Véase Torres Gaytán, Ricardo. *Teoría del Comercio Internacional*. Decimonovena edición, Siglo Veintiuno Editores, México, 1994, págs. 55 y 56.

sino al contrario, ya que a través de dichos errores alcanzamos a entender mejor los fenómenos que ocurren en la economía mundial, particularmente, en el intercambio de bienes.

Los principales errores de los mercantilistas son los siguientes:

- En vez de estudiar los principios que determinaban el estado de la balanza comercial, se afanaron por encontrar medidas que estimularan las exportaciones y restringieran las importaciones.
- Ante el temor de perder metales preciosos se detuvieron en la explicación de los efectos nacionales de la *teoría cuantitativa del dinero* (insistieron en que la cantidad de dinero influía en forma directa y proporcional sobre el nivel de los precios).
- Consideraron las exportaciones como un medio de abastecimiento de oro, sin llegar a estimularlas como recursos para pagar las importaciones, hecho que sí garantizaba la continuidad del intercambio.
- Supusieron que los metales preciosos eran la riqueza por excelencia. Hubo que esperar a los representantes de la etapa final del mercantilismo para empezar a comprender que el trabajo es la fuente fundamental de la riqueza nacional.
- Por último, su temor de llegar a carecer de metales preciosos los llevó siempre a una apreciación unilateral y equivocada de las relaciones concernientes a los niveles de precios entre los diferentes países.

Otras aportaciones valiosas que hizo el mercantilismo y que de manera más perfecta y sutil hoy enriquecen la teoría del comercio internacional son: la teoría de la balanza comercial, la teoría cuantitativa y los precios, el tipo de cambio, sus fluctuaciones y los puntos oro, y conceptos sobre el atesoramiento.

## 2.3 Teoría de la ventaja absoluta y teoría de la ventaja comparativa

### 2.3.1 Ventaja absoluta

El *liberalismo* surge como reacción opuesta al mercantilismo. En 1776, Adam Smith promulgó en su libro *La riqueza de las naciones*, el libre comercio como la mejor política para los países del mundo. Smith sostenía que con el libre comercio cada país podría especializarse en la producción de aquellos bienes en los cuales tuviera una *ventaja absoluta* (o que pudiera producir de manera más

eficiente que otros países) e importar aquellos otros en los que tuviera una desventaja absoluta (o que produjera de manera menos eficiente).

Esta especialización internacional de los factores productivos conduciría a un incremento de la producción mundial, el cual sería compartido por los países involucrados en el comercio. De esta forma, un país no necesariamente se beneficia a expensas de otros, puesto que todos podrían beneficiarse simultáneamente.<sup>23</sup>

Para los liberalistas, la riqueza es un fin en sí misma, el particular no debe pensar más que en enriquecerse, y es un hecho puramente natural e involuntario que la riqueza de los ciudadanos contribuya a aumentar la riqueza del Estado; en cambio, para los mercantilistas, la riqueza privada es simplemente un medio, y como tal subordina al Estado y a sus fines de dominio.

La aportación más importante que Adam Smith hizo a la teoría del comercio internacional consistió en aplicar la teoría de la división del trabajo al intercambio internacional.

**Ejemplo 1-2.** La tabla 1-2 muestra que los Estados Unidos (E.U.A.) tienen ventaja absoluta respecto del Reino Unido (R.U.), en la producción de trigo y el R.U. tiene ventaja absoluta en la producción de paño. Si los E.U.A. se especializaran en la producción de trigo y el R.U. en la de paño, la producción de ambos países sería mayor, y tanto los E.U.A. como el R.U. compartirían este incremento a través de intercambio (voluntario).

TABLA 1-2

	E.U.A	R.U.
Trigo (kilos/hora-hombre)	6	1
Paño (yardas/hora-hombre)	1	3

**Ejemplo 2-2.** Conforme a la tabla 1-2, (a) ¿Cuánto ganarían los E.U.A. y el R.U. si 6T (unidades de trigo) se intercambiara por 3P (unidades de paño)? ; (b) ¿Cuánto si se intercambiaran 6T por 6P?

(a) Si los E.U.A. intercambiaran 6T por 3P con el R.U., los E.U.A. ganarían 2P o se ahorrarían 2 horas-hombre de trabajo (puesto que domésticamente los E.U.A. sólo pueden intercambiar 6T por 1P). Los 6T que el R.U. recibe de los E.U.A. son equivalentes a, o hubieran requerido 6 horas-hombre de trabajo para ser

<sup>23</sup> Mercado H., Salvador. *Comercio Internacional*. T. I, Limusa, México, 1997, pág. 18.

producidos en el R.U. Estas mismas 6 horas-hombre pueden producir 18P en el R.U. (véase la tabla). Mediante el intercambio de 3P (las cuales requieren sólo 1 hora-hombre para ser producidas) por 6T, el R.U. gana 15P o se ahorra 5 horas-hombre de trabajo.

(b) Si los E.U.A. intercambiaran 6T por 6P con el R.U., los E.U.A. ganarían 5P o se ahorrarían 5 horas-hombre. Como en el R.U. 6T son equivalentes a 18P, y como el R.U. solo necesita entregar 6P por 6T, el R.U. gana 12P o se ahorra 4 horas-hombre.

El argumento de Smith de que todas las naciones participantes en el comercio pueden beneficiarse de éste, sostenía que si cada país se especializaba en el bien en el cual era más eficiente (o producía más de lo que requería para consumir domésticamente) intercambiaba excedente por el bien en el cual era menos eficiente, la producción de todos los bienes comercializados se incrementaría. Este incremento sería compartido por todos los países que voluntariamente participan en el comercio.

Esta es, simplemente, una extensión al ámbito internacional de las ganancias derivadas de la especialización o división del trabajo (y el intercambio) lo cual Smith demostró que ocurriría dentro de la economía doméstica. Estas ganancias serían maximizadas siempre y cuando el gobierno interfiriera tan poco como fuera posible en el funcionamiento de la economía interna (*laissez-faire*) y en el comercio internacional (libre comercio).

La teoría de la ventaja absoluta de Smith es obviamente correcta, pero no tiene mucho alcance: explica sólo una pequeña parte del comercio internacional. Sería David Ricardo, unos 40 años más tarde, quien explicaría el volumen del comercio mundial con su *Ley de la Ventaja Comparativa*.<sup>24</sup>

### 2.3.2 Teoría de la ventaja comparativa

La teoría económica establece que la especialización aumenta la productividad y el nivel de vida. En este apartado demostraremos cómo tiene lugar esto en el campo del comercio internacional.

¿Por qué se especializó Estados Unidos hace un siglo en la producción de bienes agrícolas y cambiaba éstos por los productos industriales de Europa? ¿Por qué hoy en día es capaz de exportar a los lejanos rincones del globo bienes producidos en serie y altamente complejos? ¿Por qué es tan distinta la agricultura de Australia de la de Austria? ¿A cuánto ascenderían los costos de una total insuficiencia para un país moderno? ¿Qué beneficios obtienen todos los países gracias al comercio?

<sup>24</sup> Dominick, Salvatore. Op. cit., págs. 2, 3, y 10.

La clave de estas preguntas y de otras más las encontramos en la *teoría de la ventaja comparativa o costo comparativo*, desarrollada por David Ricardo, Stuart Mill y otros seguidores de Adam Smith.

El primer eslabón de la cadena del razonamiento del costo comparativo es la *diversidad existente en las condiciones de producción de los diferentes países*. Aunque se intentara producir un poco de todas las mercancías en todas y cada una de las regiones, es evidente que no se conseguiría, si se consiguiera, sería a un costo enorme. En este sentido, quizá fuera posible cultivar la vid en Escocia mediante invernaderos y métodos complicados; pero su costo, en recursos económicos, sería exorbitante y el resultado, de todos modos, apenas se podría ver.

Aun cuando dos países puedan producir ambos, por casualidad, las mismas mercancías, generalmente se dan cuenta de que les compensa más especializar la producción sobre todo en algunos bienes y cambiar sus exportaciones por importaciones de otros bienes.

Si consideramos, por ejemplo, el comercio entre las zonas templadas y las tropicales, la proposición del párrafo anterior nos parecerá verdadera y obvia. Evidentemente, los recursos al ecuador son más productivos en el cultivo de plátanos y los del norte están mejor acondicionados para el cultivo del trigo. Todo el mundo puede ver finalmente que, en este caso tan sencillo, la especialización y el comercio aumentarán la producción mundial de ambos bienes, así como la capacidad de cada país para consumirlos.

Aunque no es tan inmediatamente evidente, no es menos cierto que el comercio internacional es mutuamente provechoso incluso cuando uno de los países puede producir *todas las mercancías* más baratas (en trabajo y demás recursos) que el otro. ¿Puede beneficiarse Estados Unidos, con su salario de US\$9,00 la hora del comercio con Japón, que tiene salarios de US\$6,00 la hora? La teoría de la ventaja comparativa afirma que sí.

Puede que uno de los países sea *en términos absolutos* más eficiente que el otro en la producción de *todos los bienes*. Esto significaría que el otro tiene una desventaja *absoluta* en la producción de todos los bienes; pero tanto existan diferencias en la eficiencia *relativa*, al producir los distintos bienes en los dos países, podemos estar seguros de que incluso el país pobre tiene una *ventaja comparativa* en la producción de aquellas mercancías en las que es *relativamente* más eficiente. Este mismo país pobre tendrá una desventaja *comparativa* en aquellas otras mercancías en las que su eficiencia sea superior a la media. Del mismo modo, la nación más rica y eficiente encontrará que debe especializarse en aquellas ramas de la producción en las que tenga una ventaja

comparativa y planificar para importar aquellas mercancías en las que tiene una desventaja comparativa.

Un ejemplo que se usa tradicionalmente para ilustrar esta paradoja de la ventaja comparativa es el caso del abogado que es el mejor de todos los de la ciudad y que también es el mejor mecanógrafo de la misma. ¿No es evidente que se especializará en la abogacía, dejando la mecanografía a una secretaria? ¿Cómo puede renunciar a su precioso tiempo en el campo del derecho, en el que su ventaja comparativa es muy grande, para dedicarlo a actividades mecanográficas, en las que, si bien es eficiente, carece de una ventaja comparativa? O enfoquémoslo desde el punto de vista de la secretaria, ésta es menos eficiente que el abogado en ambas actividades, pero su desventaja relativa comparada con la del abogado, es menor en mecanografía. Relativamente hablando, posee una ventaja comparativa en la mecanografía.

Lo mismo ocurre con los países. Supongamos que América produce alimentos con la tercera parte de trabajo que Europa y ésta produce vestido con la mitad de trabajo que América. Veamos que en ese caso, América es, en términos absolutos más eficiente en ambos productos. Por la misma razón, Europa tiene una ventaja comparativa en la producción de vestido.

La clave del concepto se encuentra en la palabra "comparativa" que implica que todos y cada uno de los países tienen una clara "ventaja" en algunos bienes y una clara "desventaja" en otros.<sup>25</sup>

En resumen, Ricardo estableció que aun cuando un país tuviera *desventaja* absoluta en la producción de *ambos* bienes con respecto al otro, podría existir un comercio mutuamente ventajoso. La nación menos eficiente debería especializarse en la producción y exportación del bien en el cual su *desventaja* absoluta es *inferior*. Este es el bien en el cual el país tiene *ventaja comparativa*. Por otro lado, el país debería importar el bien en el cual su *desventaja* absoluta es *superior*, o sea, el bien en el cual tiene desventaja comparativa.

**Ejemplo 3-2.** La tabla 2-2 muestra que el R.U. tiene desventaja absoluta, con respecto a los E.U.A., en la producción tanto de trigo como de paño. Sin embargo, su desventaja es menor en la producción de paño que en la de trigo. Por consiguiente, el R.U. tiene ventaja comparativa, con respecto de los E.U.A., en paño y desventaja comparativa en trigo. Para los E.U.A., ocurre lo contrario, es decir, los E.U.A. tienen ventaja absoluta respecto del R.U. en ambos bienes, pero esta ventaja es mayor en trigo (6:1) que en paño (3:1). Así, los E.U.A. tienen ventaja comparativa sobre el R. U. en trigo y desventaja comparativa en

<sup>25</sup> Samuelson, Paul A. *Curso de Economía Moderna*. (Tr. J.L. Sampedro). Decimosexta edición, Aguilar, España, 1972, págs. 715 y 716.

pañó. Es posible que exista un comercio mutuamente ventajoso, si los E.U.A. intercambian, trigo por paño con el R.U.<sup>26</sup>

TABLA 2-2

	E.U.A	R.U.
Trigo (kilos/hora-hombre)	6	1
Paño (yardas/hora-hombre)	3	2

Finalmente, es importante mencionar que la ley de la ventaja comparativa debe matizarse para tener en cuenta ciertas interferencias. Por ejemplo, si las paridades de los tipos de cambio y los salarios monetarios son rígidos en ambos países o si la política fiscal y monetaria deja mucho que desear en ambos, entonces la bendición de las importaciones baratas derivadas de la especialización internacional podría transformarse en el azote del desempleo. Las naciones modernas esperan lograr, mediante una política adecuada, una macroeconomía que no tenga que sacrificar los grandes beneficios que se derivan del comercio, sino que pueda recrear las condiciones precisas para que el principio de la ventaja comparativa funcione correctamente.

## 2.4 Otras causas del comercio internacional

### 2.4.1 Costos decrecientes

Si las economías de la producción en serie son abrumadoramente importantes, los costos pueden disminuir a medida que aumenta la producción, lo cual reforzaría el argumento en favor del intercambio comercial de bienes. Los costos decrecientes constituyen un segundo factor importante —junto con las *diferencias* entre los costos comparativos—, que explica por qué son ventajosos la especialización y el comercio, ya que la especialización en gran escala es más provechosa cuando existe un mercado muy extenso.

Aun cuando no hubiera diferencias entre los costos comparativos de los países, puede que les conviniera echar a cara o cruz, cuál de los dos había de producir cada uno de los dos bienes sujetos a los rendimientos crecientes y costos decrecientes. Una especialización completa aumentaría la producción mundial de ambos bienes.

<sup>26</sup> Dominick, Salvatore. Op. cit., pág. 3.



Lo anterior lo podemos apreciar con el ejemplo burdo de los dos gemelos indios idénticos a los que, a pesar de su semejanza, les resulta ventajoso especializarse con el fin de beneficiarse de la producción en "serie". Este ejemplo lo podemos aplicar a dos países idénticos en todos los aspectos que dentro de un mercado común esperan recoger las ventajas de esa mayor división del trabajo. Existen posibilidades de promover un comercio mutuamente beneficioso basado en economías de escala.

Existen *economías de escala* si la producción de un bien es proporcionalmente más alta que el incremento en el uso de los insumos o en las dotaciones de factores productivos (disponibilidad de factores productivos y recursos, tales como mano de obra y capital).

Las economías de escala surgen por que la división del trabajo y la especialización se hacen posibles cuando la escala de operación es suficientemente grande. Es decir, cada trabajador puede especializarse en la realización de una simple tarea repetitiva, generando un incremento en la productividad. Además, puede utilizarse maquinaria más especializada y productiva.

**Ejemplo 4-2.** Si los dos países son idénticos en todos los aspectos (es decir, en las dotaciones de factores, tecnología y gustos), de acuerdo con el modelo Heckscher-Ohlin (H-O) los precios relativos de los bienes serían los mismos en los dos países sin comercio y, por consiguiente, éste no podría efectuarse. Sin embargo, si ambos bienes se enfrentan a economías de escala en la producción, cada país podría especializarse en la fabricación de uno de los dos bienes, y, mediante el intercambio de dichos productos, se podría alcanzar un mayor nivel de satisfacción (consumo), que en una situación de autarquía. Los beneficios del comercio surgen del incremento en la producción total de ambos bienes como resultado de las economías de escala.<sup>27</sup>

Debemos aclarar que no es del todo necesario que los dos países sean idénticos para que el comercio se base en economías de escala.

Por otro lado, si las economías de escala persisten para un rango suficientemente grande de productos, entonces una sola empresa o unas pocas capturarán el mercado total del bien, conduciendo a un monopolio u oligopolio, respectivamente (competencia imperfecta).

La libertad de comercio internacional constituye muchas veces una forma eficiente de romper las posiciones monopolistas, ya que son los aranceles y

---

<sup>27</sup> *Ibidem*, pág. 75.

contingentes protectores los que consolidan la posición monopolista, al excluir la competencia extranjera.

#### 2.4.2 Diferencias entre los gustos o las demandas

Aunque los costos fueran idénticos y crecientes en dos países, existe otra causa posible para que se dé el comercio: las diferencias entre los gustos o las demandas.

Así, por ejemplo, podría suceder que Noruega produzca carne y Suecia pescado, en las mismas cantidades aproximadamente, que satisfagan respectivamente su mercado interno; pero si los suecos tienen una afición relativamente grande por la carne y los noruegos por el pescado, se produciría una exportación mutuamente provechosa de carne de Noruega y de pescado de Suecia. Habría compensación recíproca de ambos productos y los dos países ganarían con este comercio y aumentaría la suma total de bienestar humano, lo mismo que cuando Juan Pérez cambia con su mujer carne grasienta por carne magra. Ambos obtienen del trueque un cierto "excedente del consumidor"; esto es, que podría ocurrir lo mismo si se tratara de arenques y chocolates, pero no de carne de conserva y coles, que pudiesen no ser comercialmente intercambiables.<sup>28</sup>

Es importante hacer mención que *la demanda y la oferta*, también juegan un papel determinante en el intercambio comercial de las naciones: la demanda de un bien competitivo en un comercio completamente libre, hará que éste se importe del país cuyo precio es inferior.

#### 2.4.3 Comercio basado en brechas tecnológicas y ciclos

De acuerdo con el *modelo de la brecha tecnológica*, gran parte de las exportaciones de los países industrializados se basa en el desarrollo de nuevos productos y procesos de producción. Estos factores dan al país un monopolio temporal, que dura hasta que otros países copian la tecnología y venden a precios inferiores a los del país que había puesto en práctica la nueva tecnología. Mientras tanto, el de la tecnología avanzada pudo haber desarrollado productos y procesos productivos aún más novedosos.

Una generalización y extensión del modelo de la brecha tecnológica es *el modelo del ciclo del producto* de Vernon. De acuerdo con este modelo, el desarrollo de un nuevo producto requiere mano de obra altamente especializada en el proceso productivo. En la medida en que el producto madura y es aceptado en forma masiva, su producción se vuelve uniforme, y requiere mano de obra no

<sup>28</sup> Samuelson, Paul A. Op. cit, págs. 721 y 722.

calificada. La ventaja comparativa se traslada entonces del país que introdujo el producto al otro donde se consigue mano de obra más barata.

Un ejemplo que podemos señalar, es el referido a las exportaciones de los E.U.A. que involucran la continua introducción de nuevos productos:

**Ejemplo 5-2.** Inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial, los E.U.A. dominaron el mercado internacional de la producción de radios, a raíz del desarrollo de los tubos al vacío. Años más tarde, el Japón copió la tecnología y, debido a los bajos salarios existentes allí, pudo vender a precios inferiores a los de los E.U.A. Este país asumió nuevamente el liderazgo tecnológico y volvió a capturar el mercado, con el desarrollo de los transistores. Pero, nuevamente, en unos pocos años, el Japón copió la tecnología y vendió a precios más bajos. Los E.U.A. introdujeron, entonces, el circuito impreso y adquirieron otra vez su capacidad de competir exitosamente con el Japón.<sup>29</sup>

#### 2.4.4 Costos de transporte

Los costos económicos de transporte de los bienes voluminosos y perecederos reducen el grado de especialización regional rentable.

Un bien podrá intercambiarse solamente si antes del comercio la *diferencia de precios* entre los dos países excede (es más alto), al costo de transporte del bien entre ellos. Además, cuando el comercio se encuentra en equilibrio, el *precio del bien* en el país importador excederá al del mismo bien en el país exportador, en la proporción de la cuantía del costo del transporte.

Los efectos son parecidos a los que produce la aprobación de una legislación arancelaria artificialmente restrictiva. En el caso de los costos de transporte, el daño es inevitable, mientras que en el de los aranceles protectores o de las barreras artificiales al comercio interregional dentro de un país, pueden ser evitados o disminuidos a voluntad del hombre.

#### 2.4.5 Efectos de los aranceles y contingentes

Hemos visto que el libre comercio conduce al empleo más eficiente de los recursos mundiales y por tanto, a la maximización de la producción mundial. Debido a esto, los economistas como Adam Smith consideraban que el libre comercio internacional también maximizaba el bienestar mundial. No hay duda, de que el libre comercio es mejor que la autarquía para el país que comercia y, por tanto, para el mundo como un todo.

<sup>29</sup> Salvatore, Dominick. Op. cit., págs. 75 y 76.

El libre comercio crea una división regional del trabajo mutuamente provechosa, aumenta la producción nacional real y potencial de todos los países y permite elevar el nivel de vida en todo el mundo.<sup>30</sup> Además, es una condición necesaria aunque no suficiente para la maximización del bienestar mundial, ya que la distribución del ingreso entre personas y países se incrementa por el intercambio comercial.

Prácticamente todos los países del mundo imponen restricciones al flujo del comercio internacional. Las restricciones al comercio se justifican en términos del bienestar nacional. En realidad se defienden y se establecen para proteger sobre todo a aquellas industrias y trabajadores que se verían perjudicados por las importaciones. Las restricciones al comercio generalmente benefician a unos pocos a expensas de muchos quienes tendrán que pagar mayores precios por el bien producido internamente.

Los únicos argumentos válidos en favor del establecimiento de un arancel (de un impuesto) son el de la industria naciente, el comercio estratégico, la protección de las industrias importantes para la defensa nacional y la protección contra las prácticas desleales de comercio exterior (*dumping* y subvenciones).

El efecto más importante del establecimiento de un arancel es el desaliento de las importaciones.

Esto se debe a que el arancel usualmente genera un mayor precio doméstico del bien importable, un menor consumo doméstico, una mayor producción doméstica y, por tanto, un menor volumen de importaciones del bien.

La imposición de un arancel tiene como consecuencia, pérdidas reales en el bienestar del país debidas a las ineficiencias causadas en la producción y el consumo. A ello se le conoce como *costo de protección de un arancel*.<sup>31</sup>

Los aranceles son la política comercial más simple y clara de proteccionismo, pero en el mundo moderno muchas intervenciones gubernamentales en el comercio internacional adoptan otras formas, tales como subsidios (subvenciones) a la exportación, cuotas de importación, restricciones voluntarias de exportación y exigencias de contenido nacional.

Una vez que entendemos los aranceles no es muy difícil entender otros instrumentos comerciales, puesto que los contingentes de importación producen los mismos efectos que el arancel.

<sup>30</sup> Samuelson, Paul A. Op. cit., pág. 743.

<sup>31</sup> Para un análisis más profundo del tema véase, Dominick, Salvatore. Op. cit., págs. 122 y ss.

Los *contingentes de importación* significan la limitación de la cantidad o valor de las importaciones de una mercancía, por lo general durante un período de tiempo dado. Un contingente no es sino la cantidad declarada que se permitirá importar al país, a diferencia de los aranceles, que restringen el comercio para aumentar el precio de los productos extranjeros, pero que permiten la entrada de un volumen ilimitado de importaciones a condición de que se pague el derecho, los contingentes de importación prohíben todo comercio que sobrepase una determinada cantidad. Son una medida restrictiva directa y cuantitativa, un término medio entre la libertad de comercio y su prohibición total.<sup>32</sup>

## 2.5 La balanza de pagos internacionales<sup>33</sup>

La balanza de pagos de un país es un resumen de todas sus transacciones económicas con el resto del mundo durante un determinado año. Sus principales apartados son la *cuenta corriente*, la *cuenta de capital* y la *cuenta de reservas oficiales* (o pagos oficiales).

Cada transacción se incorpora a la balanza de pagos con un crédito o un débito. Una transacción *crédito* es la que conduce al recibo de un pago por parte de extranjeros. Una transacción de *débito* conduce a un pago a extranjeros. En la primera nos deben un pago, y en la segunda, debemos un pago.

### 2.5.1 Cuenta corriente

La cuenta corriente incluye:

- a) El comercio de bienes y servicios, y
- b) Las transferencias unilaterales.

Las principales categorías de *transacciones de servicios* son los viajes y el transporte, los ingresos y pagos sobre inversiones extranjeras, y las transacciones militares.

Las *transferencias unilaterales* se refieren a regalos o donaciones hechos por los particulares y el gobierno a los extranjeros, y a regalos o donativos recibidos de extranjeros.

<sup>32</sup> Ellsworth, P.T. *Comercio Internacional*. Tercera edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1955, pág. 331.

<sup>33</sup> Para un estudio más profundo del tema véase, Dominick, Salvatore. Op. cit., págs. 186 y ss. Los ejemplos de este apartado son tomados del citado autor, con algunas modificaciones.

La exportación de bienes y servicios y el ingreso de transferencias unilaterales se registran como créditos (+), en la cuenta corriente porque significan un ingreso por pagos provenientes del extranjero. Por otra parte, la importación de bienes y servicios, así como el otorgamiento de transferencias unilaterales se registran como débitos (-), porque conducen a pagos al extranjero.

**Ejemplo 6-2.** La tabla 3-2 presenta un resumen de la cuenta corriente de los E.U.A., en un año determinado tal y como apareció en una publicación del gobierno (todos los valores están expresados en miles de millones de dólares).

**TABLA 3-2  
CUENTA CORRIENTE**

<b>Exportaciones de bienes y servicios</b>		<b>530</b>
▪ Mercancías	319	
▪ Servicios	211	
<b>Importaciones de bienes y servicios</b>		<b>-642</b>
▪ Mercancías	-447	
▪ Servicios	-195	
<b>Transferencias unilaterales (netas)</b>		<b>-15</b>
▪ Donaciones del gobierno de los E.U.A.	-10	
▪ Pensiones y otras transferencias del gobierno de los E.U.A.	-3	
▪ Envíos privados y otras transferencias	-2	
<b>Balanza comercial de mercancías</b>		<b>-128</b>
<b>Balanza de bienes y servicios</b>		<b>-112</b>
<b>Balanza de cuenta corriente</b>		<b>-127</b>

### 2.5.2 Cuenta de capital

La cuenta de capital muestra el cambio de los activos del país en el exterior y de los activos extranjeros en el país, diferentes de los activos de la reserva oficial.

Esta cuenta incluye:

- a) Inversiones directas, tales como la construcción de una fábrica extranjera;
- b) La compra o venta de títulos valores extranjeros, por ejemplo, acciones, bonos y obligaciones del Tesoro; y

- c) El cambio en las exigibilidades y los pasivos bancarios y no bancarios a extranjeros por parte del país, durante un año.

Los incrementos en los activos del país en el exterior y las reducciones de los activos extranjeros en el país (diferentes de los activos de la reserva oficial), representan salidas de capital o débitos (-) en la cuenta de capital del país porque significan pagos al extranjero.

Por otra parte, las reducciones en los activos del país en el exterior y los aumentos de los activos extranjeros en el país representan ingresos de capital o créditos (+) porque conducen al ingreso de pagos provenientes del extranjero.

**Ejemplo 7-2.** La tabla 4-2 representa la cuenta de capital de los E.U.A. (en miles de millones de dólares), en un año determinado.

**TABLA 4-2**  
**CUENTA DE CAPITAL**

<b>Activos netos de los E.U.A. en el exterior</b> [aumento/salida de capital (-)]			<b>-77</b>
<b>Activos netos del gobierno de los E.U.A.</b> <b>diferentes de la reserva oficial</b>		4	
<b>Activos privados netos de los E.U.A.</b>		-81	
▪ Inversión directa en el extranjero	-17		
▪ Títulos valores extranjeros	-8		
▪ Exigibilidades no bancarias	-2		
▪ Exigibilidades bancarias	-54		
<b>Activos extranjeros netos en los E.U.A.</b> [aumento/entrada de capital (+)]			<b>180</b>
▪ Inversión directa	58		
▪ Títulos valores del Tesoro de los E.U.A., y otros	47		
▪ Pasivos no bancarios	6		
▪ Pasivos bancarios	69		
<b>Balanza de cuenta de capital</b>			<b>103</b>

### 2.5.3 Cuenta de reservas oficiales

La cuenta de reservas oficiales mide el cambio en los activos de la reserva oficial de un país y el de los activos oficiales extranjeros en el país durante un año.

Los activos de la reserva oficial de un país incluyen:

- a) Las tenencias de oro por parte de las autoridades monetarias;
- b) Los derechos especiales de giro (DEG);
- c) La posición de sus reservas en el Fondo Monetario Internacional (FMI); y
- d) Las tenencias de monedas extranjeras oficiales.

Los incrementos en los activos de la reserva oficial del país son débitos (-), mientras los incrementos en los activos oficiales extranjeros son créditos (+).

**Ejemplo 8-2.** La tabla 5-2 presenta la cuenta de reservas oficiales de los E.U.A. (en miles de millones de dólares), en un año determinado.

**TABLA 5-2**  
**CUENTA DE RESERVAS OFICIALES**

<b>Activos netos de la reserva oficial de los E.U.A.</b>		<b>-4</b>
• Oro	0	
• Derechos especiales de giro	0	
• Posición de reservas en el FMI	1	
• Monedas convertibles	-5	
<b>Activos oficiales extranjeros netos en los E.U.A.</b>		<b>39</b>
<b>Balanza de la cuenta de reservas oficiales de los E.U.A.</b>		<b>35</b>

#### 2.5.4 Contabilidad por partida doble

Cada transacción económica internacional se incorpora como un crédito o como un débito en la balanza de pagos del país. Pero cada vez que una transacción de crédito o de débito se incorpora, también se registra, respectivamente, un débito o crédito compensatorio por el mismo monto en una de las tres cuentas de la balanza. Esto se conoce como *contabilidad por partida doble*.

La razón para este tipo de contabilidad es que, en general, cada transacción tiene dos registros: vendemos algo y recibimos un pago por ello; compramos algo y debemos pagar por ello.



**Ejemplo 9-2.** Algunas transacciones típicas son:

**a) Una empresa de los E.U.A. exporta US\$500 en bienes al R.U. y se le paga con US\$500 en libras esterlinas (la moneda de Inglaterra) depositadas en su cuenta en un Banco de Londres.**

Los E.U.A. registran un crédito con el rubro de mercancías de su cuenta corriente por US\$500 y un débito en su cuenta de capital (un incremento en los activos bancarios de los E.U.A. en el exterior, una salida de capital) por US\$500.

**b) Un turista de los E.U.A. gasta US\$300 en hoteles y alimentación en Londres.**

Los E.U.A. registran un débito en el rubro de servicios (viajes) de su cuenta corriente por US\$300 y un crédito en su cuenta de capital (un incremento en las tenencias extranjeras de activos de los E.U.A. o de reclamaciones a los E.U.A., una entrada de capital) por US\$300.

**c) Un inglés compra US\$400 en acciones de los E.U.A. y paga mediante un giro sobre sus depósitos en dólares en un banco de Nueva York.**

Los E.U.A. registran un crédito en su cuenta de capital (un incremento en los activos extranjeros en los E.U.A., una entrada de capital) por US\$400 y un débito en su cuenta de capital (una disminución de sus activos bancarios extranjeros, una salida de capital) por US\$400.

**d) El gobierno de los E.U.A. otorga una ayuda de US\$200 en efectivo al gobierno de la India.**

Los E.U.A. registran un débito en las transferencias unilaterales por US\$200 y un crédito en su cuenta de reservas oficiales (un incremento en los activos oficiales extranjeros en los E.U.A.) por US\$200.

**e) El FMI asigna US\$100 en DEG a los E.U.A.**

Los E.U.A. registran un débito en su cuenta de reservas oficiales (un aumento en sus reservas oficiales de DEG) por US\$100 y, para mantener la igualdad entre sus créditos y débitos totales, agrega un crédito, asignación de DEG, por US\$100.

#### **Discrepancia estadística**

La discrepancia estadística (partida simple), se requiere cada vez que los créditos totales en cada una de las tres cuentas de la balanza de pagos no sean

iguales a los débitos totales. Generalmente, esto ocurre porque algunos rubros no se registran (debido a descuido, movimientos secretos de capital o contrabando), mientras que otros pueden registrarse incorrectamente. Por tanto, si el total de los créditos es igual a 100, mientras el de los débitos es igual a 105, necesitamos un crédito de (+)5 por discrepancia estadística.

**Ejemplo 10-2.** Al sumar la balanza de cuenta corriente de -US\$127,000 millones, la balanza de la cuenta de capital de US\$103,000 millones y la balanza de la cuenta de reservas oficiales de US\$35,000 millones, obtenemos un balance general de débito de + US\$11,000 millones en las transacciones internacionales de los E.U.A. para el año X determinado (véase *supra* la tabla 6-2). Como resultado, debe incluirse una discrepancia estadística de -US\$11,000 millones como partida de débito para asegurar la igualdad contable general entre los débitos y créditos totales para la balanza de pagos considerada como un todo. Se cree que esta discrepancia estadística haya resultado principalmente de salidas de capital no registradas (créditos) de los E.U.A.

### 2.5.5 Medición del déficit o del superávit o intervención oficial

Si los débitos totales exceden a los créditos totales en las cuentas corriente y de capital (incluyendo la asignación de DEG y la discrepancia estadística), el balance neto de débito mide el *déficit en la balanza de pagos* del país. Este déficit debe compensarse con un balance neto de crédito igual en la cuenta de reservas oficiales del país. Lo contrario es un *superávit en la balanza de pagos*.

El déficit o el superávit se miden sumando todos los rubros en la balanza de pagos *excepto* aquellos situados en la cuenta de reservas oficiales del país. Sólo si el balance neto en la cuenta de reservas oficiales del país fuera igual a cero, la balanza de pagos estaría en equilibrio.

Esta medición del déficit o del superávit en la balanza de pagos (el concepto en sí) es estrictamente correcta en un sistema de tasas de cambio fijas. En un sistema de tasas de cambios *libremente* flexibles, el exceso de gastos sobre ingresos en el exterior se corrige automáticamente por la depreciación de la moneda del país. En un sistema de tasa de cambio que no es libremente flexible sino *controlada*, parte del exceso de los gastos sobre los ingresos en el exterior se corrige mediante una depreciación de la moneda del país y otra parte se compensa con un balance neto de crédito en la cuenta de reservas oficiales del país.

A mayor abundamiento, ¿cómo puede medirse un déficit o un superávit en la balanza de pagos? :

Si los *débitos* totales exceden los créditos totales de las cuentas corriente y de capital (incluyendo la discrepancia estadística), el balance neto de débito mide

el déficit en la balanza de pagos del país. Este déficit debe ser compensado (en un sistema de tasas de cambio fijas) por un balance neto de crédito del mismo monto en la cuenta de reservas oficiales.

Por otra parte, si los *créditos* totales exceden a los débitos totales en las cuentas corriente y de capital (y la discrepancia estadística), el balance de crédito neto mide el superávit en la balanza de pagos del país. Este superávit debe compensarse (en un sistema de tasas de cambio fijas) con un balance neto de débito por el mismo monto en la cuenta de reservas oficiales.

Todas las transacciones de las cuentas corriente y de capital se llaman *transacciones autónomas* porque se hacen por razones de negocios o de beneficios (con excepción de las transferencias unilaterales) y son independientes de las consideraciones de la balanza de pagos.

Por otra parte, los rubros en la cuenta de reservas oficiales se llaman *transacciones de ajuste* porque resultan de equilibrar las transacciones internacionales o son necesarias para lograr tal equilibrio.

Por tanto, un déficit en la balanza de pagos de un país está dado por el balance neto de débito en las transacciones autónomas del país o por el balance neto de crédito, por el mismo monto en las transacciones de ajuste del país. Lo opuesto se cumple para el superávit.

Para entender mejor la medición del déficit o superávit en la balanza de pagos, debemos responder a la pregunta siguiente: ¿Por qué, en *un sistema de tasas de cambios flexibles*, no son apropiados los conceptos y la medición de un déficit o superávit?

La respuesta es porque la tendencia para que sucediera un déficit se evitaría por una depreciación de la moneda del país; además de que en un sistema controlado de tasas de cambio flotantes, parte del déficit sería corregida por una depreciación de la moneda del país y parte sería financiada por un balance de crédito en la cuenta de reservas oficiales del país.

Finalmente, la diferencia entre un desequilibrio y un déficit en la balanza de pagos, es que el primero se refiere a un déficit real o potencial.

Un país tiene *déficit potencial* cada vez que impone restricciones a las importaciones o de otro tipo (por ejemplo, cuantitativas), diseñadas específicamente para suprimir un déficit real. Entonces, el país también se encuentra en desequilibrio.

FALTA PAGINA

No. 57

**Ejemplo 11-2.** La tabla 6-2 incorpora la información presentada en las tablas 3-2 a la 5-2 y resume todas las transacciones internacionales de los E.U.A. (en miles de millones de dólares), para un año determinado.

### **2.5.6 Utilidad de la balanza de pagos**

La utilidad de la balanza de pagos radica en la importancia que tiene para un país conocer los efectos del doble juego de las importaciones y las exportaciones de bienes y servicios, en donde adquieren su verdadera relevancia también los préstamos exteriores, las inversiones directas; así como por su contribución al desarrollo económico, más que por sus efectos sobre el equilibrio o el desequilibrio financiero del país frente al exterior.

Las importaciones equivalen a una forma de allegarse de los satisfactores que carece una economía en condiciones normales, tales como la carencia que se manifiesta en la cantidad y oportunidad del abastecimiento de bienes requeridos, que le costarían más si las produjese, así como de ser un instrumento para emplear la divisas adquiridas.

Por su parte, las exportaciones constituyen la manera más conveniente, estable y sólida de adquirir capacidad de compra internacional y de aprovechar un mercado mayor para la venta de productos que, además de propiciar el mejor empleo de los recursos productivos del país, promueven incrementos en la ocupación, en la productividad y en las ganancias de las empresas nacionales.

La balanza de pagos sirve como radiografía de un país para conocer la situación económica del ejercicio que se trate y tomar las medidas económicas y políticas pertinentes para el desarrollo del país.

El estudio de la balanza de pagos nos permite saber también, en términos absolutos y relativos, la magnitud del desequilibrio; y una vez cuantificado, deducir su naturaleza y sus causas. En este sentido, las estadísticas sobre la balanza de pagos sirven para cuantificar la demanda nacional satisfecha con importaciones y en general, los cambios históricos de las relaciones económicas con el exterior, entre otros aspectos.

### **2.6 Los mecanismos del tipo de cambio y el comercio**

Para entender felizmente los mecanismos del tipo de cambio debemos ver cómo se realiza el comercio.<sup>34</sup>

<sup>34</sup> Para un estudio más profundo del tema véase, Samuelson, Op. cit., págs. 693 y ss. Los ejemplos de este apartado son tomados del citado autor, con algunas modificaciones.

Si compramos naranjas en Florida o amoniaco en Chicago, naturalmente deberemos pagar en dólares y los agricultores y fabricantes de amoniaco también esperarán ser pagados en dólares, pues, en última instancia, sus gastos y costos de vida se fijan en dólares. Dentro de un mismo país, las transacciones económicas parecen sencillas.

Sin embargo, si un americano quiere comprar directamente un automóvil deportivo inglés, la cosa es más complicada, ya que en última instancia, tiene que pagar en dinero británico, es decir, en libras esterlinas y no en dólares. Del mismo modo, los ingleses tienen que pagar dólares a un fabricante americano si quieren comprar mercancías en Estados Unidos. La mayoría de los americanos no han visto nunca un billete británico y, desde luego, sólo aceptarán libras si están seguros que pueden convertirlas en dólares. Lo mismo aplica al marco alemán, al peso mexicano, al yen japonés, etcétera.

Como en el ejemplo anterior, el precio en dólares de una libra era de unos US\$2,00; también hay un tipo de cambios entre el dólar y la moneda de todos y cada uno de los demás países: 50 centavos para un marco alemán; 25 centavos para un franco francés; 86 centavos por un dólar canadiense, etcétera.

Una vez que se conoce el tipo de cambio, resulta fácil a un americano, comprar un automóvil inglés. Supongamos que su precio es de 7,000 libras esterlinas, todo lo que tiene que hacer es mirar en el periódico el tipo de cambio de la libra. Si es de US\$2,00 irá simplemente a un banco con US\$14,000 y pedirá que se emplee ese dinero para pagar al exportador inglés automóviles con libras, que es desde luego la única clase de dinero que aceptará el exportador. En este caso el tipo de cambio es 1 libra: 2 dólares. (No es necesario decir que no tenemos en cuenta las comisiones y el costo de los giros).

### 2.6.1 Los tipos de cambio

Los hombres de negocios y los turistas no necesitan saber como individuos, más que el tipo de cambio de una moneda frente a otra para realizar sus importaciones y exportaciones; pero la verdadera teoría económica del problema no se puede comprender hasta que no se averigüe por qué el tipo de cambio es uno y no otro.

Son tres los principios económicos que determinan los tipos de cambio y sus fluctuaciones:

- El funcionamiento del *patrón-oro*.

- El caso de los *tipos de cambio fluctuantes* (limpios) de que pueden disponer los habitantes de un país, pero que fluctúan diariamente de acuerdo con la *oferta y la demanda* de mercado (igual que en el caso de cualquier mercancía, como el trigo y las naranjas, cuyo precio fluctúa diariamente dependiendo de la oferta y la demanda).
- El régimen intermedio de *fluctuación dirigida de los tipos de cambio*. Este sólo tiene una vaga conexión con el oro y el dólar, supone una combinación de: a) tipos algo estables y fijos y b) tipos fluctuantes dentro de amplios límites.

A continuación analizaremos cada uno de estos patrones de cambio que influyen en el comercio:

### **El tipo de cambio estable en el patrón-oro**

#### **a) El oro en lingotes**

Supongamos que todo el mundo insistiera en que se le pagara en trocitos de oro puro. En este caso, sólo importaría el peso del metal, siempre que hubiera una garantía de que el oro es puro. Para comprar un automóvil en Gran Bretaña bastaría con pagar oro, y para comprar cereales en Chicago se utilizaría la misma forma de pago que en el extranjero.

Por definición, no existiría ningún problema de tipo de cambio, ya que el oro sería la moneda mundial común.

#### **b) Monedas de oro**

Dado que los lingotes y las pepitas de oro son incómodas de llevar y es difícil contrastar su pureza y peso, se hizo habitual que el Estado acuñara en monedas un cierto número de onzas de oro, que llevaban el sello del Estado para garantizar su peso y ley.

Con las monedas de oro como medio de cambio, esencialmente seguiría siendo igual el comercio exterior que en el caso de las pepitas de oro, excepto por algunas pequeñas diferencias: si Estado Unidos utilizara onzas para medir el peso y Gran Bretaña gramos, todo lo que necesitarían sería una tabla de conversión de unidades. En el caso de que la libra, pese cinco veces más que el dólar, tendríamos lógicamente una paridad de tipo de cambio de US\$5 por 1 libra.

Así es como funcionaba esencialmente el *patrón-oro* antes de 1914. Naturalmente, el orgullo local tendía a hacer que cada país siguiera utilizando

una moneda distinta, pero cualquiera podía fundir sus monedas y convertirlas en libras inglesas.

De este modo, aparte de los pequeños costos de fundición, transporte y reacuñación del oro, todos los países que seguían el patrón-oro tenían unos tipos de cambio estables, cuyo valor paritario era determinado por el contenido de su unidad monetaria.

### c) Certificados de papel convertibles en oro

Como el oro es bastante incómodo de llevar para ir de compra, los gobiernos emitieron inevitablemente certificados de papel convertibles en oro. La gente podía cambiar oro por certificados y viceversa. Además, en aquellos días el transporte transoceánico era lento y caro, por lo que había "puntos de oro" alrededor de las verdaderas paridades de acuñación que delimitaban una banda dentro de la cual podían fluctuar los tipos de la libra y el dólar.

Así por ejemplo, si enviar un cuarto de onza de oro a uno u otro lado del Atlántico costaba 2 centavos (incluidos el seguro y los intereses), el tipo de cambio podía alejarse ligeramente de los US\$5,00. En Nueva York, el precio de la libra podía ascender hasta US\$5,02, pero no más, porque en ese caso ya resultaría más barato mandar lingotes de oro a Londres para cambiarlos por libras; el precio de la libra no podría ser superior a US\$5,02 porque se produciría un flujo de oro suficiente para que el precio subiera por encima del punto superior del oro. Es evidente que la libra podía bajar por debajo de la paridad de US\$5,00 en 2 centavos, es decir, a US\$4,98.

### Los tipos de cambio flexibles o fluctuantes

Este mecanismo ocurre cuando *se dejan libres la oferta y la demanda para que determinen el tipo de cambio*. En ausencia de toda atadura al oro, la libra podría haber tenido en los años cuarenta un precio medio de US\$4,50 y en los años setenta uno de US\$3,00.

Las fuerzas de la oferta y la demanda son las que determinan el resultado. Si los americanos desean comprar muchos bienes ingleses al tipo de cambio existente, en 1980, de US\$1,90 y los europeos desean adquirir pocos bienes americanos, entonces Estados Unidos podría *demandar más libras* como divisas necesarias de las que los europeos están dispuestos a ofrecer.

¿Qué ocurrirá en este caso? Si ya no existe el patrón-oro, ya no se puede enviar oro al otro lado del Atlántico para mantener el tipo de cambio dentro de la estrecha banda marcada por los puntos del oro en torno a la paridad de 1,90. Lo que ocurrirá será que *las urgentes demandas de libras por parte de Estados Unidos harán que suba el tipo de cambio*. ¿Cuánto? Lo suficiente como para



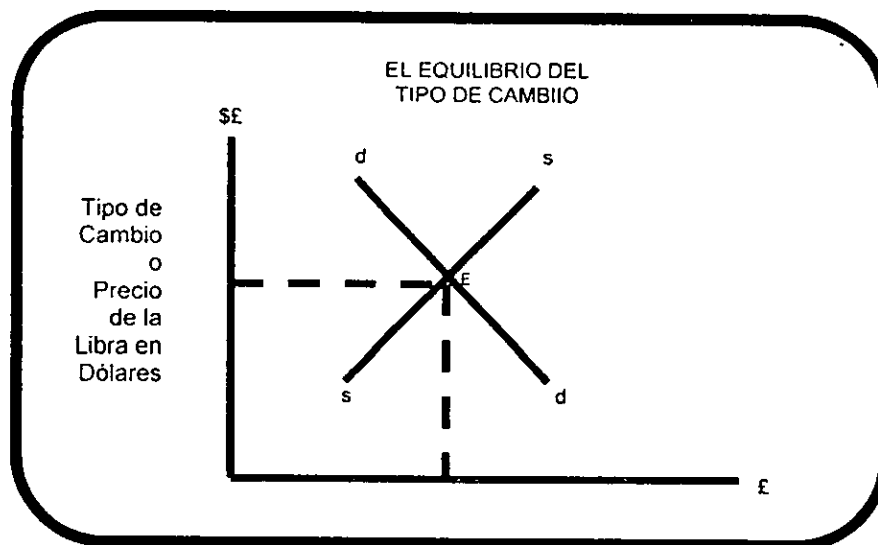
que el nuevo precio más alto, por ejemplo de US\$2,00 por una libra, la demanda total americana de divisas vuelva a ser igual a la mayor oferta europea de divisas, es decir, hasta que haya un equilibrio en la oferta y la demanda de dichas divisas.

Este proceso equilibrador consta de dos pasos principales:

- d) Al haberse encarecido la libra, costará más importar bicicletas británicas y, entonces, la demanda física de los Estados Unidos disminuirá en la forma usual.
- e) Al ser más barato el dólar, los bienes americanos serán más baratos para los europeos, por lo que éstos desearán demandar más bienes de exportación americanos.

En la tabla 7-2 aplicamos las curvas conocidas como de oferta y demanda, para mostrar cómo se determina el equilibrio de los tipos de cambio flexibles (véase la tabla 7-2).

TABLA 7-2



Los tipos de cambio fluctuantes son empujados flexiblemente hacia arriba o hacia abajo por la oferta y la demanda de bienes y por los movimientos de capital.

La curva *dd* americana nace de su deseo de divisas para importar bienes, para viajar a otros países, para contratar servicios extranjeros de navegación y

seguros, para financiar la presencia de sus tropas en el extranjero y su ayuda exterior, para abonar los dividendos e intereses a los propietarios extranjeros de valores y propiedades americanas, así como para financiar las inversiones extranjeras a largo plazo realizadas por empresas o accionistas americanos y la inversión a corto plazo en bonos de pronto vencimiento y en cuentas de ahorro en otros países, etcétera.

¿Qué subyace a la demanda europea de dólares, que es su curva de oferta, *ss*, de libras esterlinas? Exactamente las mismas partidas de su balanza de pagos: el deseo de importar los bienes de exportación americanos, la necesidad de pagar dividendos a americanos, hacer inversiones en Estados Unidos, etcétera.

El tipo de cambio flexible se establecerá en la intersección de *dd* y *ss*, en la que se equilibran los débitos y los créditos de las importaciones y las exportaciones sin que tiendan alejarse de este nivel de equilibrio.

¿Qué ocurrirá si mañana Estados Unidos envía más tropas al extranjero, viaja más por otros países, encuentra nuevas gangas en los catálogos de vendedores extranjeros y expande la demanda en dólares de sus bienes, o si la inflación interior le obliga a elevar los precios de sus bienes de exportación?

Evidentemente, esos cambios desplazarán la curva *dd* americana hacia arriba y hacia la derecha y la curva *ss* europea hacia la izquierda y hacia arriba. ¿Dónde se encuentra la intersección resultante? En un nuevo y más elevado nivel de equilibrio del tipo de cambio, en un nivel suficientemente alto para generar más exportaciones americanas y frenar las importaciones europeas. El tipo de cambio al que los americanos compran divisas ha subido; el valor relativo del dólar ha bajado.

#### a) Paridad del poder adquisitivo

Supongamos que América y Europa se encuentran en equilibrio, al tipo de cambio de US\$2,00 por 1 libra. Supongamos que ahora en América se duplican **todos** los precios debido a la inflación interior de *M* (su moneda), y Europa mantienen su *M* dentro de los límites necesarios para mantener el nivel de precios. Entonces, si todo lo demás permanece constante, (por ejemplo, se mantiene el pleno empleo y no hay nuevos inventos ni malas cosechas, ni aranceles, ni variaciones de los gustos), la nueva intersección de *dd* y *ss* tendrá lugar en un valor doble de el de 2,00, o sea, en US\$4,00 por libra esterlina, depreciándose el dólar en la misma medida en que suben su nivel de precios y su *M*.

El razonamiento tendría toda la sencillez clásica. Al **duplicarse exactamente** todos los salarios y precios en Estados Unidos (y al haberse financiado *M* para financiarlos), los americanos **pueden comprar exactamente la misma cantidad**

de exportaciones al nuevo tipo de cambio que se ha duplicado como todo lo demás. (Es como si cada antiguo dólar americano se llamara ahora dos dólares).

#### b) La depreciación, la apreciación y la devaluación

Duplicar la libra equivale a reducir el dólar a la mitad. Por definición, el descenso del precio de una moneda expresado en otra o en todas las demás, se llama *depreciación*. El ascenso relativo del precio de una moneda, expresado en otra, se llama *apreciación*. Evidentemente, en el ejemplo que hemos puesto en el apartado anterior, la libra se ha apreciado y el dólar ha experimentado una gran depreciación.

En otros términos, cuando el precio de una moneda aumenta en relación con el de otra moneda cualquiera, por ejemplo, cuando el precio del marco alemán aumentó alrededor de 0,30 a US\$0,60 el marco, decimos que la moneda (interior) se ha *depreciado* y que la moneda extranjera ha experimentado una *apreciación* relativa.

Muchas veces se confunde el término "devaluación" con el de "depreciación". La *devaluación* suele definirse como un aumento del precio del oro, en relación con la moneda en cuestión.

Así por ejemplo, en 1933 Roosevelt devaluó el dólar cuando elevó el precio del oro de 21 a US\$35 la onza. Cuando Nixon y el FMI elevaron el precio del oro de 35 a US\$38 la onza en 1971 y de 38 a 42,22 en 1973, decimos que el dólar fue devaluado.

Sin embargo, una devaluación también puede llevar consigo una depreciación. Así, cuando el franco mantuvo su paridad anterior con el oro, y el dólar elevó su precio en oro, esto significó una depreciación del dólar en relación con el franco; o, lo que es lo mismo, una apreciación del franco en relación con el dólar.

#### c) Restauración del equilibrio

Cuando un país incurre crónicamente en un déficit de la balanza de pagos, decimos que ha fijado su tipo de cambio a un nivel demasiado elevado. Sus costos no son competitivos. Se dice que su moneda está *sobrevalorada*.

Si consideramos el país con el que comerció, éste estará experimentando un superávit crónico. Se dice que su moneda está *infravalorada*.

¿Cómo remediar este desequilibrio? Los economistas dicen: "Hay que depreciar la moneda sobrevalorada, lo que es exactamente lo mismo que apreciar la

moneda infravalorada. Ello tendería a restaurar el equilibrio de la balanza de pagos”.

Al depreciarse la moneda, las ventas al exterior del país se incrementan porque a los extranjeros les resulta más barato comprar (importar). Esto traerá mayores divisas hasta lograr un equilibrio en su balanza de pagos. Si apreciamos la moneda infravalorada, el efecto, sería el contrario, pero con el mismo resultado de restaurar el equilibrio de la balanza de pagos.

### **Modificaciones del patrón-oro y el patrón-dólar**

Una vez analizados los casos ideales de un patrón-oro puro y de un sistema de cambios totalmente flexibles, podemos describir el sistema internacional tal como ha funcionado realmente en las últimas décadas.

#### **a) Evolución del patrón-oro**

El oro no tiene nada de sagrado. También podría servir la plata, el platino, el plomo o las servilletas de papel, siempre que constituyeran un medio de cambio cómodo, no se pudieran falsificar y su cantidad estuviera lo suficientemente limitada para impedir que el nivel de precios subiera extraordinariamente.

En realidad, el patrón-oro sólo estuvo en su apogeo en el breve periodo de 50 años anteriores a 1914. Antes del siglo XIX Inglaterra se había mantenido más en el patrón-plata que en un patrón-oro y cambió a este último, como resultado de las revaluaciones de mercado de los dos metales preciosos, sin que nadie se diera cuenta. El gran prestigio de Gran Bretaña obligó a Francia, Estados Unidos y a los nacientes imperios de Alemania y Japón a adoptar más tarde el patrón-oro.

#### **b) El sistema bancario de reservas fraccionarias y el patrón de cambio-oro**

Al adherirse Alemania y Japón al patrón-oro, la presión deflacionista ejercida sobre los precios habría empeorado aún más de no ser por los nuevos métodos ideados para economizar oro. Empezaron a desarrollarse los bancos modernos, que sólo mantenían reservas fraccionarias. Una vez que éstos comenzaron a crear depósitos a la vista, ya no era necesario tanto oro para seguir el ritmo del crecimiento total de la producción. Además, la mayoría de los países que seguían el patrón-oro no mantenían unas reservas de oro del 100 por cien para respaldar las monedas que emitían, por lo que si un país sólo tenía en oro el 25 por ciento del efectivo en circulación, sólo era necesario extraer la cuarta parte de oro de sus reservas, para mantener el mismo nivel mundial de precios.

Este proceso de evolución del sistema bancario para economizar el uso del oro es importante, pues, como veremos más adelante, es un precedente del

moderno movimiento internacional de sustituir el oro por el llamado "papel oro", es decir, los DEG o Derechos Especiales de Giro del Fondo Monetario Internacional, que sirven de piedra angular del nuevo sistema financiero internacional.

Otro acontecimiento que contribuyó a economizar oro es que muchos países, sobre todo pequeños por ejemplo Filipinas, mantenían su moneda convertible a tipos de cambio fijos con respecto al oro, pero tenían poco o ningún oro. Lo que hacían era tener dinero de algún país grande como Estados Unidos, que se rigiese por el patrón-oro. En la medida en que el país pequeño pudiera permanecer en ese "patrón de cambio-oro" los efectos eran casi los mismos que los del patrón-oro puro, pero con un gran ahorro de oro.

Afortunadamente para quienes defendían el patrón-oro, las presiones deflacionarias cedieron algo cuando se descubrió oro en Klondik y África del Sur, a mediados del siglo XIX, y cuando el tratamiento a base de cianuro aumentó considerablemente el rendimiento de las minas. Este aumento en la producción, junto con la disminución del porcentaje de reservas y con el aumento de los países que se pasaban al patrón oro-cambio, permitió al mundo mantener el patrón-oro y retrasar la deflación —reducción de la circulación *fiduciaria* que conlleva un descenso generalizado de los precios y una revaloración de la moneda, constituida por una mecánica inversa que la expresada para la inflación—, hasta la gran crisis de 1919; pero esto supuso una disminución de la liquidez internacional y de hecho, algunos historiadores económicos atribuyen la depresión iniciada en aquel año a una creciente escasez mundial de liquidez.

La *liquidez internacional* se refiere principalmente a las reservas internacionales oficiales. Estas incluyen las tenencias de oro, las monedas convertibles, los DEG y las posiciones de reserva en el FMI. La liquidez internacional se necesita para que los países puedan financiar temporalmente su déficit sin restricciones directas al comercio y permitir, al mismo tiempo, que otras medidas de ajuste más aceptables operen para corregir el déficit de la balanza de pagos. "Muy poca" liquidez obstaculiza la expansión del comercio mundial; "demasiada", conduce a presiones inflacionarias mundiales. Hasta 1973, la mayor parte del aumento de la liquidez internacional fue prevista por dólares y otras monedas convertibles.<sup>35</sup>

### c) El dólar como moneda clave

Durante la gran depresión de la década de 1930, el malestar político y el temor a una gran represión por parte de Hitler provocó una avalancha de oro hacia Estados Unidos.

<sup>35</sup> Dominick, Salvatore. Op. cit., pág. 311.

Después de la Segunda Guerra Mundial la gente decía, no sin exageración, que *el mundo mantenía, en realidad, un patrón-dólar*. El dólar americano era "moneda clave" en la que se realizaban el comercio y las finanzas internacionales. Las reservas privadas y oficiales se mantenían en gran parte saldos en dólares es decir, en forma de efectivo, depósitos bancarios y títulos denominados en dólares líquidos a corto plazo. Mientras que antes de 1914 la libra esterlina era la moneda reina, en 1945 el dólar se impuso como la moneda clave.

#### d) Abandono del patrón-oro

En agosto de 1971, el Presidente Nixon abandonó formalmente la convertibilidad del dólar en oro. Estado Unidos ya ni siquiera aparentaba cumplir las obligaciones de *Bretton Woods* de cambiar dólares en oro oficial, en yens, en marcos o en cualquiera otras reservas internacionales, conforme a las paridades oficiales de cambio establecidas por el FMI.

En 1975, el FMI dio el paso final y suprimió totalmente el precio oficial del oro. El patrón oro había muerto y lo mismo el régimen de *Bretton Woods* de paridades de tipos de cambio oficiales fijas.

Así, el mundo posterior de la década de 1980 se encuentra en un sistema de tipo de cambio de "fluctuación (algo) dirigida" o "controlada", dirigida en el sentido de que a veces los gobiernos intervienen para "estabilizar" los movimientos especulativos perturbadores de los tipo de cambio, por lo que en lugar de tener fluctuación "limpia", la tenemos algo "sucía". El oro ya no desempeña un papel monetario oficial ni tiene un precio de paridad fijo, pues las reservas oficiales de las naciones miembros del FMI, los derechos especiales de giro (DEG o "papel oro"), se utilizan sólo como patrón de referencia y como complemento de las reservas internacionales.

#### 2.6.2 Consideraciones finales

Las bases para el sistema monetario internacional posterior a la Segunda Guerra Mundial se establecieron en *Bretton Woods*, New Hampshire, en 1944, por parte de los E.U.A. y el R.U. El sistema de *Bretton Woods* fue un intento por evitar que ocurrieran nuevamente las caóticas condiciones que prevalecieron en el comercio y las finanzas internacionales después de la Primera Guerra Mundial.

El nuevo sistema exigió la creación del *Fondo Monetario Internacional* para garantizar que los países cumplieran las normas acordadas en lo referente al comercio y las finanzas internacionales y también para establecer facilidades de

préstamos para los países enfrentados a dificultades temporales de balanza de pagos.

Asimismo, creó el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento o *Banco Mundial* para proveer asistencia de largo plazo al desarrollo de los países en vías de desarrollo. Actualmente estos organismos siguen funcionando y junto con la OMC, constituyen la trilogía angular de la economía internacional.

El sistema Bretton Woods funcionó tal y como se concibió hasta 1971, cuando fracasó. En general, el sistema prestó un buen servicio al mundo, pues, durante el tiempo que funcionó, la producción mundial aumentó con rapidez y el comercio mundial se incrementó activamente.

### **3 RÉGIMEN JURÍDICO INTERNO DEL COMERCIO EXTERIOR**

#### **3.1 El sistema jurídico mexicano y los tratados internacionales**

Los tratados internacionales en el sistema jurídico mexicano encuentran su validez en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y en la Ley Sobre la Celebración de Tratados (LSCT). Una vez que un tratado internacional suscrito por México sigue el procedimiento establecido en los artículos 133, 89 fracción X, 76 fracción I, y 117 fracción I, de la CPEUM,<sup>36</sup> este pasa a ser ley suprema de toda la Unión.

Los tratados internacionales como "ley suprema" sugiere el análisis de los planteamientos siguientes:

- a) La relación que guarda la CPEUM con las leyes emanadas del Congreso de la Unión y con los tratados internacionales.
- b) La relación que tienen "las leyes del Congreso de la Unión" con los tratados.
- c) Y la relación existente entre la Constitución Federal, las leyes federales y los tratados, con las leyes locales de los estados.

#### **3.1.1 La CPEUM, las leyes emanadas del Congreso de la Unión, y los tratados**

Este apartado lo dividimos en dos aspectos: 1) la relación que guarda la CPEUM con las leyes emanadas del Congreso de la Unión o derecho interno, y 2) la relación que aquélla tiene con los tratados internacionales.

<sup>36</sup> El artículo 133 establece: "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados". El artículo 89 fracción X dispone: "Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes: X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado...". El artículo 76 fracción I, dispone: "Son facultades exclusivas del Senado: I. ...aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión". El Artículo 117 fracción I de la referida Carta Magna establece que: "Los Estados no pueden, en ningún caso: I. Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las potencias extranjeras".



Al respecto, el primer punto no representa problema ya que la doctrina como la jurisprudencia<sup>37</sup> unánimemente reiteran la supremacía de la Constitución Federal sobre el derecho interno. La redacción del artículo 133 de la CPEUM es clara en su interpretación literal al dar supremacía a ésta respecto a todo el orden jurídico interno.

La segunda cuestión, también se encuentra resuelta por el texto del artículo 133 de la propia Constitución, en el sentido de que para que los tratados sean ley suprema, deben estar de acuerdo con la misma. A *contrario sensu*, en caso de no estarlo, no serían ley suprema y por consiguiente no tendría el carácter de ley en nuestro país. Jerárquicamente la CPEUM se encuentra por encima de los tratados o acuerdos internacionales. Si lo enfocamos desde el ámbito del orden jurídico interno de nuestro sistema legal, esta es la manera como lo vería un constitucionalista.

Sin embargo, un internacionalista daría primacía al derecho internacional sobre el nacional, aduciendo a la norma *pacta sunt servanda* que establece que todo tratado obliga a las partes y debe cumplirse por ellas de buena fe,<sup>38</sup> excepto que el cumplimiento del tratado derive en:

- a) Una violación manifiesta que afecte a una norma de importancia fundamental del Estado en cuestión;<sup>39</sup>
- b) El Estado signante hizo reserva de no cumplir con alguna parte del tratado en el momento de ratificar o aceptar el mismo;<sup>40</sup> o

<sup>37</sup> Véase las siguientes tesis jurisprudenciales: *Semanario Judicial de la Federación*. Quinta Época, Tomo CII, Segunda Sala, pág. 653, Rubro "PETROLEOS MEXICANOS, ESTA OBLIGADO A OTORGAR FIANZA EN EL AMPARO. (LEYES REGLAMENTARIAS DE LA COSTITUCION, SUPREMACIA DE LAS)"; *Semanario Judicial de la Federación*. Quinta Época, Tomo XCVIII, Segunda Sala, pág. 1263, Rubro "PETROLEOS MEXICANOS, DEBE DAR FIANZA EN EL AMPARO (DEROGACION)"; *Semanario Judicial de la Federación*. Quinta Época, Tomo LXXXIV, pág. 2156, Rubro "LEYES, ORDEN JERARQUICO DE LAS".

<sup>38</sup> La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (CVSDT) del 23 de mayo de 1969, suscrita por México, establecen en sus Artículos. 26 y 27, respectivamente, que "Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido de buena fe" y que "Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado. Esta norma se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 46". *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados*. DOF, 14 de febrero de 1975, págs. 4-18.

<sup>39</sup> El artículo 46.1 de la CVSDT dispone que "El hecho de que el consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado haya sido manifestado en violación de una disposición de derecho interno concerniente 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". La cursiva es mía. No corresponde a este trabajo definir el alcance jurídico de la proposición "norma de importancia fundamental".

<sup>40</sup> Véase la sección 2: reservas en *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados*. Op. cit., pág. 8.

- c) Que para cada acuerdo o tratado, por la otra parte, no se observe aplicación recíproca en su cumplimiento.

Desde un punto de vista jerárquico, la teoría monista nacionalista supone la primacía del orden jurídico interno sobre el orden jurídico internacional, mientras que la teoría monista internacionalista argumenta la primacía del orden jurídico internacional sobre el nacional.

Como dato interesante debemos señalar que la tendencia monista internacionalista es representada por la Constitución francesa del 27 de octubre de 1946, ésta reconoce la supremacía del Derecho Internacional sobre el Derecho interno; en su artículo 26 señala que en los tratados en los que Francia sea parte, tendrán fuerza de ley "aunque sean contrarios a las leyes internas" francesas, sin que, para asegurar su aplicación, haya necesidad de otras disposiciones legislativas además de las que puedan haber sido necesarias para asegurar su ratificación". Esta tendencia continua en la Constitución adoptada en el referéndum del 28 de septiembre de 1958 y promulgada el 4 de octubre de 1958; en su artículo 55 dispone que "Los tratados o acuerdos debidamente ratificados o aprobados tendrán, desde el momento de su aplicación, una autoridad superior a la de las leyes, a reserva, para cada acuerdo o tratado, de su aplicación por la otra parte"; sin embargo, esta Constitución condiciona al cumplimiento del principio de reciprocidad internacional.

Por su parte, la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania promulgada por el Consejo Parlamentario de 1949, consagra también el principio monista internacionalista: "Artículo 25 (Derecho internacional integrado en el derecho federal). Las normas generales del Derecho Internacional Público son parte integrante del derecho federal. Estas normas tienen primacía sobre las leyes y obligaciones para los habitantes del territorio Federal". Su antecedente inmediato deriva de la Constitución de Alemania Occidental, de Bonn, del 8 de mayo de 1948 que disponía: "Las normas generales del Derecho Internacional constituyen parte integrante del derecho federal. Tienen supremacía sobre las leyes y crean derechos y deberes inmediatos para los habitantes del territorio federal".

Al respecto, la Constitución Política Federal de México en relación con los tratados internacionales guarda una postura monista nacionalista, la cual es muy clara al establecer en su Artículo 133 que todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión.

Sin embargo, no queda muy claro en CPEUM la relación que guardan las leyes "emanadas" del Congreso de la Unión y los tratados internacionales, por lo que abordaremos dicha problemática enseguida.

### 3.1.2 Las leyes del Congreso de la Unión y los tratados

Derivado de las dos posturas señaladas en el apartado anterior surge el segundo planteamiento que, al parecer, ha encontrado solución no desde la óptica jerárquica de las leyes emanadas del Congreso de la Unión y los tratados, sino desde *el ámbito de aplicación* de éstos.

Quienes postulan esta teoría facilitan la distinción de dos procedimientos de formación de normas jurídicas previstos por la Constitución:<sup>41</sup>

- a) el procedimiento legislativo, y
- b) el procedimiento de celebración de tratados.

Dicha teoría sostiene que existen dos ámbitos especiales de aplicación dentro de un mismo sistema jurídico, establecidos en un mismo un plano:

- a) El nacional, en cuyo orden tiene aplicación las normas creadas mediante el procedimiento legislativo; y
- b) El internacional, que deriva de todo acuerdo internacional, cualesquiera que sea su denominación: tratado, convenio, convención, código, entendimiento, protocolo, etcétera, siempre que se hayan cumplido con los requisitos establecidos en la CPEUM.

Para resolver el problema relativo a la relación que existe entre los tratados y las leyes "emanadas" de la Constitución, primero debemos responder a la pregunta: ¿Cuáles son las leyes "emanadas" de la Constitución y aprobadas por el Congreso de la Unión?

En principio, establecer una diferencia entre leyes emanadas de la Constitución y leyes que no emanan de la misma, es una cuestión irrelevante frente a la norma internacional *Pacta sunt servanda*. Todas las leyes de aplicación federal emanan de la Constitución en virtud del proceso de creación de leyes contenido en el artículo 72 de la CPEUM.

Para algunos estudiosos del Derecho, el artículo 133 no hace ninguna distinción de jerarquía entre los tratados y las leyes emanadas de la constitución, ni da pie para hacerla.<sup>42</sup> Varias tesis jurisprudenciales implícitamente sostienen esta

<sup>41</sup> Aguilar Alvarez, Guillermo. "Marco jurídico del Tratado de Libre Comercio de América del Norte". S.e., pág. 19.

<sup>42</sup> Adame Goddard, Jorge. Op. cit., pág. 93; y De Silva, Carlos. "El control judicial de la constitucionalidad y la legalidad en materia de prácticas desleales de comercio". *Conferencia sustentada en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*, 16 de marzo de 1996.

postura. La Segunda Sala de la SCJN, establece que el tratado denominado Protocolo sobre Uniformidad del Régimen Legal de Poderes, suscrito por México, en los términos del numeral 133 Constitucional, sólo tiene el carácter de ley en nuestro país, sin hacer ninguna diferencia al respecto.<sup>43</sup> El Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, reitera dicha postura al señalar que los tratados internacionales se incorporan a la Constitución como parte integrante de la misma, según lo prevé el artículo 133 de la Carta Magna.<sup>44</sup>

Otro criterio, no sólo omite reconocer la relación de jerarquía entre tratados y leyes emanadas de la Constitución, sino sostiene que al incorporarse los tratados a nuestra Ley Fundamental, el Estado y la sociedad están interesados en su cumplimiento y observancia.<sup>45</sup> Este parece un criterio feliz, ya que reitera la obligación internacional del Estado de cumplir los tratados. Parecería que en el fondo esta tesis da prevalencia a los tratados sobre las leyes emanadas de la Constitución.

Son numerosas las teorías que se han elaborado en el sentido de que existen diversos grados de jerarquía entre leyes emanadas del Congreso de la Unión y los tratados. Para el maestro Mario de la Cueva<sup>46</sup> existentes tres tipos de leyes: a) **leyes constitucionales** dentro de las cuales se encuentran las *reglamentarias*, aquéllas que desarrollan algún precepto de la CPEUM, y las *orgánicas*, que estructuran los órganos previstos en la misma; b) **leyes ordinarias**, las cuales regulan diversas materias no precisadas en un precepto Constitucional, y que pueden ser a su vez *federales* o *locales*; y c) **leyes sociales**, que desarrollan derechos sociales. Para este autor, los tratados internacionales tienen la misma jerarquía que las leyes constitucionales, pero están por encima de las leyes ordinarias.

El Dr. Jorge Carpizo,<sup>47</sup> acepta la distinción entre leyes constitucionales y leyes ordinarias, concluye que el artículo 133 se refiere con el término leyes "emanadas" a las **leyes constitucionales**, y por tanto los tratados

<sup>43</sup> *Semanario Judicial de la Federación*. Sexta Época, Volumen CXIV, Segunda Sala, pág. 36, Rubro "PODERES OTORGADOS EN UN PAIS PERTENECIENTE A LA UNION PANAMERICANA. SUS REQUISITOS".

<sup>44</sup> *Semanario Judicial de la Federación*. Séptima Época, Volumen 217-228, Parte Sexta, Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, pág. 296, Rubro "EXTRADICION, SUSPENSION DEFINITIVA IMPROCEDENTE TRATANDOSE DE LA APLICACION DE UN TRATADO DE".

<sup>45</sup> *Informe 1987*. Parte III, Segundo Tribunal Colegiado del Primer Circuito en Materia Penal, pág. 39, Rubro "SUSPENSION DEFINITIVA. NO PROCEDE SE CONCEDA TRATANDOSE DE LA APLICACION DE UN TRATADO DE EXTRADICION".

<sup>46</sup> De la Cueva, Mario. *Teoría de la Constitución*. Porrúa, México, 1982, págs. 113 y ss.

<sup>47</sup> Carpizo, Jorge. "La interpretación del artículo 133 constitucional", *Estudios Constitucionales*. UNAM, México, 1980, págs. 30 y ss.

internacionales están al mismo nivel que las leyes constitucionales, las **leyes ordinarias** se encuentran abajo de los tratados y de aquéllas.

Los maestros Jacinto Faya Viesca y Gabino Fraga,<sup>48</sup> también aceptan la distinción entre **leyes constitucionales** y **leyes ordinarias**, no obstante, acertadamente consideran que todas las leyes aprobadas por el Congreso de la Unión se encuentran en un mismo plano, pues son emanadas de la Constitución; la diferencia de jerarquía entre ambas no existe.

La SCJN, al referirse a la relación entre los tratados y leyes emanadas de la Constitución, ha sostenido diversas posturas. Algunas optan por un planteamiento jerárquico de supremacía de las leyes constitucionales sobre las ordinarias y tratados.<sup>49</sup> Otras se refieren a la igualdad de las leyes emanadas del Congreso de la Unión y los tratados internacionales.<sup>50</sup> Aquí cabría preguntarse, si tratándose de contradicción entre ambos instrumentos jurídicos, cuál criterio aplica para su solución, si el criterio del ámbito de aplicación por especialidad del tratado o el cronológico.

Creemos que aplica el criterio de ámbito de aplicación por especialidad por tres razones:

<sup>48</sup> Faya Viesca, J. *Leyes federales y Congreso de la Unión*. Porrúa, México, 1991, págs. 59-61.

<sup>49</sup> Véase *Semanario Judicial de la Federación*. Quinta Época, Tomo LXXXVI, Cuarta Sala, pág. 1813, Rubro "PETROLEOS MEXICANOS, DEBE OTORGAR FIANZA EN EL AMPARO"; *Semanario Judicial de la Federación*. Octava Época, Tomo XII-Septiembre, Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito, pág. 245, Rubro "INSTITUCIONES DE CREDITO. DEBEN OTORGAR GARANTIA PARA QUE SURTA EFECTOS LA SUSPENSION EN LOS JUICIOS DE AMPARO PROMOVIDOS POR LAS"; asimismo, las decisiones siguientes: Tercera Sala, expediente de Queja 37/58, resuelto el 26 de octubre de 1959 por unanimidad de 4 votos; Tercera Sala, Amparo Civil 1083/45, Petróleos Mexicanos, 11 de junio de 1945, unanimidad de 4 votos; y *Semanario Judicial de la Federación*. Segunda Sala, Apéndice 1985, Parte IX, tesis 155, pág. 206. Estas decisiones se pronuncian sobre el rango de las *leyes constitucionales* en el sistema jurídico mexicano, pero son omisas respecto a la relación que guardan éstas con los tratados internacionales. Véase también Aguilar Alvarez, Guillermo. Op. cit., págs. 20-23.

<sup>50</sup> *Semanario Judicial de la Federación*. Séptima Época, Volumen 151-156, Parte Sexta, Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, pág. 101, Rubro "INVENCIONES Y MARCAS, EL CONVENIO DE LA UNION DE PARIS PARA LA PROTECCION DE LA PROPIEDAD INDUSTRIAL NO ES RANGO SUPERIOR A LA LEY DE"; *Semanario Judicial de la Federación*. Séptima Época, Volumen 151-156, Parte Sexta, Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, pág. 195, Rubro "TRATADOS INTERNACIONALES. EL ARTICULO 133 CONSTITUCIONAL, ULTIMA PARTE, NO ESTABLECE SU OBSERVANCIA PREFERENTE SOBRE LAS LEYES DEL CONGRESO DE LA UNION"; *Semanario Judicial de la Federación*. Séptima Época, Volumen 151-156, Parte Sexta, Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, pág. 196, Rubro "TRATADOS INTERNACIONALES Y LEYES DEL CONGRESO DE LA UNION EMANADAS DE LA CONSTITUCION FEDERAL. SU RANGO CONSTITUCIONAL ES DE IGUAL JERARQUIA".

- a) El cronológico no es el adecuado ya que el tratado y la ley tienen diferentes procesos de creación, y de acuerdo al *principio formal de la ley*,<sup>51</sup> ésta sólo puede ser abrogada o derogada por otra posterior que así lo declare expresamente o que contenga disposiciones total o parcialmente incompatibles con la ley anterior, y que además, se observen los mismos trámites establecidos para su formación.

El tratado no sigue el mismo trámite para su formación que la ley. Un tratado no puede ser modificado por una ley ni viceversa, no obstante que el primero sea considerado por nuestro Máximo Tribunal como un acto materialmente legislativo.<sup>52</sup>

- b) El criterio de ámbito de aplicación por especialidad prevalece sobre el cronológico. Para la solución de antinomias, la Teoría General del Derecho establece un orden en la aplicación de los criterios de solución de conflictos entre normas jurídicas de distintos ordenamientos jurídicos. El criterio más fuerte es el jerárquico, le sigue el de especialidad, y finalmente, aplica el cronológico.<sup>53</sup>

El tratado siempre regula una materia especial, y la ley siempre es general respecto del tratado. Si ambos regulan el mismo supuesto, debe prevalecer el tratado sobre la ley, aún cuando esta última sea posterior al tratado. Un tratado internacional nunca puede ser criterio para determinar la constitucionalidad de una ley ni viceversa.<sup>54</sup>

- c) No se puede aplicar el criterio cronológico a dos ordenamientos jurídicos que tienen ámbitos específicos de aplicación diferente. Este punto, es determinante para aplicar el criterio de especialidad al problema planteado, pues aunque el tratado y la ley sean susceptibles de regular el mismo supuesto jurídico, el tratado prevalece sobre la ley por tener un ámbito específico de aplicación distinto, en razón del alcance extrasistémico, es decir, que va más allá del sistema jurídico interno, aun cuando la ley y el tratado regulen la misma materia.

<sup>51</sup> Artículo 72, inciso f), de la CPEUM.

<sup>52</sup> El pleno de la SCJN ha reconocido a los tratados internacionales como actos legislativos materiales por contener normas generales y abstractas. Al respecto véase la Ejecutoria publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*. Séptima Época, Volumen 193-198, Pleno, pág. 163, Rubro "TRATADOS INTERNACIONALES, FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE LOS".

<sup>53</sup> Véase Bobbio, Norberto. *Contribución a la Teoría del Derecho*. Debate, España, 1990, págs. 339-353.

<sup>54</sup> *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Octava Época, Pleno, Número 60, Diciembre, 1992, Tesis P. C/92, pág. 27, Rubro "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUIA NORMATIVA".

En el caso que existan dos mecanismos de solución de diferencias, uno regulado por una ley nacional y otro por un acuerdo internacional que regulen el mismo supuesto, aplica el segundo mecanismo por existir la obligación del Estado frente al exterior de aplicar el tratado, adquiriendo éste un alcance específico en el ámbito interno.

Para entender mejor esta postura del criterio de ámbito de aplicación por especialidad mencionaremos los siguientes ejemplos:

**Ejemplo 1-3:** De conformidad con la Tarifa de la Ley del Impuesto General de Importación, la importación de pollitos vivos recién nacidos sin alimentos con fracción arancelaria 0105.11.01, tienen una tasa *ad-valorem* del 45%, y al amparo del TLCAN una tasa arancelaria preferencial del 30%. Si la misma mercancía es importada a México de E.U.A. y cumple con las reglas de origen del TLCAN ¿Se aplicará la tasa prevista en el TLCAN o la Ley del Impuesto General de Importación?

Aplica la tasa prevista en el TLCAN, toda vez que éste tiene un ámbito especial de aplicación en relación con la Ley del Impuesto General de Importación tratándose de mercancías importadas originarias de E.U.A. o de Canadá. Si la misma mercancía es importada de un país con el que México no tuviera firmado un tratado comercial, aplicaría la tasa establecida en la Ley del Impuesto General de Importación (LIGI).

**Ejemplo 2-3:** México es miembro de la Organización Mundial de Comercio (OMC), por lo que se encuentra obligada a aplicar el Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (*Acuerdo antidumping*), mismo que forma parte del Acuerdo Constitutivo de la OMC. Dicho *Acuerdo antidumping* establece que la solicitud de una investigación encaminada a determinar un supuesto *dumping* "se considerará hecha "por la rama de producción nacional o en nombre de ella" cuando esté apoyada por productores nacionales cuya producción conjunta represente más del 50% de la producción total del producto similar producido por la parte de la rama de producción nacional que manifieste su apoyo o su oposición a la solicitud". Asimismo, la Ley de Comercio Exterior dispone que "Para los efectos de esta Ley la expresión producción nacional se entenderá en el sentido de abarcar cuando menos, el 25 por ciento de la producción nacional de la mercancía de que se trate", "Los solicitantes deberán ser representativos de la producción nacional, en los términos del artículo 40 o ser organizaciones legalmente constituidas".

Supongamos que a México se están importando bicicletas originarias y procedentes de España supuestamente a un precio inferior a su valor normal. Si España también forma parte de la OMC al igual que México, ¿qué porcentaje se

considera aplicable para determinar la representación de la producción nacional e iniciar una investigación *antidumping* a dichos productos?

Si el producto es procedente y originario de España, será el porcentaje del 50%, toda vez de que México se obligó a aplicar éste conforme al Acuerdo *antidumping* tratándose de investigaciones *antidumping* efectuadas a países miembros de la OMC. Si este mismo ejemplo se aplicara en el caso de China, evidentemente que aplicaría el porcentaje del 25%, en virtud de que China no es parte de la OMC.

Al respecto, el Pleno de la SCJN mediante la Tesis Número 78, de Junio de 1994, Tesis J/P, 13/94, pág. 11, publicada en *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, optó por un *criterio dualista*, es decir, un planteamiento en términos de ámbitos específicos de aplicación, ya que confirmó la aplicación directa de los tratados internacionales, aun en el supuesto de que sus normas contengan reglas diferentes al derecho interno, al establecer que para que surtan efectos en México los Poderes otorgados en el extranjero, no son necesarios su registro y protocolización conforme al Protocolo Sobre Uniformidad del Régimen Legal de los Poderes, mientras no lo exija una Ley Federal.

Esta ejecutoria confirma el criterio emitido en un precedente inmediato: Contradicción de tesis 3/92, sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Segundo del Décimo Segundo Circuito, el 1o. de marzo de 1994.

Finalmente, debemos señalar un aspecto que el Congreso de la Unión recientemente ha puesto en práctica en algunas leyes a fin de resolver el problema relativo a la relación -que existe entre los tratados y las leyes "emanadas" de la Constitución, y es que ha insertado disposiciones en las leyes mexicanas como la que contiene el artículo 2o. de la Ley de Comercio Exterior publicada en el DOF el día 27 julio de 1993, misma que establece que "*Las disposiciones de esta ley son de orden público y de aplicación en toda la República, sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados o convenios internacionales de los que México sea parte*". Otros ejemplos los podemos ver en el artículo 1o., último párrafo de la Ley Aduanera publicada en el DOF el 15 de diciembre de 1995, el artículo 2o. de la Ley Federal de Competencia Económica publicada en el citado Órgano el 27 de julio de 1993 y el artículo 1o. de la Ley de la Propiedad Industrial publicada el 27 de junio de 1991, etcétera.<sup>55</sup>

Esta fórmula es muy práctica ya que resuelve en cada Ley respectiva en la que aparece, el problema de la jerarquía de las leyes con los tratados

<sup>55</sup> Véase Adame Goddard, Jorge. "El Tratado de Libre Comercio en el orden jurídico mexicano". *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte*. T. I, UNAM, México, 1993, págs. 100 y ss.



internacionales. Desde luego, dicha fórmula le da prevalencia a los tratados internacionales sobre las leyes emanadas de la Constitución Federal.

### El vocablo "tratado"

Si bien, el artículo 133 sólo alude al término "tratado", es lógico pensar que este término se hace extensivo a todo convenio celebrado legalmente por nuestro país con uno o varios sujetos de Derecho Internacional.<sup>56</sup> Al respecto la SCJN en una jurisprudencia de 1956 ya reconocía esta postura al referirse que "los tratados internacionales son propiamente contratos...".<sup>57</sup> Posición que sigue una diverso criterio jurisprudencial, al decir que el tratado denominado *Protocolo sobre Uniformidad del Régimen Legal de los Poderes*, aprobado por la Séptima Conferencia Internacional Americana, tiene el carácter de ley de nuestro país.<sup>58</sup> En 1985, la SCJN, alude a la Convención sobre Substancias Psicotrópicas, aprobado por la Cámara de Senadores en 1972, como un *convenio o tratado*.<sup>59</sup>

La tesis más reciente que confirma la posición expuesta, es del Tercer Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito, al señalar al *Convenio de la Unión de París*, vigente desde 1983, como tratado internacional en los términos del artículo 133 Constitucional.<sup>60</sup>

### La responsabilidad internacional

Dilucidado el planteamiento de la relación que guardan los tratados internacionales con las leyes emanadas del Congreso de la Unión, es pertinente

<sup>56</sup> El artículo 2.1.a), de la Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados, define al *tratado* como "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". La Ley Sobre la Celebración de los Tratados en su artículo 2.1 lo entiende como "el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de Derecho Internacional Público, ya sea que para su aplicación requiera o no la celebración de acuerdos en materias específicas, cualquiera que sea su denominación, mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos".

<sup>57</sup> *Semanario Judicial de la Federación*. Quinta Época, Tomo CXXX, Segunda Sala, pág. 307, Rubro "INGRESOS MERCANTILES, LIMITACIONES DE LOS ESTADOS PARA IMPONER UN IMPUESTO SOBRE".

<sup>58</sup> *Semanario Judicial de la Federación*. Sexta Época, Volumen Segundo, Segunda Sala, pág.36, Rubro "PODERES OTORGADOS EN UN PAIS PERTENECIENTE A LA UNION PANAMERICANA. SUS REQUISITOS".

<sup>59</sup> *Semanario Judicial de la Federación*. Séptima Época, Volumen 199-204, Parte Segunda, Primera Sala, pág. 71, Rubro "SALUD, DELITO CONTRA LA. PSICOTROPICOS. METACUALONA".

<sup>60</sup> *Semanario Judicial de la Federación*. Octava Época, Tomo VII-Junio, Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, pág. 320, Rubro "MARCAS. COMPETENCIA DESLEAL. REQUISITOS PARA QUE SE ACTUALICE LA INFRACCION ADMINISTRATIVA PREVISTA EN LA LEY DE INVENCIONES Y MARCAS".

responder a la pregunta: ¿cuáles son las consecuencias de incumplir un Estado con el principio internacional de la norma *pacta sunt servanda*, frente a otro u otros Estados firmantes del mismo Acuerdo?

Si la norma internacional no es cumplida por el Estado obligado, surge un ilícito internacional que tiene como consecuencia la responsabilidad internacional del Estado, que a su vez deriva en la obligación de reparar el daño causado. El ilícito internacional surge debido a que:

- a) El principio de la primacía del derecho internacional sobre el interno, es una norma de derecho internacional consuetudinario reconocida por la Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados de 1969 (CVSDT), por la práctica internacional, y por la jurisprudencia internacional;
- b) Los Estados no adecuan su ordenamiento interno al derecho internacional convencional o consuetudinario, para evitar conflictos de leyes con tratados; y
- c) A que en la responsabilidad se aduzca un daño material o moral por parte del sujeto titular del derecho lesionado o del interés jurídico protegido.<sup>61</sup>

En conclusión, si México o cualquier otro sujeto del Derecho Internacional al signar un tratado no hacen reserva alguna e incumple con las obligaciones adquiridas en el mismo, cae en responsabilidad internacional, y por ese sólo hecho, se encuentra obligado a reparar el daño que pudiera causarse, excepto tratándose de una violación manifiesta y que afecte a una norma de importancia fundamental de su derecho interno.

### 3.1.3 Las leyes locales de los estados y los tratados

Del tercer planteamiento relativo a la relación que guardan la CPEUM, las leyes federales y los tratados, con las leyes locales de los estados, podemos emitir las siguientes conclusiones: 1) que las leyes locales no son ley suprema; 2) existe un mandamiento exclusivo a los jueces locales, de atenerse a la ley suprema de toda la unión; 3) no se excluye de este mandamiento a los jueces federales; 4) y que no obstante, la distinción de jerarquías entre leyes supremas y leyes locales, existen dos ámbitos de competencia diferentes entre éstas que, las

<sup>61</sup> Véase López Mata, Rosendo. "Notas para el análisis sobre la constitucionalidad de algunas disposiciones contenidas en la Ley Sobre la Celebración de Tratados". *Jurídica*. Núm. 23, 1995, México, págs. 332 y ss.

primeras no deben invadir, conforme al principio de facultades expresas de los poderes federales establecida el artículo 124 de la CPEUM.<sup>62</sup>

La cuestión de la relación que guardan los tratados frente a las leyes locales es, que ni el Presidente de la República ni el Senado, que son autoridades federales, pueden celebrar tratados respecto a materias que, conforme a la Constitución, se entienden reservadas a los Estados. La solución al problema lo proponemos en el mismo sentido que para las leyes emanadas del Congreso: aplicando un criterio dualista. Es decir, los tratados y las leyes locales tienen ámbitos específicos de aplicación diferentes. Los efectos que tengan los tratados serán de carácter distinto al de las leyes locales de los estados, por el ámbito diverso de aplicación entre aquéllos y éstas, de lo que se deduce que no existe invasión de competencia de los poderes federales quienes se encuentran expresamente facultados para celebrar tratados internacionales y para conocer de su cumplimiento y aplicación.

En otros términos, los estados de la Federación no pueden celebrar tratados sobre materia alguna, ni aun para las reservadas por la CPEUM a los mismos, y por mayoría de razón, interpretarlos.

Este problema, por ejemplo, no se presenta en materia de tratados internacionales celebrados por México que establezcan exclusivamente mecanismos de solución de diferencias, pues los artículos 133, 117 fracción I, 76 fracción I, y 89 fracción X de la CPEUM, señalan el procedimiento de celebración de tratados internacionales.

El Artículo 89 fracción X, faculta al Ejecutivo Federal para dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado.

Los tratados pueden versar sobre cualquier materia, ya que el citado dispositivo 89 de la CPEUM, implícita ni explícitamente restringe al Ejecutivo para celebrar convenios internacionales respecto de materia alguna en especial, sino que le da amplias facultades para dirigir tal política y, conforme a este marco, celebrar tratados sobre cualquier materia, siempre y cuando en la conducción de la política exterior se cumplan los principios que la misma fracción X del artículo 89 Constitucional señala. A saber: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

<sup>62</sup> "Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados".

Si un tratado celebrado por el Presidente de la República cumple dichos requisitos normativos, cualquiera que sea la materia que se trate, incluso, si es de carácter local, el tratado será válido siempre que esté de acuerdo con la Constitución.

Pues, si es sólo el Ejecutivo Federal conforme al artículo 133 Constitucional y 117 fracción I, el único que puede celebrar tratados, debe entenderse, por extensión del primer dispositivo, que esta facultad aplica no solo a las materias expresamente de carácter federal, sino también a aquellas reservadas a los estados en los términos del artículo 124 Constitucional.

Debido a lo anterior, si un tratado contempla total o parcialmente materias de competencia de los estados, el numeral 124 de la CPEUM no imposibilita al Ejecutivo para celebrar el tratado. Imaginemos, ¿qué pasaría si el Ejecutivo Federal en materia de política exterior se encontrara limitado para celebrar tratados internacionales?

Es evidente que la soberanía del Estado mexicano hacia el exterior se vería autolimitada constitucionalmente al no tener facultades el Ejecutivo Federal para celebrar ciertos tratados por contener materias exclusivas de los estados. Un ejemplo que podemos citar son las medidas relativas a normalización u obstáculos técnicos al comercio. Esta materia que a nuestro juicio se encuentra reservada a los estados de la Federación, constituye una parte fundamental en las transacciones internacionales por lo que tratándose de la celebración de acuerdos internacionales con otros países en esta materia, los mismos deben ser suscritos por la Federación.

Al respecto, México ha suscrito diversos Acuerdos internacionales en materia de normalización, dos de ellos son el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio y el Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación, los cuales forman parte del Acuerdo constitutivo de la OMC. Dichos Acuerdos son ley suprema en nuestro país por haberse celebrado válidamente bajo el procedimiento establecido por la CPEUM.

Otras materias que podemos mencionar, en las cuales tienen facultades los estados de la Federación, son las relativas a la salud pública, a las vías de comunicación y a la educación. Sobre estas materias tienen facultades tanto la Federación como los estados, por lo que se les ha llamado facultades "concurrentes" o "coincidentes", ya que la Federación y los estados las ejercitan simultáneamente, por lo que constituyen una excepción al principio del sistema federal del artículo 124 de la CPEUM.

A este respecto, el querido maestro Tena Ramírez, aclara que en nuestro derecho constitucional existen facultades que sólo en apariencia son coincidentes, tales como las que hemos mencionado en el párrafo anterior.

Dichas facultades, respectivamente, previstas en las fracciones XVI, XVII y XXV del Artículo 73 de la CPEUM, tienen una zona reservada exclusivamente a la Federación y otra a los estados; de esta forma: el Congreso Federal legisla sobre salubridad general de la República, en tanto que el ámbito local queda reservado a los estados; el Congreso de la Unión tiene facultad para legislar sobre vías generales de comunicación y los estados sobre vías locales; e igualmente, el Congreso General tiene facultades para emitir leyes en materia de educación Federal y los estados para legislar sobre educación en el ámbito local, por lo que estas facultades se ejercen en diferentes jurisdicciones.<sup>63</sup>

Así tenemos, que los estados tienen competencia para legislar sobre las materias antes mencionadas, cuando las mismas se delimiten a la esfera local de las propias entidades federativa.

No obstante, tratándose de estas mismas facultades en materias de salud pública, de vías de comunicación y de educación, que ejercitan los estados en el ámbito local, vemos que éstos no tienen competencia para celebrar acuerdos internacionales sobre estas mismas materias, pues como ya vimos compete únicamente a la Federación celebrar convenios o acuerdos internacionales.

Para ejemplificar lo anterior, podemos citar el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, suscrito por México, en vigor desde el 3 de enero de 1976, en el cual en el Artículo 9 los Estados partes, reconocen el derecho de toda persona al seguro social; asimismo en el Artículo 12 los Estados también reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, comprometiéndose a adoptar medidas entre las que figuran la prevención y el tratamiento de enfermedades epidémicas, endémicas y de otra índole, y la lucha contra ellas, así como la creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad; en el Artículo 13 los Estados reconocen el derecho de toda persona a la educación.

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, adoptada en la Novena Conferencia Internacional Americana en Bogotá Colombia, en 1948, en su Artículo XI, México reconoce el derecho a la preservación de la salud y el bienestar y en Artículo XII el derecho a la educación.

Igualmente, en la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social, adoptada mediante la Resolución 2532 (XXIV) de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el 11 de diciembre de 1969, México se compromete a lograr los más altos niveles de salud y la prestación de servicios de protección sanitaria para toda la población, y a la eliminación del

<sup>63</sup> Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. Vigésima segunda edición, Porrúa, México, 1987, págs. 115-127.

analfabetismo y la garantía del derecho al acceso universal a la cultura, a la enseñanza obligatoria gratuita al nivel primario y a la enseñanza gratuita en todos los niveles, así como a la elevación del nivel general de la educación a lo largo de toda la vida, según se desprende del Artículo 10, Parte II de ésta Declaración.

Por otra parte, cabe mencionar que los Artículos 2o., fracción II y 7o. de la Ley sobre la Celebración de Tratados, permite a las dependencias u organismos descentralizados de la administración pública federal, estatal o municipal la suscripción de acuerdos interinstitucionales con uno o varios órganos extranjeros u organizaciones internacionales, ya sea que dichos acuerdos deriven o no de un tratado previamente aprobado. En este caso, el ámbito material dichos acuerdos deberá circunscribirse exclusivamente a las atribuciones propias de las dependencias u organismos de gobierno que los suscriben.

Como podemos observar, dichas disposiciones facultan a las dependencias u organismos descentralizados de la administración estatal o municipal para celebrar acuerdos interinstitucionales, sin embargo, no facultan en sí a los estados y municipios para celebrar estos acuerdos; no obstante, consideramos que estas disposiciones de la Ley sobre la Celebración de Tratados deben ser analizadas más a fondo, ya que a nuestro juicio violan lo dispuesto en los artículos 117, fracción I y 133 de la CPEUM. No obstante, al tratarse esta problemática de un tema de otro estudio, en este apartado solo hacemos referencia a ello con el fin de dar pie a un análisis posterior.

Finalmente, consideramos que si los estados de la Federación no pueden celebrar tratados internacionales, compete a la Federación por medio del Presidente de la República celebrar estos acuerdos internacionales, aun respecto de aquellas materias reservadas exclusivamente a la competencia de los estados, máxime si se trata de materias concurrentes entre la federación y los estados, como ha quedado demostrado.

### **3.1.4 Los tratados internacionales y los mecanismos de solución de diferencias**

El artículo 8o. de la Ley Sobre la Celebración de Tratados, publicada en el DOF el día 2 de enero de 1992, prevé los requisitos que cualquier tratado o acuerdo celebrado por México debe reunir para que pueda contener mecanismos de solución de controversias.

Dicha disposición establece que "Cualquier tratado o acuerdo interinstitucional que contenga mecanismos internacionales para la solución de controversias legales en que sean parte, por un lado la Federación, o personas físicas o

morales mexicanas y, por el otro, gobiernos, personas físicas o morales extranjeras u organizaciones internacionales, deberá:

I.- Otorgar a los mexicanos y extranjeros que sean parte en la controversia el mismo trato conforme al principio de reciprocidad internacional;

II.- Asegurar a las partes la garantía de audiencia y el debido ejercicio de sus defensas; y

III.- Garantizar que la composición de los órganos de decisión aseguren su imparcialidad”.

En este sentido, la fracción X del artículo 89 de nuestra Carta Magna, faculta al Presidente de la República para celebrar acuerdos internacionales que contengan mecanismos pacíficos de solución de controversias, lo cual se traduce en un principio normativo que debe seguir el Ejecutivo Federal en la conducción de la política exterior.

Los artículos 133, 131, 117 fracción I, 76 fracción I, y 89 fracción X de la CPEUM, interpretados armónicamente con el precepto 104 del mismo Ordenamiento, facultan al Senado de la República para aprobar tratados que contengan sistemas pacíficos de solución de controversias, a los que debe sujetarse el mismo Estado mexicano, y en los casos que le corresponda, los tribunales federales y los jueces y tribunales de los estados y del Distrito Federal.

La fracción I del artículo 104 Constitucional dispone que, corresponde a los tribunales federales conocer “De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano”. Además señala que, “Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los Estados y del Distrito Federal”.

En el primer supuesto, se faculta a los tribunales federales para conocer sobre controversias que se diriman sobre el cumplimiento y aplicación de tratados internacionales celebrados por México. En el segundo, la facultad concurrente de los tribunales de los estados y de los tribunales federales para conocer de las controversias cuando éstas sólo afecten intereses particulares y sean del orden civil o criminal. En este último caso, los jueces y tribunales de los estados no podrán conocer de controversias del orden civil o criminal que afecten intereses de orden público o se trate sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de tratados internacionales, en cuyo caso conocerán los tribunales federales.

El citado precepto 104 Constitucional, no prohíbe la celebración de tratados internacionales que contengan mecanismos de solución de controversias, ni tampoco que éstas se resuelvan por tribunales internacionales en los que un nacional o el Estado mexicano sean parte.

A este respecto, algunos juristas podrían considerar que tales mecanismos pueden constituir tribunales especiales, los que se encuentran prohibidos por el Artículo 13 de la CPEUM. Sin embargo, consideramos que no lo son por tratarse de entes de carácter internacional con funciones claramente delimitadas y permanentes como es el caso de las actuaciones de los paneles o grupos de trabajo a que se refieren, por ejemplo el TLCAN o el ESD, distintas a las que se refiere el citado numeral.

Por otra parte, los tribunales federales sólo conocerán de las controversias derivadas del cumplimiento y aplicación de tratados internacionales, o cuando deriven de leyes o tratados, que rijan a personas que se encuentren en la República, así como los actos y hechos ocurridos en su territorio o jurisdicción, salvo, cuando las leyes mexicanas prevean la aplicación de un derecho extranjero que cause fraude a la ley o el resultado de su aplicación sean contrarios a principios o instituciones fundamentales de orden público.<sup>64</sup>

El artículo 104 Constitucional descansa en el hecho de que México es un ente de régimen Federal, y por tanto, la interpretación de los tratados corresponde a los órganos Federales. En tal sentido, el tratado debe apegarse a la Constitución y salvaguardar las garantías consignadas en la misma. Procede el juicio de amparo contra los actos que las autoridades administrativas realicen con apoyo en un tratado cuando se violente las garantías de audiencia y de legalidad consagradas respectivamente en los artículos 14 y 16 de la CPEUM.

Asimismo, el artículo 104 de la CPEUM, deja abierta la posibilidad de que los tribunales mexicanos puedan no conocer del cumplimiento de tratados cuando las resoluciones de los órganos establecidos en los mecanismos de solución de diferencia tengan efectos internacionales, por ejemplo: las resoluciones de los paneles previstos en el ESD o en el TLCAN u en otros tratados comerciales cuyas resoluciones tiene efectos entre Estados extranjeros; resoluciones derivadas de un conflicto que surja entre el Estado mexicano con otro Estado o Estados extranjeros; o de México con un particular o particulares extranjeros; o entre un particular mexicano con un particular cuyo establecimiento se encuentre en el extranjero.

<sup>64</sup> Véase artículos 12 y 15 del Código Civil para el Distrito Federal, en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.



### **3.2 Fuentes jurídicas internas del comercio exterior**

Se entiende por fuentes jurídicas internas del comercio exterior, al conjunto de disposiciones jurídicas que regulan directa o indirectamente en el territorio nacional los intercambios de mercancías, servicios y los aspectos de propiedad intelectual relacionados con el comercio, entre México y los mercados externos. La principal fuente del régimen jurídico de comercio internacional la encontramos en la CPEUM.

En este apartado sólo haremos referencia a los ordenamientos jurídicos que consideramos tienen relación directa con el comercio internacional, debido a que su principal objetivo es regular los intercambios comerciales con el exterior o que contienen disposiciones importantísimas en la materia.

#### **3.2.1 Constitución Política Federal**

El Artículo 131 de la Constitución Política Federal se erige como la principal fuente interna de donde se desprende la reglamentación en materia de comercio exterior y derecho económico de nuestro país. Establece que:

“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 Constitucional.

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

El primer párrafo del Artículo 131 Constitucional, señala como materia exclusiva de la Federación gravar el comercio exterior. Este se puede dividir a su vez en tres partes:

- a) Es de carácter eminentemente aduanal, se otorga facultad exclusiva a la Federación para gravar la importación, exportación o tránsito de mercancías.
- b) Regula el comercio interior y prohíbe a la Federación que al actuar como gobierno del Distrito Federal fije los impuestos alcabalarioros a que se refiere el Artículo 117, Fracciones VI y VII, de la CPEUM.
- c) La Federación puede reglamentar y aun prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación de mercancías en territorio nacional.

El segundo párrafo permite al Congreso de la Unión delegar en el Ejecutivo Federal facultades extraordinarias para legislar, siempre y cuando exista urgencia para regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o de realizar cualquier propósito en beneficio del país. Tiene su justificación por razones de la dinámica del comercio exterior, en la protección de la balanza internacional de comercio, en la protección de la salud y la vida.

Al respecto, la CPEUM prevé la posibilidad del Ejecutivo Federal de emitir los llamados decretos delegados, como es el caso de la suspensión de garantías individuales a que se refiere el Artículo 29 Constitucional.

Es importante mencionar que el ejercicio que haga el Ejecutivo de dichas facultades extraordinarias, debe ser debidamente fundado en las condiciones y circunstancias previstas por la propia Constitución Federal.

El Artículo 73, Fracciones X y XXIX de la CPEUM, establece respectivamente las facultades del Congreso de la Unión para legislar en materia de comercio y para establecer contribuciones sobre el comercio exterior.

### **3.2.2 La Ley Sobre la Celebración de los Tratados**

Tiene por objeto regular la celebración de los tratados y acuerdos interinstitucionales en el ámbito internacional. Sin embargo, también regula el contenido de dichos tratados o acuerdos en relación con los mecanismos internacionales para la solución de controversias legales, sus condiciones de operación, características y órganos competentes para hacerlo.

Como ya dimos cuenta, el Artículo 8o. de la LSCT, establece los requisitos que todo tratado que contenga mecanismos de solución de diferencias debe cumplir para ser válidamente celebrado.

- a) El primero confirma el principio de reciprocidad nacional e igualdad de las partes al exigir el mismo trato a los mexicanos y extranjeros en el proceso de controversia.
- b) El segundo, que el tratado asegure a las partes la garantía de audiencia y el debido ejercicio de sus defensas.
- c) Y tercero, garantizar, que la composición de los órganos de decisión aseguren su imparcialidad.

En el supuesto de no cumplirse los requisitos mencionados, se entiende que el Estado mexicano no se encuentra obligado a cumplir con la resolución que dicten dichos órganos de decisión. La excepción en caso de reunirse estos requisitos, para no cumplir la resolución emitida por un órgano de decisión contenido en el tratado, es que esté de por medio la seguridad del Estado, el orden público o cualquier otro interés esencial de la Nación.<sup>65</sup>

Dichos requisitos nos parecen contrarios a lo establecido en el Artículo 133 de la CPEUM, ya que para que sea válido un tratado, basta que éste cumpla con el procedimiento previsto en citado numeral y que esté de acuerdo con la propia Constitución Federal, además de que los supuestos para que una órgano de decisión incumpla con una resolución emitida por el mismo, resultan ambiguos por prestarse a justificar por parte del Estado mexicano cualquier incumplimiento de una resolución emitida bajo un mecanismo de solución de diferencias contenido en un tratado suscrito.

### **3.2.3 Ley de Comercio Exterior**

La Ley de Comercio Exterior publicada en el DOF el 27 de julio de 1993 y reformada el 22 de diciembre de ese mismo año, abrogó a la Ley Reglamentaria del Artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Comercio Exterior, publicada en el DOF el 13 de enero de 1986.

Debido a la apertura comercial de México, la Ley de Comercio Exterior hace énfasis en la regulación de prácticas desleales de comercio exterior, sine embargo, también tiene como objeto regular y promover el comercio exterior, incrementar la competitividad de la economía nacional, propiciar el uso eficiente de los recursos productivos del país, integrar adecuadamente la economía mexicana con la internacional y contribuir a la elevación del bienestar de la población.

En términos generales establece:

---

<sup>65</sup> Artículo 9o. de la LSCT.

- Facultades del Ejecutivo Federal en materia de aranceles, importaciones y exportaciones, conducción de negociaciones comerciales internacionales.
- Facultades de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial relacionadas con reglas de origen de las mercancías, prácticas desleales de comercio internacional y mecanismos de promoción a las exportaciones.
- El establecimiento y funcionamiento de la Comisión de Comercio Exterior (COCEX) y de la Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones (COMPEX).
- Medidas de regulación y restricción no arancelarias: permisos previos, cupos, marcado del país de origen, normas oficiales mexicanas, etcétera.
- Procedimiento en materia de prácticas desleales de comercio exterior y medidas de salvaguarda.

### **3.2.4 Ley Aduanera**

Tiene como propósito regular:

- a)La entrada al territorio nacional y la salida del mismo de mercancías y de los medios en que se transportan o conducen, y
- b)El despacho aduanero y los hechos o actos que deriven de éste o de dicha entrada o salida de mercancías.

Son sujetos obligados al cumplimiento de esta ley:

- a)Quienes introducen mercancías al territorio nacional o las extraen del mismo;
- b) Cualesquiera personas que tengan intervención en la introducción, extracción, custodia, almacenaje, manejo y tenencia de las mercancías; o
- c)Los que participen el despacho aduanero y los hechos o actos que deriven de éste o de dicha entrada o salida de mercancías.

La Ley Aduanera vigente a partir del 1o. de abril de 1996, señala básicamente los siguientes aspectos:

- Documentación necesaria para importar y exportar;
- Entrada, salida y control de mercancías;
- Atribuciones del Ejecutivo Federal en materia aduanera;
- Impuestos, derechos, regulaciones y restricciones no arancelarias relacionados con el comercio exterior;
- Regímenes aduaneros;
- Exenciones y franquicias;
- Obligaciones y derechos de los agentes y apoderados aduanales;
- Valor en aduana de las mercancías;
- Infracciones y sanciones; y
- Recursos administrativos.

#### **La reforma vigente a partir de 1999**

La modernización y redefinición de las funciones de la aduana, dieron lugar a que la Ley Aduanera que entró en vigor el 1o. de abril de 1996, fuera modificada por segunda vez mediante Decreto publicado en el DOF el día 31 de diciembre de 1998, a fin de hacer congruente la política aduanera con la realidad y las necesidades de las operaciones del comercio internacional del país.

La exposición de motivos de la iniciativa de reforma a la Ley Aduanera contiene en la parte inicial una exposición general de sus objetivos donde aparece también la motivación específica de cada modificación dividida en once temas: declaración de efectivo de pasajeros; manejo, almacenaje y custodia de mercancías de comercio exterior; ingreso o extracción de mercancías por la vía postal; reconocimiento aduanero de mercancías; valoración aduanera; garantía de las contribuciones para el régimen de tránsito de mercancías; maquiladoras y empresas con programas de exportación; establecimiento de depósitos fiscales para tiendas libres de impuestos; procedimientos administrativos; agentes y apoderados aduanales e infracciones y sanciones.

Dentro esta exposición destaca el principal objetivo de la reforma a la citada Ley, el cual consiste en "fortalecer los mecanismos de control que permitan

combatir ... el fraude aduanero, que representa una competencia injusta a la industria nacional, al comercio formalmente establecido y al erario federal". Para ello, "se propone revisar los procedimientos de verificación y control vigentes, para dotar a la autoridad con los elementos necesarios para combatir eficientemente las prácticas fraudulentas de comercio exterior".

No obstante, también consideramos que destaca dentro de la reforma el cambio de la denominación del "mecanismo de selección aleatoria" (semáforo fiscal) establecido en 1990, por el de "mecanismo de selección automatizado".<sup>66</sup> Esto permitirá que las autoridades aduaneras puedan determinar inteligentemente que mercancías serán sujetas a revisión, considerando factores de riesgo, tales como el tipo de mercancías, su origen y su valor, entre otros.

### 3.2.5 Leyes del Impuesto General de Importación y de Exportación

La Ley del Impuesto General de Importación (LIGI) y la Ley del Impuesto General de Exportación (LIGE), conocidas como *Tarifas*, tienen por objeto clasificar las mercancías y determinar en su caso, los impuestos al comercio exterior.

Respectivamente, cada una de estas leyes, se conforman por dos artículos. En el Artículo 1o. encontramos dos partes: las nomenclaturas y la columna impositiva correspondiente y en el artículo 2o., las Reglas Generales y las Complementarias para la aplicación de la tarifa, ya sea de la LIGI o de la LIGE.

*La nomenclatura* es la clasificación de todas las mercancías transportables que según su composición o función deben ubicarse en un código de identificación universal, a efecto de aplicarles el respectivo impuesto *ad valorem* al pasar las aduanas y poder circular legalmente en territorio nacional. Se trata de un lenguaje lógico y sistemático aceptado internacionalmente que facilita la fluidez expedita de los mercaderías de comercio internacional.

La nomenclatura incorporada a las tarifas mexicanas se basa en el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías adoptado por el Consejo de Cooperación Aduanera, actualmente Organización Mundial de Aduanas (OMA) y vigente en la mayoría de los países Miembros de la Organización Mundial de Comercio.<sup>67</sup>

<sup>66</sup> El mecanismo que determina si las mercancías que se introducen al país o salen del mismo se someterán a reconocimiento aduanero o segundo reconocimiento por parte de las aduanas.

<sup>67</sup> Witker, Jorge y Jaramillo, Gerardo. *Comercio Exterior de México, Marco Jurídico y Operativo*. UNAM-McGraw-Hill, México, 1996, pág. 2.

**TABLA 3-1**

Artículo 1.- El Impuesto General de Importación se causará de acuerdo con la siguiente:

**TARIFA**

**Sección I**

**ANIMALES VIVOS Y PRODUCTOS DEL REINO ANIMAL**

**Notas.**

1. En esa Sección, cualquier referencia a un género o a una especie determinada de un animal se aplica también, salvo disposición en contrario, a los animales jóvenes de ese género o de esa especie.
2. Salvo disposición en contrario, cualquier referencia en la Nomenclatura a productos secos o desecados alcanza también a los productos deshidratados, evaporados o liofilizados.

**Capítulo I**

**Animales vivos**

**Nota.**

1. Este capítulo comprende todos los animales vivos, excepto:
  - a) los peces, los crustáceos, moluscos y demás invertebrados acuáticos de la partidas 03.01, 03.06 ó 03.07;
  - b) los cultivos de microorganismos y demás productos de la partida 30.02;
  - c) los animales de la partida 95.08.

CODIGO	DESCRIPCION	UNIDAD	AD-VALOREM %
01.01	Caballos, asnos, mulos y burdéganos, vivos.		
	- Caballos:		
0101.11	- Reproductores de raza pura.		
0101.11.01	Reproductores de raza pura.	Cbza.	10
0101.19	- Los demás.		
0101.19.01	Para saltos o carreras.	Cbza.	20
0101.19.02	Sin pedigree para reproducción.	Cbza.	10
0101.19.03	Para abasto, cuando la importación la realicen empacadoras tipo Inspección Federal.	Cbza.	10
0101.19.99	Los demás.	Cbza.	20
0101.20	- Asnos, mulos y burdéganos.		
0101.20.01	Asnos, mulos y burdéganos.	Cbza.	20
01.02	Animales vivos de la especie bovina.		
0102.10	- Reproductores de raza pura.		
0102.10.01	Reproductores de raza pura.	Cbza.	Ex.
0102.90	- Los demás.		
0102.90.01	Vacas lecheras.	Cbza.	Ex
0102.90.02	Con pedigree o certificado de alto riesgo, excepto lo comprendido en la fracción 0102.90.01.	Cbza.	Ex.
0102.90.03	Bovinos para abasto, cuando sean importados por Industrial de Abastos.	Cbza	15
0102.90.99	-Los demás	Cb za.	15
01.03	Animales vivos de la especie porcina		
0103.10	-Reproductores de raza pura.		
0103.10.01	Reproductores de raza pura.	Caza.	Ex
	- Los demás		
0103.91	- De peso inferior a 50 kg.,		
0103.91.01	Con pedigree o certificado de alto registro.	Cbza.	10
0103.91.99	Los demás.	Cbza.	20

La Tarifa de la LIGI se estructura de la siguiente manera: 22 secciones, 38 notas legales, 98 capítulos, además de partidas, subpartidas, notas legales y notas de subpartidas. Este esquema se codifica en seis dígitos a partir de los cuales las legislaciones nacionales pueden desglosar fracciones, según las necesidades de su comercio exterior.

La fracción arancelaria, que aplica únicamente para México, es una subdivisión para las mercancías de acuerdo a la política arancelaria de nuestro país y se integra por un séptimo y octavo número de la codificación.

**Ejemplo 2-3:** La tabla 1-3 muestra una parte de la Tarifa de la LIGI con su respectiva nomenclatura y columna impositiva. En la misma se observa que la importación de caballos para carreras (fracción arancelaria 0101.19.01) tiene un impuesto Ad-valorem del 20% por unidad o cabeza. Véase las notas legales.

*Las Reglas Generales*, son normas jurídicas que establecen los principios generales que rigen el sistema de clasificación de las mercancías. Tienen como objetivo garantizar la correcta y uniforme aplicación del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías.

Las Reglas Complementarias son válidas únicamente para nuestro país y como su nombre lo dice, complementan a las Reglas Generales en la aplicación de la tarifa respectiva.

### **3.2.6 Ley Federal sobre Metrología y Normalización**

La razón de esta Ley es la de adecuar la legislación nacional a las reglas de comercio mundial en lo que se refiere a sistemas de medición y de normalización, a raíz de que México se incorporó al Sistema Multilateral de Comercio.

Debido a lo anterior, resulta indispensable que los productos nacionales que concurren en los mercados internacionales cumplan determinadas especificaciones técnicas, por lo que deben cumplir obligatoriamente con la norma oficial mexicana.

De este modo, cuando un producto o servicio deba cumplir una determinada norma oficial mexicana, sus similares a importarse también, deberán cumplir las especificaciones establecidas en dicha norma.

Para tal efecto, antes de su internación al país, se deberá contar con el certificado o autorización de la dependencia competente para regular el producto o servicio correspondiente, o de órganos reguladores extranjeros que hayan sido oficialmente reconocidos o de organismos de certificación acreditados



La Ley de Comercio Exterior preceptúa que en todo caso la importación, circulación o tránsito de mercancías, estarán sujetos a las normas oficiales mexicanas de conformidad con la ley de la materia, las cuales se identificarán de acuerdo a sus fracciones arancelarias y de la nomenclatura que les corresponda.

Destacan dentro de su objeto:

- En materia de Metrología:

Establecer el Sistema General de Unidades de Medida; establecer la obligatoriedad de la medición en transacciones comerciales y de indicar el contenido neto en los productos envasados.

- En materia de normalización:

Certificación, acreditamiento y verificación; fomentar la transparencia y eficiencia en la elaboración y observancia de normas oficiales mexicanas y normas mexicanas; establecer un procedimiento uniforme para la elaboración de normas oficiales mexicanas por las dependencias de la administración pública federal; promover la concurrencia de los sectores público, privado, científico y de consumidores en la elaboración y observancia de normas oficiales mexicanas y normas mexicanas; coordinar las actividades de normalización, certificación, verificación y laboratorios de prueba de las dependencias de administración pública federal; y en general, divulgar las acciones de normalización y demás actividades relacionadas con la materia.

### **3.3 Diversos ordenamientos relacionados con el comercio exterior**

Todo el régimen jurídico del comercio exterior es importante para el intercambio de bienes, servicios y capitales; sin embargo dados los innumerables ordenamientos jurídicos que regulan este aspecto de las relaciones internacionales entre México y los mercados externos, en este apartado sólo haremos referencia a aquellas leyes que indirectamente se encuentran más ligadas a dichos intercambios.

En este sentido, abordaremos algunas de las leyes que son especialmente importantes para el comercio exterior de México y que de alguna manera se relacionan con el intercambio comercial intencional.

### **3.3.1 Ley de Inversión Extranjera**

#### **Antecedentes**

La globalización y la integración mundial actual, así como los fenómenos económicos internacionales, han desatado una carrera de competencia en los países para atraer inversión extranjera directa (IED), principalmente en los denominados países en vías de desarrollo. La IED como instrumento de política económica constituye un elemento valioso para el desarrollo económico de México, principalmente porque complementa el ahorro interno, incrementa la recaudación fiscal, crea fuentes de nuevos empleos, propicia el desarrollo tecnológico, pero sobre todo porque alienta la competitividad internacional del país y coadyuva a elevar el nivel de vida de muchos trabajadores.

Al ser México un país en vías de desarrollo, era natural que en los años setentas y principio de los ochentas su legislación en materia de IED se caracterizara por ser de corte proteccionista, tan así que se expidieron diversas leyes cuyo objetivo fue principalmente para regular la presencia del capital extranjero. Estas leyes fueron, la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera en 1973, la Ley de Invenciones y Marcas en 1976, la Ley sobre el Control y Registro de la Transferencia de Tecnología y el Uso de Explotación de Patentes y Marcas en 1982, entre otras.

No obstante, los cambios de la economía mundial, específicamente la globalización internacional de los mercados y la necesidad de desarrollo económico sustentable propiciaron que la regulación de la IED en México sufriera modificaciones radicales a finales de la década de los ochenta y principios de los noventa para entrar de lleno a la competencia internacional y atraer mayor capital extranjero.

Ante estas circunstancias y considerando la marcada competencia entre los países para atraer la IED, el plan de gobierno establecido por el Presidente la República a partir de 1988 consideró claramente al capital foráneo como un instrumento esencial para soportar la apertura económica y modernizar el aparato productivo del país. Como primer paso se expidió el Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera (RLIE) publicado en el DOF el 16 de mayo de 1989, cuyos objetivos fundamentales fueron: a) simplificar los procedimientos administrativos, b) abrir más sectores a la participación del capital foráneo; y c) facilitar el ingreso del capital extranjero a la Bolsa Mexicana de Valores, estableciéndose la figura de la inversión neutra.

Sin embargo, el RLIE mantuvo un régimen restrictivo a la IED debido a que preservó las actividades reservadas al Estado, mantuvo ciertos sectores reservados a mexicanos y sociedades mexicanas con cláusula de exclusión,

conservó topes máximos de participación extranjera en otros sectores económicos, condicionó el procedimiento automático para la adquisición de empresas mexicanas por inversionistas extranjeros a requisitos de desempeño, en actividades "clasificadas" exigió la autorización de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras (CNIE), etcétera.

Estas razones, y el hecho de que el RLIE excedía lo dispuesto por la propia Ley rompiendo con el principio de "primacía de ley", por lo que se consideraba que no brindaba seguridad jurídica a los inversionistas extranjeros para arriesgar su capital, dieron lugar a que fuera duramente criticado. No obstante, lo cierto fue que también marcó la pauta para la apertura del capital extranjero propiciando que los flujos de IED hacia México se incrementaran de forma impresionante, aunado esto, por las medidas macroeconómicas implementadas. Ello se confirma con las cifras a septiembre de 1993 que indican que México recibió de IED la cantidad de 34,056.2 millones de dólares durante el periodo de la administración del expresidente de la República inmediato anterior a Ernesto Zedillo Ponce de León.<sup>68</sup>

Cabe señalar que esta política ha sido seguida hasta la fecha con la emisión de Ley de Inversión Extranjera publicada en el DOF el 27 de junio de 1991<sup>69</sup> y la firma del Tratado de Libre Comercio del América del Norte (TLCAN), así como otros tratados en materia comercial.

### **La nueva Ley**

La Ley de Inversión Extranjera abrogó la legislación vigente hasta 1991, debido a que era necesario impulsar aún más la IED y a que la realidad y requerimientos en materia de inversión del país exigían mayor apertura. Su relación con el comercio exterior tiene mucho que ver con la captación de capitales y/o servicios y las nuevas tecnologías del exterior hacia México, así como con la consecuente generación de divisas que brinda el establecimiento de reglas claras y equitativas a la inversión extranjera.

La Ley de Inversión Extranjera busca establecer nuevos y mejores mecanismos que permitan a México competir en la captación IED, enfatizando sus ventajas comparativas y ofreciendo al inversionista extranjero un marco más claro que brinde seguridad y certidumbre. Determina las reglas para canalizar la inversión foránea hacia el país y propiciar que ésta contribuya al desarrollo nacional, para

<sup>68</sup> Heftye Etienne, Fernando. "Capítulo XI del Tratado de Libre Comercio de América del Norte: Inversión". *El tratado de Libre Comercio de América del Norte; análisis, diagnóstico y propuestas jurídicas*. T. II, UNAM, México, 1993., págs. 60-61.

<sup>69</sup> Modificada por Decretos publicados en el DOF el 7 de junio y 2 de marzo de 1995 y 23 de enero de 1998.

lo cual establece las funciones específicas reservadas de manera exclusiva al Estado y actividades con régimen de apertura gradual.

La Ley de Inversión Extranjera vigente se caracteriza por liberalizar la participación accionaria extranjera en sectores que la anterior Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera de 1973, limitaba a los extranjeros.

Regula los siguientes aspectos básicos:

- a) Actividades reservadas al Estado, entre las que destacan el petróleo, los telégrafos, correos, emisión de billetes y generación de energía nuclear, entre otros sectores.
- b) Actividades reservadas a mexicanos o sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros: Comercio al por menor de gasolina y distribución de gas licuado de petróleo, uniones de crédito, instituciones de banca de desarrollo, en los términos de la ley de la materia, etcétera.
- c) Actividades y adquisiciones con regulación específica en porcentajes del 10%, 25%, 30% y 49%. En este rubro la inversión extranjera podrá participar en los porcentajes que la misma Ley señala, por ejemplo, hasta el 25% en transporte aéreo nacional, en aerotaxi y en aéreo especializado; hasta el 30% en sociedades controladoras de agrupaciones financieras, instituciones de crédito de banca múltiple, casas de bolsa y especialistas bursátiles.
- d) Actividades con régimen de apertura gradual, entre los que destacan el transporte terrestre nacional de pasajeros, turismo y carga.
- e) Actividades donde se requiere autorización de la Comisión de Inversión Extranjera para que la inversión extranjera participe una proporción mayor a 49%: servicios portuarios a las embarcaciones para realizar sus operaciones de navegación interior, sociedades navieras dedicadas a la explotación de embarcaciones exclusivamente en tráfico de altura, administración de terminales aéreas, servicios legales, entre otros.
- f) La eliminación de los requisitos de desempeño que anteriormente se imponían a los inversionistas extranjeros, tales como creación de empleos, generación de divisas, etcétera.
- g) La inversión neutra, aquélla realizada en sociedades mexicanas o en fideicomisos autorizados y que no se computa para determinar el

porcentaje de inversión extranjera en el capital social de sociedades mexicanas.

h) Sanciones, que van desde multas hasta la declaración de nulidad de los convenios o actos contrarios a lo establecido por la propia Ley de Inversión Extranjera.

### **Crecimiento de la inversión extranjera directa**

En la medida que México ofrezca al inversionista y a las inversiones extranjeras mayor seguridad y estabilidad, en esa medida la inversión extranjera directa llegará al país y contribuirá con mayores posibilidades al desarrollo económico. En este sentido, México cuenta en la actualidad con dos instrumentos jurídicos para dar seguridad a la IED y propiciar su aumento, tales son la Ley de Inversión Extranjera y los diversos tratados comerciales internacionales donde destaca en este último caso el TLCAN.

No cabe duda que la política económica en materia de inversión extranjera seguida a finales de los ochentas trajo al país una mayor apertura económica para las inversiones foráneas, pues de acuerdo con cifras del Fondo Monetario Internacional, del 100% de los flujos mundiales de IED, dentro de los cuales sólo el 15% queda en los países en vías de desarrollo y el 85% restante a los países industrializados, México recibió en el periodo de 1987-1990 el 8.2% de ese 15%, pasando a ocupar en 1989 el octavo lugar a nivel mundial y el primero de los países en desarrollo en captación IED.

Esa tendencia, se ve reflejada en la actualidad, pues con el TLCAN en vigor desde el 1o. de enero de 1994, la IED adquirió un nuevo matiz más dinámico ya que en los primeros cinco años desde su aplicación según datos de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), el país ha recibido 55 mil millones de dólares, lo cual triplica la inversión que se recibía antes de la entrada en vigor del TLCAN, con el consecuente aumento de empleos. Evidentemente que ha coadyuvado a ello el proceso de privatización de empresas del gobierno y la celebración de otros tratados comerciales.

La política de inversión extranjera de México se puede considerar como exitosa, conforme a los datos proporcionados por la SECOFI, ya que actualmente el país se sitúa como el segundo destino en el mundo para el capital extranjero después de la República Popular de China; igualmente, se ha convertido en el décimo país exportador del planeta, y entre las economías emergentes ocupa ya el quinto lugar no obstante las contingencias de carácter interno y externo de la economía mexicana, como el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en enero de 1994, la crisis económica derivada del llamado "error de diciembre" de 1994 y 1995, el asesinato del candidato a la Presidencia de la República por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) en

marzo de 1994, la disminución de los precios del petróleo y la extrema volatilidad en los mercados internacionales de capitales en 1988, entre otras causas.

La tabla 2-3 muestra la evolución de la IED captada por México por sector económico desde 1980 a 1996.

**Tabla 2-3**  
**Inversión Extranjera Directa por Sector Económico a/**  
**1980-1996**  
(Millones de dólares)

PERIODO	TOTAL	INDUSTRIAL	SERVICIOS	COMERCIO	EXTRACTIVO	AGROPECUARIO
1980	1 622.6	1 285.7	131.3	118.0	86.7	0.9
1985	1 729.0	1 165.8	435.3	109.5	18.0	0.4
1986	2 424.2	1 918.9	323.1	151.2	30.8	0.2
1987	3 877.2	2 400.5	1 433.9	(21.2)	48.8	15.2
1988	3 157.1	1 020.0	1 877.4	246.8	24.9	(12.0)
1989	2 499.7	982.3	1 102.3	386.3	9.9	19.3
1990	3 722.4	1 192.9	2 203.1	171.4	93.9	61.1
1991	3 565.0	963.6	2 138.0	387.5	31.0	44.9
1992	3 599.6	1 100.8	1 700.0	750.9	8.6	39.3
1993	4 900.7	2 320.5	1 730.7	759.9	55.1	34.5
1994	10 158.8	5 878.9	2 929.5	1 239.6	102.9	7.9
1995	7 613.3	4 294.0	2 307.9	923.5	79.0	8.5
1996	5 646.1	3 196.9	1 834.4	526.4	65.5	22.9

a/ De 1980 a 1993 incluye los montos notificados al Registro de Inversiones Extranjeras (RNIE) en el año en cuestión, independientemente de cuándo se habían realizado las inversiones, y los autorizados por la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras (CNIE). A partir de 1994 la información no es comparable con años anteriores, debido a que se integra la inversión extranjera realizada en el año correspondiente y que ha sido notificada al 30 de abril de 1997 al RNIE, más el valor de las importaciones temporales de activo fijo por parte de empresas maquiladoras.

Fuente: SECOFI. Dirección General de Inversión Extranjera.

Siguiendo esta tendencia de crecimiento, se espera que durante el año de 1999 la IED ascienda en México a los 10 mil millones de dólares, debido a que la economía mexicana está vinculada con tres mercados fundamentales en el planeta: América Latina, el Caribe y Europa.

### **3.3.2 Ley de la Propiedad Industrial**

La regulación de la propiedad intelectual relacionadas con el comercio, constituye uno de los aspectos más importantes para el fomento de la inversión extranjera en nuestro país, ya que una deficiente protección de la propiedad industrial provocaría prácticas comerciales desleales que desalentarían la misma con la consecuente disminución del desarrollo económico. Tienen como objetivos:

- a) Regular las bases que permitan un sistema permanente de perfeccionamiento de los procesos y productos en las actividades industriales y comerciales del país.
- b) Promover y fomentar la actividad inventiva de aplicación industrial, las mejoras técnicas y la difusión de conocimientos tecnológicos dentro de los sectores productivos.
- c) Propiciar e impulsar el mejoramiento de la calidad de los bienes y servicios en la industria y en el comercio.
- d) Favorecer la creatividad para el diseño y la presentación de productos nuevos y útiles.
- e) Proteger la propiedad industrial mediante la regulación de patentes de invención; de registros de modelos de utilidad, diseños industriales, marcas y avisos comerciales; de nombres comerciales; de denominaciones de origen y de secretos industriales.
- f) Prevenir los actos que atentan contra la propiedad industrial o que constituyan competencia desleal relacionada con la misma y establecer las sanciones y penas respecto de ellos.

Los derechos de autor, también se consideran por los acuerdos internacionales suscritos por México como derechos de propiedad intelectual. La OMC y el TLCAN, entre otros acuerdos, regulan mecanismos de defensa en materia de propiedad industrial y derecho autoral.<sup>70</sup>

<sup>70</sup> Véase el apartado 7.3.9 al respecto; así como la Ley Federal del Derecho de Autor, publicada en el DOF el 24 de diciembre de 1996.

### 3.3.3 Ley Federal de Competencia Económica

La competencia es la esencia del comercio capitalista, ya que permite fijar los precios con la oferta y la demanda. En este sentido, si la libre competencia se limita se distorsionan los precios, en la mayoría de los casos, en perjuicio de los consumidores. De ahí la importancia de regular los monopolios y las prácticas monopólicas, a fin de prevenirlos y eliminarlos, y proteger la libre competencia para eficientar el funcionamiento de los mercados en beneficio del público en general. De esta manera, la Ley Federal de Competencia Económica encuentra su relación con el comercio internacional al regular las prácticas monopólicas en México de las empresas nacionales e internacionales, que intervienen en los mercados nacionales compitiendo entre sí en la obtención y mantenimiento de nuevos y más grandes mercados para sus ventas y mayores ganancias.

Cabe señalar que el Artículo 28 de la CPEUM prohíbe los monopolios, las prácticas monopólicas. Asimismo, dispone que la ley castigará, y las autoridades perseguirán toda concentración en una o pocas manos, de artículos de consumo y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público.

No constituirán monopolios las funciones que el estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

En este sentido, la Ley Federal de Competencia Económica, reglamenta dicho precepto en materia de competencia económica y libre competencia, protegiendo a la misma mediante la prevención y eliminación de monopolios y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados y servicios.

### 3.3.4 Ley de Protección al Comercio Exterior y la Inversión de Normas Extranjeras que Contravengan el Derecho Internacional

La causa de la promulgación de Ley de Protección al Comercio Exterior y la Inversión de Normas Extranjeras que Contravengan el Derecho Internacional<sup>71</sup> por parte del gobierno mexicano, tiene su origen en la *Ley para la Libertad y Solidaridad Democrática Cubanas (Ley Libertad)*, publicada el 12 de marzo de

<sup>71</sup> Publicada en el DOF el 23 de octubre de 1996.



1996 por el Presidente de los EUA, mejor conocida como la *Legislación Helms-Burton* por la autoría de sus patrocinadores en el Congreso de ese país. La *ratio legis* de la *Ley Helms-Burton* es la de ser, esencialmente, un instrumento de apoyo hacia un gobierno de transición en Cuba, que pueda conducir a un gobierno democráticamente elegido. La *Ley Helms-Burton* sigue la estela de la anterior *Ley sobre la Democracia Cubana* de 1992 (*Ley Torricelli*), que establecía sanciones a cualquier país que prestara asistencia al gobierno de la isla, restringiendo el comercio y el crédito hacia ella.

La *Ley Helms-Burton*, como era de esperarse, desató un rechazo general por parte de los países del mundo y organismos internacionales. A nivel internacional, la Unión Europea impugnó sus disposiciones por considerarlas violatorias a las disciplinas impuestas por el GATT y la OMC.

A nivel regional, la Organización de Estados Americanos (OEA), estimó que tal legislación interfería con la libertad de comercio en el Continente Americano, adoptando durante su XXVI Período Ordinario de Sesiones (junio de 1996) la Resolución AG/doc.3375/96 intitulada *Libertad de Comercio e Inversión en el Hemisferio*, e instruyendo al Comité Jurídico Interamericano (CJI) para que concluyera y presentara su opinión al Consejo permanente *sobre la validez conforme a derecho internacional, de la Legislación Helms-Burton*. En sesión ordinaria celebrada el 3 de agosto de 1996 se concluyó por unanimidad que "los fundamentos y la eventual aplicación de la legislación objeto de esta opinión, en las áreas significativas anteriormente descritas, no guardan conformidad con el Derecho internacional".<sup>72</sup>

Como resultado de lo anterior, el gobierno mexicano promulgó la *Ley de Protección al Comercio Exterior y la Inversión de Normas Extranjeras* que contravengan el Derecho Internacional, como un antídoto a la *Ley Helms-Burton* y a todas aquellas leyes extranjeras que contravengan el derecho internacional que afecten el comercio o la inversión, cuando sus actos sean consecuencia de los efectos extraterritoriales de tales normas extranjeras.

Para efectos de la citada "Ley de Protección al Comercio y la Inversión", una ley extranjera tiene efectos extraterritoriales, cuando tenga o pueda tener cualquiera de los objetivos siguiente:

---

<sup>72</sup> Opinión del Comité Jurídico Interamericano en cumplimiento de la resolución AG/DOC.3375/96, de la Asamblea General de la Organización de los Estados Unidos Americanos, titulada *Libertad de Comercio e Inversión en el Hemisferio*. *Ars Iuris*. No. 16, 1996, México, págs.63-72. Para un análisis más profundo véase la "Sección Especial: La Ley Helms-Burton y el Derecho Internacional" de la citada revista.

- Que pretenda imponer un bloqueo económico o incluso limitar la inversión hacia un país para provocar el cambio en su forma de gobierno.
- Que permita reclamar pagos particulares con motivo de expropiaciones realizadas en el país que se aplique el bloqueo. Y
- Que prevea restringir la entrada al país que expide la ley como uno de los medios para alcanzar los objetivos antes citados.

Tienen facultad para emitir criterios generales de interpretación de esta ley la Secretaría de Relaciones Exteriores y la SECOFI.

### 3.3.5 Plan Nacional de Desarrollo

Es importante mencionar que aun cuando no tenga el carácter de Ley, el PND emitido por decreto del Ejecutivo Federal, obliga a las autoridades a su cumplimiento.

El Artículo 26 de la CPEUM dispone que el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Para ello se han establecido los Planes Nacionales de Desarrollo que rigen la actuación de las dependencias y entidades de la administración pública federal.

El PND 1995-2000, en su Capítulo 5, define la estrategia económica del país, cuyo objetivo estratégico fundamental es el promover un crecimiento económico vigoroso y sustentable que fortalezca la soberanía nacional, en favor del bienestar social y de una convivencia fincada en la democracia y la justicia.<sup>73</sup>

Para ello es necesario contar con empleos bien remunerados, niveles de bienestar crecientes, apego a la legalidad del comportamiento social y un desarrollo armónico y democrático.

Sin inversión suficiente no es posible ampliar la capacidad productiva ni absorber el aumento de la mano de obra, de ahí la importancia de promover políticas generales y sectoriales, así como condiciones de certidumbre y estabilidad que estimulen la inversión nacional y extranjera, proveniente del ahorro interno, preferiblemente, complementada con el ahorro externo. De ahí que el PND establece cinco grandes líneas de estrategia para impulsar el crecimiento económico sostenido y sustentable:

<sup>73</sup> Véase *Plan Nacional de Desarrollo 1994-2000*. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1995, págs. 129-173.

- a) Hacer del ahorro interno la base fundamental del financiamiento del desarrollo nacional y asignar un papel complementario al ahorro externo.
- b) Establecer condiciones que propicien la estabilidad y certidumbre para la actividad económica.
- c) Promover el uso eficiente de los recursos para el crecimiento.
- d) Desplegar una política ambiental que haga sustentable el crecimiento económico.
- e) Aplicar políticas sectoriales pertinentes.

Sin embargo, para lograr el crecimiento económico sostenido del país, se requiere adicionalmente, el establecimiento de una política comercial definida. En este contexto el PND prevé las acciones en materia de comercio exterior a seguir, tales como:

- Aprovechar el acceso de México a los países con los que se han firmado tratados y acuerdos comerciales.
- Alcanzar una mayor reciprocidad por parte de otros países y sancionar con todo rigor y eficiencia las prácticas desleales de comercio internacional, así como combatir el contrabando.
- Procurar un tipo de cambio real estable.
- Facilitar y simplificar los mecanismos de apoyo a las exportaciones y, a través de la banca de desarrollo, promover el acceso de los exportadores al financiamiento competitivo, en especial de las pequeñas y medianas empresas.
- Descentralizar la operación de los instrumentos de fomento de las exportaciones.
- Promover el acceso directo de los exportadores nacionales al financiamiento del exterior.
- Promover el desarrollo de la infraestructura aduanera y simplificar los trámites aduanales.
- Fortalecer los mecanismos de información de mercados externos y de oportunidades de coinversión en el país.
- Introducir una mayor competencia en aquellos sectores y actividades que han quedado hasta ahora aislados de la misma.

- Propiciar una menor dispersión arancelaria y la protección efectiva en general, entre sectores, ramas y actividades productivas, en un marco de reciprocidad en las negociaciones comerciales con otros países.

### **3.3.6 Otras diversas leyes relacionadas con el comercio exterior**

El comercio internacional implica la regulación detallada de los bienes y servicios que entran y salen del territorio nacional, es por ello que son innumerables las leyes que se vinculan con esta materia, como ya se mencionó anteriormente.

Analizar todas estas leyes no es el objetivo del presente trabajo, sino proporcionar al lector una noción general del marco jurídico que rige el comercio exterior de México. Por lo que en este apartado sólo mencionaremos algunas otras leyes y decretos que consideramos es importante que se conozcan. Así, tenemos los siguientes ordenamientos jurídicos que contienen disposiciones que regulan indirectamente el intercambio comercial internacional de bienes y servicios:

#### **Leyes que establecen contribuciones**

- Código Fiscal de la Federación
- Ley del Impuesto al Valor Agregado
- Ley del Impuesto Especial Sobre Productos y Servicios
- Ley del Impuesto sobre la Renta
- Ley Federal de Derechos

#### **Otras leyes especiales**

- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente
- Ley de Adquisiciones y Obras Públicas
- Ley General de Salud
- Ley Federal de Sanidad Vegetal
- Ley Federal de Sanidad Animal
- Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos

### **3.4 Decretos para la promoción del comercio exterior**

Los programas de fomento y estímulo a las exportaciones constituyen un instrumento de política comercial del país exportador. Tienen como objetivo incentivar las exportaciones de las empresas nacionales mediante el otorgamiento de facilidades y apoyos administrativos y/o fiscales. No deben constituir alguna modalidad de práctica desleal de comercio internacional en el caso de existir un acuerdo comercial entre el país exportador e importador.

#### **3.4.1 Industria maquiladora de exportación**

##### **Antecedentes**

A principios de la década de los 70's, se establecieron en México las primeras empresas maquiladoras de exportación cuyo principal atractivo fue el costo de la mano de obra. Al principio, se instalaron en la frontera norte del país debido al comercio natural con los Estados Unidos que por razones de vecindad, representaba la oportunidad de resolver la problemática del grave desempleo que caracterizaba en aquella época esa franja fronteriza.

En 1971 se permitió su establecimiento en los litorales y se declaró como objetivo adicional, que se estimularía el uso de insumos nacionales en sus procesos productivos. En 1972 la autorización se hizo extensiva a todo el territorio nacional con excepción de las zonas de muy alta concentración industrial, con el propósito de fomentar una mayor integración de la industria maquiladora al resto de la industria nacional en lo relacionado a insumos y difusión tecnológica.<sup>74</sup>

En 1977, mediante la Resolución General No. 2 de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, se permitió la instalación de empresas maquiladoras de exportación con 100% de capital extranjero, salvo en los casos de empresas dedicadas a la elaboración de productos textiles y prendas de confección, de siderúrgica, y actividades industriales que se encuentran relacionados con procesos contaminantes, residuos radiactivos y con equipos bélicos.

Sin embargo, fue hasta en agosto de 1983, que se publicó en el DOF el Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación. A éste le siguió el Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación publicado en el DOF del 22 de diciembre de 1989.<sup>75</sup> Finalmente, el

<sup>74</sup> Mercado H., Salvador. *Comercio Internacional*. T. II, Limusa, México, 1997, págs. 19 y 20.

<sup>75</sup> Modificado por Decretos publicados en el DOF el 24 de diciembre de 1993 y 23 de octubre de 1996.

1o. de junio de 1998 se publicó en el citado órgano informativo el Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación,<sup>76</sup> el cual actualmente regula dicho programa.

Desde sus inicios, México adoptó a la industria maquiladora como un instrumento más para fomentar el desarrollo económico del país y de esta forma: allegarse de divisas, crear fuentes de empleo, acelerar el desarrollo de la actividad industrial, y recibir tecnología de punta con la consecuente capacitación y especialización en el trabajo.

### Notas distintivas

Algunas de las notas distintiva de la industria maquiladora en la promoción del comercio exterior en México, son las siguientes:<sup>77</sup>

- Su dinamismo le ha permitido alcanzar durante los últimos 10 años crecimientos del 49% en el número de empresas, del 40% en la generación de nuevos empleos y del 30% en el valor de las exportaciones.
- El valor de las exportaciones efectuadas en 1996 por parte de la industria maquiladora representan el 40% del total de las exportaciones nacionales y el 47% del total de las exportaciones manufactureras (el monto de las exportaciones totales de países como Finlandia o Portugal).
- La evolución del sector permite observar una creciente desconcentración geográfica, ya que en 1997 hay maquiladoras en 30 entidades del país.
- Su desarrollo se caracteriza también por una creciente diversificación productiva: para 1987 había 8 ramas (servicios, textil, muebles, aparatos electrónicos calzado, equipo de transporte, juguetes y artículos deportivos, y alimentos). Para 1997 operan también empresas en la fabricación de productos químicos, maquinaria y equipo no electrónico, telecomunicaciones, industria automotriz, etcétera.
- Existe una liberación gradual de las ventas al mercado nacional, mismas que podrán ser del 100% a partir del año 2001.

<sup>76</sup> Modificado por Decreto publicado en el DOF el 13 de noviembre de 1998.

<sup>77</sup> Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. *Industria maquiladora de exportación*. Dirección General de Servicios al Comercio Exterior, México, 1997.

- Actualmente el 90% de las importaciones, así como de las exportaciones de las maquiladoras provienen de los Estados Unidos y se destinan a ese país.

El crecimiento de la industria maquiladora de exportación en nuestro país de 1980 a 1996 se caracterizó por mantener un crecimiento continuo. La tabla 3-2 muestra las principales características de su crecimiento.

**Tabla 3-2**  
**Principales características de la Industria Maquiladora de Exportación 1980-1996**

Periodo	Numero de establecimientos a/	Personal ocupado a/	Miles de Horas-Hombre Trabajadas por los obreros a/	Sueldos, salarios y Prestaciones (Miles de pesos)	Insumos Importados (Miles de pesos)	Valor Agregado (Miles de pesos)
1980	620	119 546	19 248	10 498	40 096	17 729
1985	760	211 968	32 077	167 665	980 549	325 250
1986	890	249 833	37 584	359 072	2 653 200	792 018
1987	1 125	305 253	46 504	1 036 958	7 588 323	2 235 150
1988	1 396	369 489	56 881	2 569 026	17 582 455	5 263 925
1989	1 467	418 533	63 797	3 740 163	22 913 026	7 350 229
1990	1 707	447 606	67 817	5 106 776	29 445 060	9 918 504
1991	1 914	467 352	69 183	6 432 341	36 932 061	12 605 766
1992	2 075	505 698	76 335	8 172 667	43 748 153	14 991 679
1993	2 114	542 074	82 667	9 598 665	55 028 796	17 264 031
1994	2 085	583 044	91 733	11 556 071	69 647 419	20 245 827
1995	2 130	648 263	102 030	16 231 279	140 055 443	33 182 509
1996	2 411	754 858	120 688	23 948 61	217 872 211	48 880 123

a/ Promedio mensual.

FUENTE: INEGI. Estadística de la Industria Maquiladora de Exportación.

Finalmente, de las citadas cifras se desprende el éxito de la industria maquiladora de exportación, al consolidarse en la economía mexicana como un motor del desarrollo industrial, pues ha mostrado tasas de crecimiento promedio

anual de 17% en los últimos 10 años, y al realizar durante 1997 exportaciones por más de 40 mil millones de dólares y generado más de un millón de empleos directos.

### **Decreto de maquila**

El principal beneficio de carácter fiscal consiste en que las maquiladoras pueden efectuar importaciones temporales de bienes autorizados en el programa, tales como maquinaria, equipo y materias primas, para el ensamble de artículos que posteriormente se retornen al extranjero, sin el pago del impuesto general de importación y del impuesto al valor agregado.

A quien se apruebe o amplíe un programa podrá importar temporalmente, las siguientes mercancías:

- Materias primas y auxiliares, envases, material de empaque, etiquetas y folletos necesarios para complementar la producción;
- Cajas de trailers y contenedores.
- Herramienta, equipos y accesorios de producción, de seguridad industrial y productos necesarios para la higiene, y para la prevención y control de la contaminación ambiental, así como equipo de telecomunicación y cómputo;
- Maquinaria, aparatos, instrumentos y refacciones para el proceso productivo, equipo de laboratorio, de medición y de prueba.

Tratándose de los bienes a que se refieren los dos primeros puntos, su permanencia en el país no deberá exceder de dos años, contados a partir de la fecha de importación.

Los bienes a que se refieren los puntos tercero y cuarto podrán permanecer en el país durante la vigencia del programa.

La SHCP podrá autorizar deducciones por concepto de mermas o desperdicios de las materias primas siempre que se acrediten su retorno al extranjero.

Las maquiladoras podrán destinar parte de su producción al mercado nacional conforme a lo siguiente:

- En 1994, hasta el 55% del valor total de sus exportaciones anuales del año anterior;



- En 1995, hasta el 60% del valor total de sus exportaciones anuales del año anterior;
- En 1996, hasta el 65% del valor total de sus exportaciones anuales del año anterior;
- En 1997, hasta el 70% del valor total de sus exportaciones anuales del año anterior;
- En 1998, hasta el 75% del valor total de sus exportaciones anuales del año anterior;
- En 1999, hasta el 80% del valor total de sus exportaciones anuales del año anterior;
- En 2000, hasta el 85% del valor total de sus exportaciones anuales del año anterior.

A partir de 2001, las ventas de las maquiladoras al mercado doméstico no estarán sujetas a ningún límite, por lo que podrán destinar la totalidad de su producción al mercado nacional.

Las maquiladoras deberán presentar a la SECOFI un aviso en los casos en que pretendan realizar ventas en el mercado nacional. Asimismo, deberán presentar trimestralmente en las unidades administrativas competentes de la Secretaría, un reporte de las ventas que realicen en el mercado nacional, así como el porcentaje que dichas ventas representan del valor total de la exportación anual que hayan realizado durante el año anterior.

Asimismo, las empresas con programa de maquila podrán exportar al extranjero las mercancías importadas temporalmente mediante exportaciones indirectas, es decir, a través de personas distintas al importador original, siempre y cuando éstas les entreguen la constancia de exportación respectiva.

La *Constancia de exportación* es el documento que hace las veces del pedimento de exportación para efectos aduaneros, y es expedida por empresas maquiladoras y con programas de exportación autorizados por la SECOFI (PITEX y ECEX). Con la Constancia se acredita la exportación indirecta (a través de terceros) de los bienes importados temporalmente por las empresas que recibe dicha constancia, y tendrá como efecto el de considerar exportadas esas mercancías en los términos de la Ley Aduanera, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, y de las reglas que para tal efecto se emitan.

Las industrias de maquila pueden ser habilitadas como recintos fiscalizados cuando se interne directamente la mercancía importada o se pueden establecer en un parque industrial, previa autorización de la SHCP.

Cabe mencionar que la propiedad o el uso de las mercancías destinadas al régimen de importación temporal (por ejemplo, maquinaria y equipo, materia prima y/o producto terminado autorizado en el programa de maquila), no podrá ser objeto de transferencia o enajenación, excepto cuando se realice entre maquiladoras, empresas con programa de exportación autorizados por la SECOFI y empresas de comercio exterior que cuenten con registro de esta misma dependencia, y cumplan las disposiciones aplicables en la materia.

También se autorizan las operaciones de submaquila cuando éstas sean un complemento del proceso productivo para posteriormente reintegrarlo a la maquiladora que contrató el servicio para su posterior exportación. Esta submaquila puede ser llevada a cabo entre maquiladoras acogidas al Decreto o también entre una de éstas y una empresa sin programa. La autorización tendrá una duración hasta de un año, siempre y cuando esté vigente el programa.

### **Maquiladora y TLCAN**

La reforma al Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación publicada en el DOF del 13 de noviembre de 1998, prevé diversas modificaciones al Decreto, surgidas como consecuencia de la negociación del TLCAN, el cual establece un periodo de transición de siete años a partir de su vigencia (1994-2000), durante el cual se otorga a las empresas maquiladoras el beneficio del acceso preferencial a los mercados de América del Norte y se mantienen inalterados los mecanismos de libre importación temporal de insumos y maquinarias para sus procesos productivos, por lo que a partir del octavo año, se modifican dichos mecanismos de importación temporal con el fin de evitar la distorsión de las preferencias arancelarias, pues a partir del 1o. de enero del 2001 deberá igualarse el tratamiento arancelario que México otorga a insumos y maquinarias no norteamericanas, empleados para la producción de mercancías destinadas a los tres países que suscribieron el TLCAN.

En otras palabras, el TLCAN establece dos etapas para la operación del esquema de importación temporal:

*Primera etapa 1994-2000.* Durante este periodo el programa de la industria maquiladora operará sin modificaciones.

*Segunda etapa: 2001 en adelante.* A partir del año 2001 operará el régimen de importación temporal con las siguientes características:

- Cuando los insumos y componentes incorporados a los productos provengan de y se destinen a los países miembros del TLCAN, no pagarán impuestos al comercio exterior; es decir, el esquema de importación temporal no sufre modificaciones.
- Cuando los insumos provengan de y los productos exportados se destinen a países no miembros del TLCAN, tampoco pagarán los impuestos al comercio exterior.
- Cuando los insumos provengan de países miembros del TLCAN y se destinen a países no miembros, tampoco pagarán los impuestos al comercio exterior.
- Cuando los insumos provengan de países no miembros del TLCAN y se destinen a países miembros, operará un nuevo esquema de devolución de impuestos, el cual impedirá la posibilidad de doble tributación que se hubiese presentado si el régimen de importación temporal fuera eliminado.
- La implementación de este sistema de devolución requerirá la elaboración del pedimento de exportación y el pago del monto del arancel que no es sujeto de subsidio, así como de intercambio de información entre las autoridades de los países miembros del Tratado.
- Las maquiladoras que importen bienes de terceros países y se destinen a Estados Unidos o Canadá serán beneficiadas al obtener mayor integración regional.
- La maquinaria (bienes de activo fijo) importada temporalmente por las maquiladoras también se verá beneficiada por el nuevo esquema de importación, la se cual podrá cambiar de régimen de importación y permanecer en propiedad del inversionista extranjero.

De esta manera, los proveedores de insumos de las maquiladoras que no estén dentro de la región de América del Norte no tendrán una buena expectativa para efectuar negocios con México, ya que a partir del año 2001 dichos proveedores dejarán de recibir trato arancelario preferencial. Esto significa que si no quieren perder sus negocios con el bloque comercial más grande del mundo, lo que deben hacer es instalarse en el territorio nacional, lo que quizá provocará que mayores inversionistas establezcan sus maquilas en la Zona de América del Norte, es decir, en el territorio de México, Canadá o Estados Unidos de América. Esperemos que por las condiciones favorables que represente México en el 2001, la mayoría de esa inversión se canaliza a nuestro país.

### 3.4.2 PITEX

Los programas PITEX, regulados por el Decreto que Establece Programas de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación<sup>78</sup> (Decreto PITEX) tienen una vigencia acorde a los compromisos contraídos por México en acuerdos y tratados internacionales, y para gozar de los beneficios que en ellos se prevén, se debe solicitar su autorización ante la Dirección General de Servicios al Comercio Exterior de la SECOFI, quien administra dichos programas.

El Decreto en comento fue modificado mediante el diverso publicado en el DOF el 13 de noviembre de 1998, con el propósito de adecuar las disposiciones del mismo a los compromisos suscritos por México en el TLCAN y la OMC, así como para dotar a las empresas exportadoras de certidumbre acerca de las reformas correspondientes con entrada en vigor a partir del año 2001. El Decreto se ajusto a los mecanismos de importación temporal vigentes en los países miembros del TLCAN, con el fin de evitar la distorsión de las preferencias arancelarias acordadas dentro del marco del mismo.

La ventaja más importante del PITEX es que permite la importación temporal de mercancías sin el pago del impuesto general de importación y del impuesto al valor agregado, excepto tratándose de las mercancías señaladas en los incisos c) y d) siguientes, mismas que pagarán el impuesto general de importación como si se importara en definitiva, pudiendo pagar el arancel preferencial correspondiente en los Programas de Promoción Sectorial. Los programas se pueden suscribir por operaciones totales de la empresa, por planta o por proyecto específico de exportación.

El PITEX otorga el derecho a sus titulares a importar temporalmente, entre otros bienes, los siguientes:

- a) Materias primas, partes, componentes, materiales auxiliares, envases, material de empaque, combustibles y lubricantes;
- b) Contenedores y cajas de trailer;
- c) Herramienta, equipos y accesorios de investigación, de seguridad industrial y productos necesarios para la higiene, y para la prevención y control de la contaminación ambiental, manuales de trabajo y planos industriales, así como equipo de telecomunicación y de cómputo;

<sup>78</sup> Decreto que Establece Programas de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación. DOF, 3 de mayo de 1990. Modificado por Decretos publicados en el DOF el 11 de mayo de 1995 y 13 de noviembre de 1998.

- d) Maquinaria, aparatos, equipo, instrumentos y refacciones, equipo de laboratorio, de medición y de prueba de sus productos y los requeridos para el control de calidad, para capacitación, así como equipo para el desarrollo administrativo.

Los bienes señalados que se importen temporalmente podrán permanecer en territorio nacional por los plazos establecidos en la Ley Aduanera.

La importación temporal de las mercancías a que se refieren los incisos a) y b), antes señalados, se autorizarán a los exportadores que realicen anualmente ventas al exterior por un valor superior a 500,000 dólares, o bien, facturen productos de exportación, cuando menos el 10% de sus totales.

Adicionalmente, la importación temporal de los bienes a que se refieren los incisos c) y d) se autorizarán a los exportadores que realicen anualmente ventas al exterior por un valor del 30% de sus ventas.

El requisito para autorizar dichas importaciones es que los suscriptores del PITEX exporten anualmente 500,000 dólares o 10% de sus ventas totales en caso de las materias primas, partes, componentes, envases, combustibles y refacciones, o que exporten anualmente 30% de las ventas totales en el caso de maquinaria y equipo. La vigencia de los programas será indefinida siempre que cumpla con los requisitos establecidos para ello.

Para los programas autorizados por proyecto específico de exportación, las exportaciones del producto objeto del programa deberán compensar como mínimo, al término del segundo año de operación, el valor de las importaciones de las mercancías comprendidas en los mencionados incisos c) y d).

El titular de un programa podrá acogerse a las facilidades previstas en la legislación aduanera y utilizar el descargo de primeras entradas primeras salidas, a fin de facilitar el control de inventarios a que se refiere la Ley Aduanera.

Las importaciones temporales y las exportaciones realizadas al amparo de un PITEX no requerirán de permisos ni de autorizaciones administrativas específicas de ninguna clase, excepto que los programas incluyan mercancías sujetas a dichos requisitos por razones de seguridad nacional, sanitarias, fitopecuarias o ecológicas.

Estas empresas podrán expedir constancias de exportación y obtendrán los beneficios del sistema simplificado de despacho aduanero.

La SECOFI podrá autorizar que personas distintas al titular efectúen procesos complementarios de transformación o elaboración, siempre que cumplan con los requisitos establecidos en el programa y siempre que las mercancías que deriven de dichos procesos se incorporen a productos que se exporten.

Las empresas deben informar anualmente a la SECOFI el monto de las operaciones de comercio exterior realizadas al amparo de un programa PITEEX.

### **La modificación del 13 de noviembre de 1998 al Decreto PITEEX**

Considerando que el TLCAN en vigor a partir del 1o. de enero de 1994 estableció un periodo de transición de siete años durante el cual se otorga a las empresas Pitex el beneficio del acceso preferencial a los mercados de América del Norte y que a partir del octavo año de su vigencia la modificación de los mecanismos de importación temporal vigentes en los países miembros, con el fin de evitar la distorsión de las preferencias arancelarias acordadas en el marco del Tratado, y que a partir del 1o. de enero de 2001 deberá igualarse el tratamiento arancelario que México otorga a insumos y maquinarias no norteamericanas empleados para la producción de mercancías destinadas a los tres países que integran el mercado norteamericano, así como la necesidad de adecuar las disposiciones del Decreto PITEEX a los compromisos internacionales suscritos por México en el TLCAN y la Organización Mundial de Comercio (OMC), dieron lugar a la última modificación publicada en el DOF el 13 de noviembre de 1998 al Decreto que Establece Programas de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación.

Esta modificación cancela algunos beneficios establecidos en el Decreto PITEEX que se consideraban importantes, como es la posibilidad de gravar a la tasa del 0% del impuesto al valor agregado (IVA) la venta de productos a empresas Pitex por parte de empresas residentes en el país, siempre que las primeras los fueran a exportar. No obstante que esta modificación aplica únicamente a los exportadores indirectos por dichas operaciones aun cuando sean para exportación, ahora tienen que aplicar por las mismas la tasa general de la Ley del IVA, esto representa un desaliento a la exportación lo que traerá como consecuencia que disminuyan dichas operaciones indirectas.

La exposición de motivos de la reforma del Decreto PITEEX señala que dicha modificación se debe a los abusos de irregularidades que se venían presentado con las operaciones indirectas, así como la dificultad de las autoridades hacendarias para controlar y verificar la efectiva salida de las mercancías consideradas como exportadas.

Adicionalmente, la reforma prevé una restricción para importar temporalmente maquinaria, ya que a partir del 1o. de noviembre del 2000 sólo los sectores eléctrico y electrónico podrán hacerlo. Mientras tanto, la importación temporal

de maquinaria al amparo del Decreto PITEX se limita a un plazo de hasta cinco años, término en el cual deberá retornarse al extranjero o importarse definitivamente la maquinaria debiéndose pagar en este caso las contribuciones actualizadas y una cantidad equivalente a los recargos que corresponderían en los términos del artículo 21 del Código Fiscal de la Federación.

Esta modificación busca evitar el financiamiento derivado de la importación temporal de maquinaria que pone en desventaja a las pequeñas empresas o aquéllas que solo producen para el mercado nacional y que no cuentan con programas autorizados, así como fomentar el consumo de las mercancía que se producen en el país. No obstante, esta reforma es cuestionable, ya que además de desalentar a las empresas Pitex, se está estableciendo un pago (el equivalente a los recargos) que constituye una exacción inominada que no cumple los principios de proporcionalidad y equidad a que se refiere el Artículo 31, fracción IV de la CPEUM, además de que dichos recargos no están previstos en la Ley de Ingresos.

Otra limitante que se establece, es que se incluye el requisito de que dichas empresas deben ser personas morales o sociedades mercantiles, excluyendo a las personas físicas, y cumplan los requisitos establecidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), principalmente que se encuentren al corriente en sus obligaciones fiscales.

En conclusión, consideramos que los beneficios del Decreto PITEX se reducen como consecuencia de las negociaciones del TLCAN, pues éste señala diversas reglas que tienen como fin de distinguir el tratamiento arancelario que México otorga a insumos y maquinarias empleados para la producción de mercancías destinadas a los tres países que integran la Zona de Libre comercio de América del Norte originarios y procedentes de esta Zona y los que no lo son.

### 3.4.3 ECEX

El Decreto Para el Establecimiento de Empresas de Comercio Exterior (ECEX)<sup>79</sup> tiene por objeto promover el establecimiento de las Empresas de Comercio Exterior o ECEX, determinar las características de aquellas que podrán obtener el registro de la SECOFI como tales, y establecer los beneficios que podrán otorgarse a las mismas.

Se consideran Empresas de Comercio Exterior aquellas sociedades mercantiles que obtengan registro por parte de la SECOFI y cubran los siguientes requisitos:

- Contar con un capital social mínimo suscrito y pagado de 200,000 pesos.

<sup>79</sup> Decreto Para el Establecimiento de Empresas de Comercio Exterior. DOF, 11 de abril de 1990.

- Comprender, dentro de su objeto social la comercialización de mercancías en los mercados internacionales, y la identificación y promoción de mercancías mexicanas en el exterior.
- Realizar exportaciones de mercancías que provengan de por lo menos tres empresas productoras nacionales.
- Presentar ante la SECOFI un programa acorde a la modalidad que adopte la ECEX, ya sea como consolidadora de exportación o promotora de exportación.

Estas empresas podrán expedir constancias de exportación.

El objeto fundamental de las ECEX consiste en promover y comercializar exportaciones de mercancías no petroleras así como prestar servicios de apoyo a las empresas productoras en sus operaciones de comercio exterior para lo cual se deberá presentar un programa anual a la SECOFI.

Dentro de las ventajas más significativas que obtiene una ECEX destaca el acceso a financiamientos preferenciales otorgados por el Banco de Comercio Exterior (BANCOMEX), así como el de aplicar una tasa del 0% de IVA a las compras que en México efectúen a proveedores nacionales.

#### **3.4.4 ALTEX**

Una empresa altamente exportadora o ALTEX, es aquella persona física o moral productora de mercancías no petroleras de exportación que participa en forma dinámica y permanente en los mercados internacionales. Las ALTEX se encuentran reguladas por el Decreto Para el Fomento y Operación de las Empresas Altamente Exportadoras.<sup>80</sup>

Corresponde a la SECOFI concertar los apoyos y facilidades que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y los Gobiernos de los Estados Otorguen a las ALTEX.

Para ser considerada una empresa como ALTEX, se debe obtener constancia de la SECOFI, la cual tiene una vigencia indefinida, así como demostrar ventas anuales de exportación de 2,000,000 de dólares o exportar cuando menos el 40% de sus ventas totales.

<sup>80</sup> *Decreto Para el Fomento y Operación de las Empresas Altamente Exportadoras*. DOF, 3 de mayo de 1990. Modificado por Decretos publicados en el DOF y el 17 de mayo de 1991 y el 11 de mayo de 1995.



Los principales beneficios que obtienen estas empresas son de carácter fiscal y aduanero. En el primer caso, destaca la incorporación al programa de devolución inmediata de saldos a favor del impuesto al valor agregado; y en el segundo caso, la exención del requisito de segunda revisión de mercancías exportadas en la aduana de salida cuando se hayan despachado en aduana interior.

### 3.4.5 Devolución de impuestos de importación

El Decreto que Establece la Devolución de Impuestos de Importación a los Exportadores,<sup>81</sup> conocido como *Draw Back*, tiene por objeto establecer el mecanismo mediante el cual operará la devolución del arancel causado por la importación de insumos, incorporados a mercancías de exportación o de mercancías que se retornen al extranjero en el mismo estado.

Podrán acogerse a los beneficios de dicho mecanismo las personas físicas o morales establecidas en el país que realicen directa o indirectamente exportaciones de mercancías para obtener la devolución de los impuestos de importación causados por los insumos incorporados a las mercancías, o de mercancías que se retornen al extranjero en el mismo estado.

La solicitud de devolución de impuestos deberá presentarse ante la SECOFI en un plazo que no exceda de 90 días hábiles siguientes al de la fecha de exportación y sobre aquellos insumos que se hayan importado dentro del año anterior a la fecha de la presentación de la solicitud.

El monto de los impuestos que se devolverá al exportador, se calculará de la siguiente manera:

- La cantidad en moneda nacional pagada por concepto de impuestos de importación se dividirá entre el tipo de cambio de venta del peso con respecto al dólar publicado en el DOF, vigente a la fecha en que se efectuó dicho pago.
- El resultado de la operación anterior se multiplicará por el tipo de cambio de venta del peso con respecto al dólar publicado en el DOF vigente a la fecha en que se autorice la devolución. El monto resultante será la cantidad en moneda nacional que deberá recibir el exportador por concepto de impuestos de importación.

<sup>81</sup> Decreto que Establece la Devolución de Impuestos de Importación a los Exportadores. DOF, 11 de mayo de 1995.

### 3.4.6 Programas de Promoción Sectorial

Mediante el Decreto que establece diversos Programas de Promoción Sectorial, publicado en el DOF el día 14 de noviembre de 1998, se crean dos programas de promoción sectorial: de la industria eléctrica y de la industria electrónica, con el propósito de elevar la competitividad del aparato productivo nacional en los mercados internacionales. El Decreto entrará en vigor el 1 de noviembre del año 2000.

Para participar de los beneficios de dichos programas, los productores deberán inscribirse en alguno de ellos, cumpliendo con los requisitos y condiciones que en el citado Decreto se señalan. Los productores inscritos podrán optar por importar definitivamente los insumos y maquinaria listados en el programa respectivo con un arancel ad-valorem del 5% o exento, especificado para cada fracción arancelaria respectiva, siempre que se empleen en la producción de las mercancías correspondientes a cada programa.

Los interesados en operar al amparo de los Programas deberán obtener autorización por parte de la SECOFI, mediante solicitud de inscripción según el formato e instructivo correspondientes. Los productores deberán informar anualmente a la SECOFI de sus operaciones realizadas al amparo del programa a más tardar el último día hábil del mes de abril, conforme al formato establecido para ello.

Los bienes importados al amparo de los Programas no podrán ser destinados a propósitos distintos de los señalados en el Decreto. Tampoco podrán ser enajenados ni cedidos a ninguna otra persona, salvo que ésta opere al amparo de dicho Decreto y se cumpla con las disposiciones contenidas en la legislación aduanera.

### 3.4.7 Los Decretos para la promoción del comercio exterior, y el desarrollo económico

En los puntos anteriores se estudio y evaluó el beneficio que ha tenido México con la industria maquiladora de exportación y las empresas Pitex, que como dimos cuenta constituyen factores indispensables para el desarrollo industrial del país, junto con los demás programas para la promoción del comercio exterior, dentro de los cuales también destacan las empresas de comercio exterior (Ecex), las empresas altamente exportadoras (Altex) y el mecanismo para la devolución de impuestos de importación a los exportadores (*Draw Back*).

En este apartado, analizaremos de manera global si dichos Decretos para la promoción del comercio exterior, verdaderamente han contribuido al desarrollo económico de México, es decir, si han cumplido con sus objetivos, o si

simplemente han sido programas de "buena intención" que no han tenido resultados concretos.

Cabe mencionar, que el efecto fundamental de la apertura comercial internacional y la globalización de los mercados ha creado un ambiente de intensa competencia que exige la elaboración de estrategias, planes y programas para fomentar las exportaciones, e incluso atraer la inversión extranjera directa. Asimismo, la competencia internacional exige a las propias empresas nacionales realizar un esfuerzo continuo de modernización y eficiencia, lo que en los últimos años ha propiciado un cambio fundamental en la tendencia de la productividad de la industria manufacturera, a fin de ser más competentes y generar mayores exportaciones.

En este cambio de crecimiento económico, indudablemente que han influido los Decretos para la promoción de exportaciones, especialmente si se considera que la productividad de la industria nacional había presentado tasas de crecimiento insatisfactorio durante un largo periodo, al menos hasta antes de 1986.

La apertura comercial ha ampliado la capacidad del país para exportar productos manufacturados, ya que después de la apertura económica en 1986, en el periodo de 1987-1994 el crecimiento de las exportaciones manufactureras mostró un dinamismo superior al de países como los de Taiwán y Corea, y similar al de otros países asiáticos. El resultado de este crecimiento ha sido sin duda la creación de una base exportadora no tradicional, sustancial y diversificada, así como los programas establecido por el gobierno federal al amparo de los Decretos para la promoción de exportaciones, que ha permitido el desarrollo de parques industriales en casi todo el país.<sup>82</sup>

Otros datos que podemos citar y que reflejan el beneficio de la actual política de apertura comercial, en la que se incluye la celebración de diversos acuerdos comerciales, principalmente el GATT y el TLCAN, es que México en 10 años ha cuadruplicado sus exportaciones, al pasar de 27,600 millones de dólares en 1987 a 110,400 millones en 1997. A su vez, las importaciones de México en ese mismo periodo casi se quintuplicaron, al crecer de 18,800 millones de dólares en 1987, a 109,800 millones en 1997. Estas cifras representan que México actualmente sea la décima potencia comercial y la primera de América Latina, con una participación de 39% en el total de las ventas al exterior de la región. Adicionalmente, las exportaciones en México equivalen a las que en su conjunto realizan Turquía, Polonia y la India, o la suma de Brasil y Argentina.<sup>83</sup>

<sup>82</sup> Para completar este estudio, véase también el punto 5.3.18 México en el GATT/OMC.

<sup>83</sup> Los datos son proporcionados por la SECOFI.

Sin embargo, lo mejor de todas estas cifras, es que hoy en día, las exportaciones se han constituido en un factor determinante para la creación de nuevas fuentes de trabajo, pues más de la mitad de los casi un 1,700,000 empleos permanentes que se han generado desde agosto de 1995 a la fecha, se deben al sector exportador.

### **Cambios que faltan para dar mayor impulso a las exportaciones**

El contar con más empresas exportadoras constituye la base principal para que se cumplan otros grandes objetivos macroeconómicos, como el contar con más fuentes de empleo y mejor remuneradas. Por ello, contar con una economía más sólida en materia exportadora y apoyada en la inversión extranjera directa, equivale a que la industria fortalezca su posición en el mercado interno de productos de consumo final, y en el mercado externo para hacer más competitivas en los mercados internacionales la colocación de productos nacionales.

Los principales cambios que faltan para fomentar la actividad empresarial y aumentar las exportaciones y la inversión nacional y extranjera, propuestos por los especialistas en economía y finanzas son los siguientes:<sup>84</sup>

- Se debe poner más énfasis en la creación de infraestructura de comunicaciones y transporte para hacerla eficaz y barata, incrementar los sistemas de información, de tecnología y las prácticas administrativas disponibles, establecer instituciones financieras ágiles y competentes, así como invertir en capital humano mejor capacitado.
- El gobierno debe efectuar una verdadera Reforma Fiscal Integral que realmente sea promotora de la inversión y el desarrollo económico y que no se sea inhibidora, así como seguir avanzando en lo laboral.
- La política industrial debe impulsar la creación de agrupamientos industriales, a fin de propiciar las condiciones más favorables para su desarrollo.
- Realizar un esfuerzo extraordinario en materia tecnológica, con el propósito de reducir la brecha que en esta materia separa a la industria nacional de sus competidores extranjeros, sobre todo en las micro, pequeñas y medianas empresas, con apoyo de las instituciones financieras.

<sup>84</sup> Para mayor información véase: *Certeza Económica*. "Cambios que faltan para dar impulso a la inversión nacional y extranjera". No. 10, Febrero-Marzo, 1999, México, págs. 79-87.

- Se debe estimular la inversión en maquinaria y equipo, así como proteger adecuadamente los derechos de propiedad industrial para alentar el esfuerzo creador en materia tecnológica.
- Establecer un marco regulatorio más equitativo, transparente y eficiente, que fomente la capacidad competitiva de las empresas y aliente la inversión productiva, y proteja a los consumidores y usuarios finales de los productos y servicios, así como al medio ambiente.
- Se deben eliminar los requisitos excesivos y obsoletos para la apertura y funcionamiento de las empresas, ya que aumentan innecesariamente los costos y desalientan la producción. Por ejemplo, la desregulación de actividades no arriesgadas, la aplicación de mecanismos de aprobación automática, la ejecución simultánea de diversos trámites, procedimientos mercantiles judiciales más ágiles y eficaces.

Finalmente, de las cifras citadas en este apartado, se desprende que los Decretos para la promoción del comercio exterior, entre otros instrumentos de promoción, juegan en la actual política comercial del país un papel fundamental para aumentar el volumen de las exportaciones y el desarrollo económico. No obstante, todavía falta por hacer cambios para dar aún mayor impulso al crecimiento integral del país y para que las empresas exportadoras consideren a la exportación, directa e indirecta, como motor central en su estrategia comercial y no como un interés coyuntural.

## 4 MEDIDAS DE REGULACIÓN Y RESTRICCIÓN NO ARANCELARIAS

### 4.1 Definición

Las *medidas de regulación y restricción no arancelarias* o controles de comercio exterior diferentes de los aranceles, consisten en el establecimiento de medidas que regulan o restringen la entrada o salida del territorio aduanero de las mercancías que pudiesen incidir en renglones primordiales de un país, tales como la seguridad nacional, el equilibrio ecológico, la salud animal y vegetal entre otros, así como guardar el equilibrio de su economía nacional. Tales medidas pueden consistir en permisos previos, autorizaciones, cupos, marcado del país de origen, certificaciones, cuotas compensatorias, normas oficiales y otros instrumentos que se consideran adecuados para el logro de la política comercial de un país.

### 4.2 Facultades en materia de regulación y restricción no arancelarias

En el Capítulo 3, Régimen Jurídico Interno del Comercio Exterior, se estudiaron las facultades en materia de controles al comercio exterior del Ejecutivo Federal y de la SECOFI, previstas en la CPEUM y en la Ley de Comercio Exterior, respectivamente. No obstante, con el propósito de tener más claro el tema en la materia, abordaremos con mayor amplitud el mismo.

Es importante mencionar que dentro del marco del GATT/OMC, México ha suscrito el Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación, publicado en el DOF el 30 de diciembre de 1994, así como el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio, publicado en la misma fecha de los cuales se hablará en el Capítulo 5, Régimen Jurídico Multilateral Internacional del Comercio Exterior.

#### 4.2.1 Facultades del Ejecutivo Federal y de la SECOFI

El Ejecutivo Federal en materia de regulaciones y restricciones no arancelarias, de conformidad con el Artículo 4o. de la Ley de Comercio Exterior, tiene entre otras facultades, las siguientes:

- a) Regular, restringir o prohibir la exportación, importación, circulación o tránsito de mercancías, cuando lo estime urgente, mediante decretos

publicados en el DOF, de conformidad con el Artículo 131 de la CPEUM;

- b) Establecer medidas para regular o restringir la exportación o importación de mercancías a través de acuerdos expedidos por la SECOFI o, en su caso, conjuntamente con la autoridad competente, y publicados en el DOF; y
- c) Establecer medidas para regular o restringir la circulación o tránsito de mercancías extranjeras por el territorio nacional procedentes del y destinadas al exterior a través de acuerdos expedidos por la autoridad competente y publicados en el DOF.

Por su parte la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial entre otras, tiene las siguientes facultades:

- Estudiar, proyectar, establecer y modificar medidas de regulación y restricción no arancelarias a la exportación, importación, circulación y tránsito de mercancías.
- Otorgar permisos previos y asignar cupos de exportación e importación.
- Tramitar y resolver las investigaciones en materia de prácticas desleales de comercio internacional, así como determinar las cuotas compensatorias que resulten de dichas investigaciones.

De conformidad con el Artículo 2o. de la Ley de Comercio Exterior, la aplicación e interpretación de las disposiciones de la misma, para efectos administrativos, corresponde al Ejecutivo Federal por conducto de la SECOFI.

#### **4.3 La Comisión de Comercio Exterior**

El Título VIII de la Ley de Comercio Exterior prevé mecanismos para la promoción de las exportaciones, cuyo objetivo es incrementar la participación de los productos mexicanos en los mercados internacionales mediante diversas actividades de promoción. Dentro de estos instrumentos de promoción se encuentra la Comisión de Comercio Exterior, cuya estructura y funciones se encuentran previstas en el Reglamento de la mencionada Ley.

La Comisión de Comercio Exterior es un órgano de consulta obligatoria de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en lo que se refiere a la implementación de medidas de restricción y regulación no

arancelarias a la importación y a la exportación de mercaderías, y está obligada a emitir opinión en asuntos de comercio exterior de conformidad con lo establecido en la materia.

### **Conformación**

Para la conformación de la Comisión de Comercio Exterior (COCEX), invariablemente la Presidencia y el Secretariado Técnico de la misma, estarán integrados por la SECOFI.

El Ejecutivo Federal determinará las dependencias, entidades y organismos que integrarán la Comisión, para que se analice la conveniencia del establecimiento de una medida, tomando en cuenta las ventajas o desventajas que ocasionaría para los diferentes sectores productivos del país, el desarrollo de la economía, la preservación de la salud pública, la protección a los ecosistemas, la seguridad nacional y otros factores.

De esta manera, las dependencias del Ejecutivo Federal competentes para expedir o hacer cumplir estas medidas, deberán publicar en el DOF los procedimientos para su expedición o cumplimiento, e informar a la Comisión de Comercio Exterior acerca de la administración de tales medidas y procedimientos.

La Comisión estará integrada por representantes de cada una de las siguientes dependencias y organismos:

- Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Secretaría de Desarrollo Social.
- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
- Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.
- Secretaría de Salud.
- Banco de México, y
- Comisión Federal de Competencia Económica.

Cuando la Comisión deba tratar asuntos de comercio exterior que involucren a un sector específico, podrá invitarse a representantes de otras dependencias o entidades de la Administración Pública Federal y Estatal.



## Funciones

La Comisión funciona a dos niveles jerárquicos: el de subsecretarios y el de directores generales, o equivalentes.

Las sesiones de la Comisión podrán ser ordinarias o extraordinarias. Las primeras serán cada tres meses a nivel de subsecretarios y cada dos meses a nivel de directores generales. Las segundas serán convocadas en cualquier momento por el Secretario Técnico de la Comisión. Para que se pueda sesionar deberán asistir, por lo menos un miembro de la SECOFI y la mayoría de los integrantes de la Comisión.

Principalmente, la Comisión tiene como función emitir opiniones sobre la conveniencia de adoptar las siguientes medidas:

- El establecimiento, aumento, disminución o eliminación de aranceles o preferencias arancelarias a la exportación o importación de mercancías.
- El establecimiento, modificación o eliminación de prohibiciones a la exportación o importación de mercancías.
- El establecimiento, modificación o eliminación de las medidas de regulación y restricción no arancelarias a la exportación o importación de mercancías, así como los procedimientos para su expedición.
- Los procedimientos de asignación de cupos de exportación o importación.
- El establecimiento, modificación o eliminación de reglas de origen.
- La exigencia del cumplimiento de las normas oficiales mexicanas por las autoridades aduaneras en el punto de entrada de la mercancía al país.
- El establecimiento de medidas de salvaguarda.
- El establecimiento de medidas en materia aduanera que afecten el comercio exterior.
- El establecimiento de medidas de simplificación y eficiencia administrativa en materia de comercio exterior.
- El establecimiento de otras medidas administrativas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que tengan como propósito regular o restringir el comercio exterior del país y la circulación o tránsito de mercancías extranjeras.
- Los proyectos de resolución final en investigaciones en materia de prácticas desleales de comercio internacional y determinación de cuotas compensatorias.

- Y los proyectos de resolución en los que la SECOFI, aceptando el compromiso de exportadores o gobiernos extranjeros, suspenda o termine una investigación en materia de prácticas desleales de comercio internacional.

La Comisión revisará periódicamente las medidas de regulación y restricción al comercio exterior que se encuentren vigentes, esto es, permisos previos, cupos máximos, marcado de país de origen, certificaciones de origen y cuotas compensatorias, a fin de recomendar las modificaciones pertinentes.

Igualmente, le corresponderá ejercer las demás funciones que le confieran la Ley de Comercio Exterior, su Reglamento y otras disposiciones legales y reglamentarias aplicables.

Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal podrán presentar propuestas en el ámbito de su competencia a la Comisión. Dichas propuestas se deberán presentar a través del Secretario Técnico con por lo menos 3 días de anticipación a la fecha de la sesión de la Comisión en la que pretendan desahogarse, salvo en caso de que se convoque a sesiones extraordinarias.

#### **4.4 Procedimiento para establecer una medida de regulación o restricción no arancelarias**

Como ya ha quedado anotado, el establecimiento de los controles de comercio exterior distinto de los aranceles debe someterse previamente a la Comisión de Comercio Exterior, la que en caso de ser procedente recomendará la implementación de las medidas correspondientes. Dichas medidas deberán ser publicadas en el DOF a nivel fracción arancelaria y la nomenclatura que le corresponda a la mercancía sujeta a su cumplimiento, a fin de facilitar a los usuarios y a las propias autoridades su identificación.

##### **4.4.1 Casos en que procede la implementación de una medida de regulación o restricción no arancelarias en exportación y en importación**

Las prohibiciones no arancelarias a la exportación de mercancías se encuentran enumeradas en el Artículo 15 de la Ley de Comercio Exterior, las cuales se podrán imponer en los casos siguientes:

- a) Para asegurar el abasto de productos destinados al consumo básico de la población y el abastecimiento de materias primas a los productores nacionales o para regular o controlar los recursos naturales no renovables del país;

- b) Conforme a lo dispuesto en tratados o convenios internacionales de los que México sea parte;
- c) Cuando se trate de productos cuya comercialización esté sujeta por disposición constitucional a restricciones específicas;
- d) 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;
- e) Cuando se requiera conservar los bienes de valor histórico, artístico o arqueológico; y
- f) Cuando se trate de situaciones no previstas por las normas oficiales mexicanas en lo referente a seguridad nacional, salud pública, sanidad fitopecuaria o ecología.

Las medidas de regulación y restricción no arancelarias a la importación, así como a la circulación o tránsito de mercancías, se encuentran establecidas en el Artículo 16 de Ley de la Comercio Exterior, y se podrán establecer en los siguientes casos:

- a) Cuando se requieran de modo temporal para corregir desequilibrios en la balanza de pagos, de acuerdo a los tratados o convenios internacionales;
- b) Para regular la entrada de productos usados, de desecho o que carezcan de mercado sustancial en su país de origen o procedencia;
- c) Conforme a lo dispuesto en tratados o convenios internacionales;
- d) Como respuesta a las restricciones a exportaciones mexicanas aplicadas unilateralmente por otros países;
- e) Cuando sea necesario impedir la concurrencia al mercado interno de mercancías en condiciones que impliquen prácticas desleales de comercio internacional, y
- f) Cuando se trate de situaciones no previstas por las normas oficiales mexicanas en lo referente a seguridad nacional, salud pública, sanidad fitopecuaria o ecología, de acuerdo a la legislación en la materia.

Las medidas de restricción o regulación no arancelarias a la exportación o a la importación, deberán expedirse por acuerdo de la SECOFI, o en su caso, conjuntamente con la autoridad competente.

#### **4.4.2 Medidas de regulación o restricción no arancelarias de emergencia**

Las medidas de emergencia consisten en la imposición o suspensión de un arancel o medidas de regulación y restricción no arancelarias cuando por el aumento masivo de las importaciones, se vea afectada la industria nacional de un Estado.

Las situaciones en las que se puede establecer una medida de regulación o restricción de emergencia, en términos del Artículo 19 de la Ley de Comercio Exterior, son las siguientes:

- Tratándose de la importación o exportación de bienes cuya comercialización esté sujeta por disposición constitucional a restricciones específicas, como es el caso del petróleo crudo.
- 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.
- En el caso de que se requiera conservar los bienes con valor histórico, artístico o arqueológico.
- Cuando se trate de situaciones no previstas en las normas oficiales mexicanas referentes a seguridad nacional, salud pública, sanidad fitopecuaria o ecológica, de conformidad con la legislación en la materia.

Las dependencias del Ejecutivo Federal competentes para establecer medidas de regulación o restricción no arancelarias, podrán establecerlas, aun sin la opinión previa de la Comisión de Comercio Exterior cuando se trate de una situación de emergencia susceptible de producir un daño difícilmente reparable, de seguirse el procedimiento normal señalado en el Artículo 17 de la Ley de Comercio Exterior.

#### **4.5 Modalidades de las regulaciones o restricciones no arancelarias**

Las medidas de regulación y restricción no arancelarias previstas en la Ley de Comercio Exterior podrán consistir en permisos previos, cupos máximos, marcado de país de origen, certificaciones, cuotas compensatorias, en su caso,

especificaciones técnicas de la mercancía y documentación que la identifique, así como los demás instrumentos que se consideren adecuados para los fines de la política comercial del país.

#### 4.5.1 Permisos previos

La fracción I del Artículo 15 del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior, define a los *permisos previos* de exportación o importación, como el instrumento expedido por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial para realizar la entrada o salida de mercancías al o del territorio nacional. Los permisos son intransferibles.

##### Solicitud

La SECOFI resolverá la solicitud de permiso o prórroga del mismo dentro de 15 días posteriores a la fecha de su aceptación.

Para presentar solicitud y recoger el permiso respectivo, el interesado o su representante deberán satisfacer los requisitos que establezca la Ley de Comercio Exterior.

Los usuarios habituales podrán obtener una credencial expedida por la SECOFI en la que se consignará el número de registro correspondiente (Tarjeta PEXIM), con la cual podrán comprobar ante las autoridades aduaneras que cuentan con el permiso respectivo. Ello se realiza mediante una operación electrónica y la utilización de una tarjeta magnética. Al efectuar dicha operación, se imprime en el pedimento el descargo del permiso respectivo.

En el permiso se especificarán, entre otros datos, los siguientes: el régimen ya sea de exportación o de importación, el nombre del beneficiario, la fracción arancelaria correspondiente a la mercancía, así como el valor y cantidad que se autorice importar o exportar y el periodo de vigencia.

En caso de ser necesario, el titular del permiso o su representante legal podrá solicitar la prórroga o modificación del mismo, siempre y cuando lo hagan mediante la utilización de la forma oficial, y el permiso de que se trate se encuentre vigente.

Las aduanas podrán autorizar una o más prórrogas automáticas sobre la vigencia original de los permisos, siempre y cuando se demuestre que el embarque de la mercancía se realizó durante el periodo de vigencia del mismo. En el supuesto de que proceda la prórroga, su plazo será de 30 días si se trata de vía marítima y de 7 días en los demás casos.

La utilización de permisos previos no se utilizará para en los siguientes casos:

- a) Para combatir prácticas desleales de comercio internacional; y
- b) Para restringir la exportación o importación, circulación o tránsito de mercancías con el fin de cumplir con las disposiciones en materia de normas oficiales mexicanas.

La SECOFI podrá sujetar la exportación o importación de mercancías a requisito de permiso previo automático, para efectos de llevar un registro de operaciones de comercio de comercio exterior siempre que no exista otro procedimiento administrativo que permita la supervisión y seguimiento de dichas operaciones de manera más ágil.

La SECOFI expedirá los permisos automáticos a todas las personas físicas o morales que reúnan los requisitos para efectuar las operaciones de comercio exterior.

#### **Permisos ante la Secretaría de la Defensa Nacional**

De conformidad con la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos,<sup>85</sup> la importación y exportación de las armas, objetos y materiales tales como municiones, pólvoras, explosivos y otras sustancias peligrosas, requiere obtener el permiso respectivo de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA).

Estos permisos los cuales son intransferibles pueden ser:

- a) *Generales*, aquéllos que se concederán a negociaciones o personas que se dediquen a actividades en las cuales utilizan este tipo de mercancía de manera permanente.
- b) *Ordinarios*, aquéllos que se expedirán en cada caso para realizar operaciones mercantiles entre sí o con comerciantes de otros países a las negociaciones con permiso general vigente.
- c) *Extraordinarios*, aquéllos que se otorgarán a quienes de manera eventual tengan necesidad de efectuar alguna operación.

Las mercancías que necesitan permiso de la Secretaría de la Defensa Nacional para su importación o exportación son las siguientes:

- a) Armas

<sup>85</sup> Publicada en el DOF el 11 de enero de 1972 y modificada por última vez el 21 de diciembre de 1995.

- b) Municiones
- c) Pólvoras y explosivos
- d) Artificios
- e) Sustancias químicas relacionadas con explosivos (todas aquellas que en sí, solas o combinadas, sean susceptibles de emplearse como explosivos).

Las armas, objetos y materiales que se importen al amparo de permisos ordinarios o extraordinarios, deberán destinarse precisamente al uso señalado en dichos permisos. Cualquier modificación, cambio o transformación, requiere un nuevo permiso.

Para obtener el permiso de exportación de las armas, objetos y materiales mencionados, los interesados deberán acreditar ante la Secretaría de la Defensa Nacional que se cuenta con el permiso de importación expedido por el gobierno del país de destino de la mercancía.

Cuando las armas, objetos y materiales de importación o exportación comercial, se encuentren en poder de la aduana respectiva, los interesados comunicarán a la Secretaría de la Defensa Nacional, para que ésta designe un representante que investigue en el despacho aduanal, sin cuyo requisito no podrá permitirse el retiro de la mercancía del recinto fiscal. La intervención de dicho representante de la Secretaría de la Defensa Nacional tienen por objeto el comprobar que los efectos importados o por exportar, corresponden a los anotados en el permiso respectivo.

Los particulares que adquieran armas o municiones en el extranjero, deberán solicitar permiso extraordinario para retirarlas del recinto fiscal.

Las importaciones temporales de armas o municiones de turistas, cinéticos y deportistas de tiro, deberán estar amparadas por el permiso extraordinario correspondiente.

### **Permisos ante la Secretaría de Educación Pública**

Las piezas o monumentos que hayan sido declarados como monumento histórico, requieren permiso por parte de la Secretaría de Educación Pública (SEP) apoyado de la opinión del Instituto Nacional de Bellas Artes (INBA), para proceder a su exportación, en términos del Reglamento de la Ley Federal Sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas.<sup>86</sup>

<sup>86</sup> Publicado en el DOF el 8 de diciembre de 1975 y modificado mediante Decreto publicado en el mismo órgano el 5 de enero de 1993.

FALTA PAGINA

No. 133



mercancía de que se trate se importa en exceso de dicha cantidad, se estará obligado al pago de un arancel mayor (arancel general).

La administración de los cupos podrá hacerse mediante la utilización de permisos previos. La SECOFI especificará en el DOF la cantidad, volumen o valor total del cupo, los requisitos para la presentación de solicitudes, la vigencia del permiso correspondiente y el procedimiento para su asignación entre los exportadores o importadores interesados. La determinación, las modificaciones y los procedimientos de asignación de cupos, deberán someterse previamente a la opinión de la Comisión de Comercio Exterior.

### **Asignación de cupos**

La asignación de cupos se efectúa mediante licitación pública, de forma directa o en el orden en que lleguen los importadores a la aduana y mediante transferencia de cupo, como se indica a continuación.

- **Mediante licitación pública:**

Para la asignación por licitación pública se expedirá la convocatoria con el fin de que cualquier persona física o moral presente proposiciones para adquirir parte o total del cupo asignado a determinada mercancía de exportación o de importación. Cuando la asignación se realice mediante este mecanismo, la SECOFI publicará la convocatoria correspondiente en el DOF, por lo menos 20 días antes de que se inicie el periodo de registro y pondrá a disposición de los interesados, en la fecha en que se indique en la convocatoria, las bases conforme a las cuales se regirá la licitación pública.

La convocatoria deberá contener los siguientes datos:

- a) La descripción del cupo y su monto y, en su caso, el monto máximo que cada interesado podrá obtener.
- b) El lugar, fecha y horario en que se proporcionarán las bases de la licitación y su costo.
- c) El lugar, fecha y hora para la celebración del acto de apertura de las posturas de adjudicación.

El acto de adjudicación se llevará a cabo en presencia de representantes de la SECOFI y de la SHCP, y en su caso, de la dependencia competente, pudiéndose invitar a un representante de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM).

- **De manera directa o en el orden en que lleguen los importadores a la aduana:**

Al respecto, la SECOFI podrá establecer topes individuales máximos de valor, cantidad o volumen para determinada mercancía de importación o de exportación, no obstante, podrá optar de manera fundada y razonada, por otros procedimientos de asignación que promuevan la competitividad de cadenas productivas y garanticen un acceso adecuado a nuevos solicitantes. Igualmente, los procesos de asignación de los cupos se podrán determinar en tratados o convenios internacionales de los que México sea parte.

El acto de adjudicación se llevará a cabo en presencia de representantes de la SECOFI y de la SHCP y, en su caso, por la dependencia competente, pudiéndose invitar a un representante de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

En todo caso, la asignación de cupos entre importadores o exportadores se realizará mediante procedimientos que no constituyan por sí mismos un obstáculo al comercio internacional.

- **Transferencia del certificado de cupo:**

Los certificados otorgados por medio de licitación pública podrán ser transferidos y deberán ser nominativos. Cuando el titular de un certificado lo transfiera, el interesado en obtener la titularidad del mismo deberá informar por escrito a la SECOFI dicho acto y solicitará le sea expedido un nuevo certificado. La SECOFI podrá analizar la conveniencia de las transferencias a fin de evitar prácticas monopólicas u obstáculos al comercio, en los términos de la Ley de Competencia Económica.

#### **4.5.3 Mercado de país de origen**

El *mercado de país de origen* determina cuándo una mercancía importada a territorio nacional se puede considerar de determinado país, por ejemplo canadiense, mexicana o venezolana.

Compete a la SECOFI establecer los requisitos de mercado de país de origen, previa consulta a la Comisión de Comercio Exterior, los cuales se deberán publicar en el DOF. De esta manera, se podrá exigir que una mercancía importada a territorio nacional ostente un mercado de país de origen en donde se indique el nombre de dicho país. También se deberán dar a conocer en el DOF los criterios necesarios para reconocer el origen de la mercancía a la que se le solicite el referido requisito de mercado.

El Acuerdo por el que se establecen reglas de marcado de país de origen para determinar cuando una mercancía importada a territorio nacional se puede considerar una mercancía estadounidense o canadiense de conformidad con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte,<sup>87</sup> establece las reglas para determinar cuándo una mercancía importada a territorio nacional se puede considerar mercancía estadounidense o canadiense de conformidad con el TLCAN.

#### 4.5.4 Certificaciones

El documento con base en el cual el importador debe acreditar el origen de las mercancías se denomina certificado de origen o certificado de país de origen. El país de origen de las mercancías se determinará de conformidad con la Reglas de País de Origen que establezca la SECOFI o en su caso, conforme a las reglas establecidas en los tratados o convenios internacionales de los que México sea parte, y deberá anexarse al pedimento de importación.

Existen dos tipos de certificaciones de origen:

- Para que se conceda al importador la aplicación de preferencias arancelarias, cupos, marcado de país de origen y otras medidas que al efecto se establezcan (certificado de origen).
- Para efectos de la no-aplicación de una cuota compensatoria (certificado de país de origen).

El origen de la mercancía podrá ser nacional, si se considera un sólo país, o regional, si se considera a más de un país. Las reglas de origen deberán presentarse previamente a la opinión de la Comisión de Comercio Exterior y publicarse en el DOF, conteniendo cualquiera de los siguientes criterios:

- *Cambio de clasificación arancelaria.* En este caso se especificarán las subpartidas o partidas de la nomenclatura arancelaria del sistema armonizado en el que se considera que existe salta arancelario;
- *Contenido nacional o regional.* En este caso se indicará el método de cálculo y el porcentaje correspondiente, y
- *De producción, fabricación o elaboración.* En este caso se especificará con precisión la operación o proceso productivo que confiera origen a la mercancía.

<sup>87</sup> Publicado en el DOF el 7 de enero de 1994 y modificado por última vez por Decreto publicado en el mismo órgano el 25 de septiembre de 1997.

La SECOFI podrá utilizar criterios adicionales cuando no se pueda cumplir con los anteriores, mismos que deberán especificarse en la regla de origen respectiva, tales como el de acumulación, el de materiales intermedios, el de *mínimis*, etcétera.

El Acuerdo por el que se establecen las normas para la determinación del país de origen de mercancías importadas y las disposiciones para su certificación, en materia de cuotas compensatorias,<sup>88</sup> establece las normas para la determinación y certificación del país de origen de las mercancías que se importen a México para los efectos de la aplicación de la Ley de Comercio Exterior en materia de cuotas compensatorias. Asimismo, en su Anexo I establece las Reglas de país de Origen para efectos de la aplicación de dicho Acuerdo.

No en todos los casos los importadores están obligados a presentar un certificado de origen, por ejemplo:

- Tratándose de la importación de mercancías cuyo valor no exceda del equivalente en moneda nacional, o en otras divisas, a mil dólares de los EUA.
- En el caso de la importación de muestras y muestrarios que por sus condiciones, carecen de valor comercial.
- Tratándose de exenciones o franquicias en términos de la Ley Aduanera.
- Cuando se introduzcan mercancías al territorio nacional bajo el régimen de importación temporal; de elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado; y tiendas libres de impuestos (*duty free*).
- Tratándose de las mercancías que no estén sujetas al pago de cuotas compensatorias.
- Cuando sean mercancías exportadas definitivamente que retornen al país en términos de la Ley Aduanera.
- En el caso del retorno de mercancías exportadas temporalmente conforme a la Ley Aduanera.

#### 4.5.5 Normas oficiales mexicanas o NOM's

La Ley Federal Sobre Metrología y Normalización<sup>89</sup> tiene como objetivo fomentar la transparencia y eficiencia en la elaboración de las normas oficiales

<sup>88</sup> Publicado en el DOF el 30 de agosto de 1994 y modificado mediante Decreto publicado en el mismo órgano el 11 de noviembre de 1996.

<sup>89</sup> Publicada en el DOF el 1o. de julio de 1992.

mexicanas y normas mexicanas que se aplican a las mercancías. De conformidad esta Ley las normas técnicas tienen, entre otros fines, los siguientes:

- a) Establecer las características y/o especificaciones que deban reunir los productos y procesos cuando éstos puedan constituir un riesgo para la seguridad de las personas o dañar la salud humana, animal o vegetal, el medio ambiente general y laboral, o para la preservación de recursos materiales.
- b) La determinación de la información comercial, sanitaria, ecológica, de calidad, seguridad e higiene y requisitos que deben cumplir las etiquetas, envases, embalajes y la publicidad de los productos para dar información al consumidor usuario.
- c) Las especificaciones y/o procedimientos de envase o embalaje de los productos que puedan constituir un riesgo para la seguridad de las personas o dañar la salud o medio ambiente.

En todo caso, la importación, circulación o tránsito de mercancías estarán sujetos a las normas oficiales mexicanas y no podrán establecerse disposiciones de normalización diferentes a éstas. Las mercancías sujetas al cumplimiento de una norma oficial mexicana se identificarán a nivel fracción arancelaria de la Tarifa de la Ley del Impuesto General de Importación o de Exportación, según corresponda.

La SECOFI determinará las normas oficiales mexicanas que las autoridades aduaneras deban hacer cumplir en el punto de entrada de la mercancía al país. Para tal efecto, los importadores deberán cumplir con lo establecido en el Acuerdo que identifica las fracciones arancelarias de las tarifas de la Ley del Impuesto General de Importación y de la Ley del Impuesto General de Exportación, en las cuales se clasifican las mercancías sujetas al cumplimiento de las normas oficiales mexicanas en el punto de entrada al país, y en su salida.<sup>90</sup>

El establecimiento de las normas oficiales mexicanas se someterá previamente a la opinión de la Comisión de Comercio Exterior y se deberán publicar en el DOF.

Cualquier otra medida administrativa de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que tenga como propósito regular o restringir el comercio exterior del país y la circulación o tránsito de mercancías extranjeras, deberá someterse a la opinión de la Comisión de Comercio Exterior

<sup>90</sup> Publicado en el DOF el 2 de junio de 1997.

previamente a su expedición, a fin de procurar su mejor coordinación con las medidas arancelarias y no arancelarias previstas en la Ley de Comercio Exterior y otras disposiciones aplicables.

#### 4.5.6 Medidas de salvaguarda

Compete al Ejecutivo Federal la facultad de establecer medidas para restringir o prohibir la importación o la exportación de mercancías cuando se estime urgente, mediante decretos publicados en el DOF, en términos del Artículo 131 de la CPEUM.

El Artículo 45 de la Ley de Comercio Exterior define a las *medidas de salvaguarda* (de salvaguardia o cláusula general de escape), como aquellas medidas de urgencia que regulan o restringen temporalmente las importaciones de mercancías idénticas, similares o directamente competitivas a las de producción nacional y que tienen por objeto prevenir o remediar el daño serio y facilitar el ajuste de los productores nacionales.

Estas medidas sólo se impondrán cuando se haya constatado que las importaciones han aumentado en tal cantidad y en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño serio a la producción nacional y podrán consistir en aranceles específicos o *ad valorem*, permisos previos o cupos máximos. Tienen como propósito de desalentar la importación de mercancías, o para corregir el desequilibrio en el mercado nacional entre las mercancías importadas de cierto tipo y aquellas idénticas, similares o directamente competitivas con éstas, con las de producción nacional.

Se debe entender por daño serio el que es general y significativo a la producción nacional. La *amenaza de daño serio* es el peligro inminente y claramente previsto de daño serio a la producción nacional. La determinación de amenaza de daño serio se basará en hechos y no solamente en alegatos, conjeturas o posibilidades remotas.

Para llevar a cabo la determinación de las medidas de salvaguardia la SECOFI recabará en lo posible toda la información relevante y valorará todos los factores significativos que afecten la producción nacional de mercancías idénticas, similares o directamente competitivas.

Los procedimientos en materia de medidas de salvaguardia se iniciarán de oficio o a petición de parte. La parte solicitante deberá estar integrada por productores de mercancías idénticas o similares a aquéllas que se estén importando en condiciones y volúmenes tales que dañen o amenacen dañar seriamente a la producción nacional.

Dentro de la información que deberá tomar en cuenta la SECOFI están incluidos los siguientes puntos:

- El incremento de la importación del bien en términos absolutos y relativos.
- La penetración de las importaciones en el mercado nacional, los cambios en los niveles de ventas, productividad, utilización de la capacidad instalada, utilidades, precios e inventarios.

La determinación de las medidas de salvaguarda se realizará de acuerdo con los convenios y tratados de los que México sea parte, y dentro de un plazo mayor a 260 días contados a partir del día siguiente a la resolución de inicio de la investigación.

Una vez concluida la investigación la SECOFI enviará el expediente administrativo a la Comisión de Comercio Exterior para que ésta emita su opinión, para su posterior publicación en el DOF.

El Ejecutivo Federal podrá dentro de los 20 días posteriores a la publicación de inicio de la investigación, establecer medidas provisionales de salvaguarda, siempre y cuando:

- a) Se presenten circunstancias críticas en las que cualquier demora entrañaría un daño difícilmente reparable, y
- b) Cuento con pruebas de que el aumento de las importaciones ha causado o amenazado causar un daño serio.

Las medidas de salvaguarda estarán vigentes de conformidad con los programas de ajuste a que se hayan comprometido los productores nacionales, pero en todo caso, no podrán durar más de cuatro años.

#### **4.5.7 Medidas de regulación y restricción no arancelarias a cargo de las diferentes entidades del Sector Público**

Las dependencias del Ejecutivo Federal tienen en el ámbito de su competencia establecer medidas de regulación o restricción no arancelaria a la importación o a la exportación de mercancías que se introduzcan o salgan del territorio nacional, o emitir opinión técnica sobre la conveniencia o no de sujetar determinada mercancía a regulación, con el propósito de ejercer un control en sectores relevantes para el país, tales como la salud pública, la seguridad nacional, la protección al medio ambiente, la salud animal y vegetal, entre otros.

En este sentido, con el propósito de proporcionar un panorama más amplio de los controles de comercio exterior enunciaremos algunos de los más importantes instrumentos jurídicos emitidos por las Secretarías de Estado, que regulan o restringen la importación, exportación, circulación o tránsito de mercancías por el territorio nacional procedentes del y destinadas al exterior:

- Acuerdo por el que se establece la clasificación y codificación de mercancías cuya exportación está sujeta a la presentación de un certificado de origen expedido por el Consejo Mexicano del Café o los consejos estatales y el procedimiento para la emisión de certificado de origen. DOF, 27 de diciembre de 1995.
- Acuerdo que establece la clasificación de mercancías cuya importación y exportación está sujeta a autorización previa por parte de la Secretaría de Energía. DOF, 27 de diciembre de 1995.
- Acuerdo que establece la clasificación y codificación de mercancías cuya importación o exportación está sujeta a regulación sanitaria de la Secretaría de Salud. DOF, 27 de diciembre de 1995, modificado el 24 de julio de 1996.
- Acuerdo que establece la clasificación y codificación de mercancías cuya importación está sujeta a regulación por parte de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural. DOF, 30 de mayo de 1995, modificado el 16 de mayo de 1996.
- Acuerdo que sujeta al requisito de permiso previo de importación por parte de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial diversas mercancías, cuando se destinen a los regímenes aduaneros de importación definitiva, temporal o depósito fiscal. DOF, 27 de diciembre de 1995, modificado el 15 de abril y 3 de julio de 1996.
- Acuerdo que establece la clasificación y codificación de mercancías cuya importación está sujeta a regulación por parte de la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca. DOF, 27 de octubre de 1997.
- Acuerdo que establece la clasificación y codificación de mercancías cuya importación está sujeta a regulación por parte de las dependencias que integran la Comisión Intersecretarial para el Control de Proceso y Uso de Plaguicida, Fertilizantes y Sustancias Tóxicas (CICOPLAFEST). DOF, 16 de enero de 1996, modificado el 29 de agosto de 1996.



#### 4.5.8 Cuotas compensatorias

Las cuotas compensatorias son consideradas como aprovechamientos en términos del Artículo 3o. del Código Fiscal de la Federación, y pueden ser definitivas o provisionales. Son determinadas mediante un procedimiento de investigación de prácticas desleales de comercio internacional, esto es, la importación de mercancías en condiciones de discriminación de precios (*dumping*) u objeto de subvenciones (o subsidios) en su país de origen o procedencia, que causen o amenacen causar daño a la producción nacional.

Las personas físicas o morales que importen mercancías en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional, están obligadas a pagar una cuota compensatoria, con la finalidad de equilibrar el precio de dichas mercancías con las nacionales al momento de competir dentro del mercado nacional.

Las prácticas desleales, de conformidad con la Ley de Comercio Exterior, son:

- **El *dumping* o discriminación de precios.** Consistente en la importación de mercancías al territorio nacional a un precio inferior a su valor normal, que cause o amenace causar daño a la producción nacional. Existe *dumping* cuando empresas extranjeras envían sus productos a un tercer país a un precio inferior al que normalmente venden para exportación, incluso en ocasiones por debajo de los costos de producción, compitiendo en el mercado interno de ese país con las mercancías de producción nacional, provocando un daño a la planta productiva del mismo.
- **La subvención.** Es el beneficio que otorga un gobierno extranjero, sus organismos públicos o mixtos, o sus entidades, directa o indirectamente a los productores, transformadores, comercializadores o exportadores de mercancías para fortalecer inequitativamente su posición competitiva internacional, a través de estímulos, incentivos, primas o subsidios, salvo que se trate de prácticas internacionalmente aceptadas.

De las definiciones expuestas, se desprenden los siguientes elementos para que proceda la aplicación de una cuota compensatoria como consecuencia de la existencia de una práctica desleal de *dumping* o subvención:

- (a) Discriminación de precios y/o subvenciones
  - (b) Daño o amenaza de daño
  - (c) Relación causal entre (a) y (b)
- = Cuota compensatoria

Además de lo anterior, para que ocurra una práctica depredatoria de comercio internacional es indispensable que los dos mercados (el del país de exportación y el del país de importación) estén separados, de modo que no sea posible (o rentable) comprar en el mercado externo y revender en el interno.

La determinación de una cuota compensatoria derivada de una práctica desleal de comercio internacional compete a la SECOFI mediante una investigación administrativa. Dicho procedimiento de investigación se encuentra regulada en la Ley de Comercio Exterior y su Reglamento.

#### **4.6 Procedimiento de investigación en materia de prácticas desleales de comercio internacional**

En términos del Artículo 28 de la Ley de Comercio Exterior, se consideran *prácticas desleales de comercio internacional* la importación de mercancías en condiciones de discriminación de precios (*dumping*) u objeto de subvenciones en su país de origen o procedencia, que causen o amenacen causar daño a la producción nacional.

La Ley de Comercio Exterior no hace referencia a la palabra *dumping*, sin embargo, la acepción que dicho vocablo significa en el comercio internacional (discriminación de precios), es recogido por ésta del Artículo VI del GATT de nominado "Derechos *antidumping* y derechos compensatorios".

Las personas físicas o morales que importen mercancías en condiciones de prácticas de comercio internacional están obligadas a pagar una cuota compensatoria, determinada conforme a un procedimiento de investigación administrativa en materia de prácticas desleales de comercio internacional.

La determinación de la existencia de *dumping* o subvenciones, del daño o amenaza de daño, de su relación causal y el establecimiento de cuotas compensatorias se realiza a través de dicha investigación conforme al procedimiento administrativo previsto en la Ley de Comercio Exterior y sus disposiciones reglamentarias.

##### **4.6.1 Determinación de la discriminación de precios**

Para la determinación de la existencia de la discriminación de precios se entiende como *valor normal* de las mercancías exportadas a México, el precio comparable de una mercancía idéntica o similar que se destine al mercado interno de país de origen en el curso de operaciones normales.

Cuando no se realicen ventas de una mercancía idéntica o similar en el país de origen o cuando tales ventas no permitan una comparación válida, se considerará como valor normal en orden sucesivo:

- a) El precio comparable de una mercancía idéntica o similar, exportada del país de origen a un tercer país en el curso de operaciones normales. Este precio podrá ser el más alto siempre que sea representativo; o
- b) El valor reconstruido en el país de origen que se obtendrá de la suma del costo de producción, gastos generales y una utilidad razonable, los cuales deberán corresponder a operaciones comerciales normales en el país de origen.

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

Cuando las operaciones en el país de origen o de exportación a un tercer país que generen utilidades sean insuficientes para calificarlas como representativas, el valor normal deberá establecerse conforme al valor reconstruido.

En el caso de importaciones originarias de un país con economía centralmente planificada, se tomará como valor normal de la mercancía de que se trate el precio de la mercancía idéntica o similar en un tercer país con economía centralmente planificada para propósitos de investigación. La determinación del valor normal se hará de conformidad con las disposiciones establecidas en los párrafos anteriores. Cuando una mercancía sea exportada a México desde un país intermediario, y no directamente del país de origen, el valor normal será el precio comparable de mercancías idénticas o similares en el país de procedencia.

No obstante, cuando una mercancía de que se trate sólo transite, no se produzca o no exista un precio comparable en el país de exportación, el valor normal se determinará tomando como base el precio en el mercado del país de origen.

#### **4.6.2 Investigación administrativa**

La SECOFI podrá iniciar una investigación sobre prácticas desleales de comercio internacional a petición de parte o de oficio. La determinación de la existencia de discriminación de precios o subvenciones, del daño o amenaza de daño, de su relación causal y el establecimiento de las cuotas compensatorias se realizará a través de una investigación conforme al procedimiento administrativo previsto en la Ley de Comercio Exterior y su Reglamento.

La prueba de daño o amenaza de daño se otorgará siempre y cuando en el país de origen o procedencia de las mercancías de que se trate exista reciprocidad. En caso contrario la SECOFI podrá imponer cuota compensatoria sin necesidad de probar el daño o amenaza de daño.

La determinación de que la importación de mercancías cause daño a la producción nacional, corresponde a la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales (UPCI) de la SECOFI, tomando en cuenta:

- a) El volumen de la importación de mercancías objeto de prácticas desleales del comercio internacional, para determinar si ha habido un aumento considerable de las mismas en relación con la producción o el consumo interno del país.
- b) El efecto que sobre los precios de productos idénticos o similares en el mercado, causa o pueda causar la importación de mercancías en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional. Deberá tomarse en cuenta si la mercancía importada se vende en el mercado interno a un precio considerablemente inferior al de los productos idénticos o similares, o bien si el efecto de tales importaciones es de hacer bajar los precios anormalmente o de impedir en la misma medida el alza razonable, que en otro caso se hubiera producido.
- c) El efecto causado o que pueda causarse sobre los productores nacionales de mercancías idénticas o similares a las importadas, considerando todos los factores e índices económicos pertinentes que influyan en la condición del sector correspondiente, tales como la disminución apreciada y potencial en el volumen de producción, las ventas, la participación en el mercado, las utilidades, la productividad, el rendimiento de las inversiones o la utilización de la capacidad instalada; los factores que repercuten en los precios internos y los efectos negativos apreciados y potenciales en el flujo de caja, las existencias, el empleo, los salarios, la capacidad de reunir capital, la inversión o crecimiento de la producción.
- d) Y los demás elementos que considere la SECOFI.

La determinación de la existencia de una amenaza de daño a la producción nacional, la hará la SECOFI tomando en cuenta:

- a) El incremento de las importaciones objeto de prácticas desleales en el mercado nacional que indique la probabilidad fundada de que se

produzca un aumento sustancial de dichas importaciones en un futuro inmediato;

- b) La capacidad libremente disponible del exportador o un aumento inminente y sustancial de la misma que indique la probabilidad fundada de un aumento significativo de las exportaciones objeto de prácticas desleales al mercado mexicano, teniendo en cuenta la existencia de otros mercados de exportación que puedan absorber el posible aumento de las exportaciones;
- c) Si las importaciones se realizan a precios que repercutirán sensiblemente en los precios nacionales, haciéndolos bajar o impidiendo que suban, lo que probablemente harán aumentar la demanda de nuevas importaciones;
- d) La existencia del producto objeto de la investigación;
- e) En su caso, la rentabilidad esperada de inversiones factibles; y
- f) Los demás elementos que considere conveniente la SECOFI.

Para la determinación de la existencia de la amenaza de daño, la SECOFI tomará en cuenta todos los factores descritos que le permitan concluir si las nuevas importaciones en condiciones desleales serán inminentes y que de no aplicarse cuotas compensatorias, se produciría un daño en términos de la propia Ley de Comercio Exterior.

#### **4.6.3 Solicitud del procedimiento de investigación**

Se iniciará de oficio o solicitud de parte, abriendo para el efecto un expediente administrativo.

La solicitud de parte podrá ser presentada por las personas físicas o morales productoras:

- De mercancías idénticas o similares de mercancías que se estén importando o pretendan importarse en condiciones de prácticas desleales.
- De mercancías idénticas o similares o directamente competitivas a aquéllas que se estén importando en condiciones y volúmenes tales que dañen seriamente o amenacen dañar seriamente la producción nacional.

Las solicitudes deben ser representativas de la producción nacional, esto es, abarcar cuando menos el 25% de la producción nacional de la mercancía de que se trate.

En la solicitud se deberá exponer bajo protesta de decir verdad los argumentos que fundamenten las necesidad de aplicar cuotas compensatorias o medidas de salvaguarda. Es necesario cumplir entre otras con las siguientes formalidades para presentar la solicitud de investigación:

- La autoridad administrativa competente ante la cual se promueva.
- Nombre o razón social y domicilio del promovente.
- Actividad principal a la que se dedica el promovente.
- Volumen y valor de la producción nacional del producto idéntico o similar al de importación.
- Fundamentos legales en que se sustenta.
- Descripción de la mercancía de cuya importación se trate, acompañando las especificaciones y elementos que demuestren su calidad comparativamente con la producción nacional.
- Nombre y razón social de los que efectuaron la importación o de quienes pretendan realizarla, aclarando si dicha importación se realizó o se realizará en una varias importaciones.
- Nombre del país o países de origen o de procedencia de la mercancía según se trate y el nombre o nombres de las personas que pretendan realizar la exportación en condiciones de prácticas desleales al territorio nacional.
- Manifestación de los hechos y datos acompañados de las pruebas razonablemente disponibles en los que funde su petición. Estos hechos deberán narrarse sucintamente con claridad y precisión de los que se infiera la probabilidad fundada de la existencia de la práctica desleal de comercio internacional.

Es importante mencionar que el procedimiento de investigación no será obstáculo para el despacho ante las aduanas correspondientes de las mercancías involucradas en la investigación.

#### **4.6.4 Partes interesadas**

Se considera como *parte interesada* a los productores solicitantes, importadores y exportadores de la mercancía objeto de investigación, así como a las personas morales extranjeras que tengan un interés directo en la investigación

de que se trate y aquéllas que tengan tal carácter de conformidad con los tratados internacionales.

#### **4.6.5 Plazos**

Dentro de un plazo de 30 días a partir de la presentación de la solicitud la SECOFI deberá:

- a) Aceptar la solicitud y dar inicio a la investigación a través de la resolución respectiva que se publicará en el DOF.
- b) Requerir al solicitante mayores elementos de prueba o datos, que deberán proporcionarse dentro de un plazo de 20 días contados a partir de la recepción de la prevención.
- c) Desechar la solicitud.

Cuando es aceptada la solicitud deberá publicarse la resolución respectiva en el DOF, en consecuencia la SECOFI deberá notificar a las partes interesadas de que tenga conocimiento para que comparezcan a manifestar lo que a su derecho convenga, para lo cual tendrán las partes interesadas un plazo de 30 días a partir de la mencionada publicación en el DOF, para que formulen su defensa y presenten la documentación requerida.

La SECOFI podrá requerir a las partes los documentos probatorios, información y datos que estime pertinentes. Asimismo, podrá requerir a los productores, distribuidores o comerciantes de la mercancía de que se trate así como a los agentes aduanales, mandatarios o consignatarios de los importadores o cualquier otra persona que estime conveniente la información y datos que tengan a su disposición.

Las partes deberán enviar copia a las demás partes de cualquier informe, documento y medio de prueba que presenten a la autoridad en el curso del procedimiento, excepto información confidencial.

#### **4.6.6 Procedimiento**

Dentro de un plazo de 130 días contados al día siguiente de la publicación de la resolución de inicio de la investigación, la SECOFI dictará la resolución provisional mediante el cual podrá:

- Determinar cuota compensatoria provisional, previo el cumplimiento de las formalidades del procedimiento y siempre que hayan transcurrido por lo menos 45 días de la publicación de inicio de la investigación.

- No imponer cuota compensatoria provisional y continuar con la investigación administrativa.
- Dar por concluida la investigación administrativa cuando no existan pruebas suficientes de la discriminación de precios, de la subvención, del daño o amenaza de daño alegados o la relación causal entre uno y otro.

Esta resolución preliminar deberá publicarse en el DOF y se notificará a las partes interesadas.

#### **4.6.7 Audiencia conciliadora**

En el curso de la investigación administrativa las partes podrán solicitar una audiencia conciliadora, en la cual se podrán proponer fórmulas de solución y conclusión de la investigación, mismas que serán sancionadas por la propia SECOFI y se incorporarán en la resolución respectiva que tendrá el carácter de resolución final.

Terminada la investigación sobre prácticas desleales de comercio internacional, la SECOFI deberá someter a opinión de la Comisión de Comercio Exterior, el proyecto de resolución final, la cual deberá dictarse dentro del plazo de 260 días a partir del día siguiente de la publicación en el DOF del inicio de la investigación.

En la resolución final la SECOFI deberá:

- Imponer cuota compensatoria definitiva.
- Revocar la cuota compensatoria provisional.
- Declarar concluida la investigación sin imponer cuota compensatoria.

Una vez dictada la cuota compensatoria definitiva las partes podrán solicitar a la SECOFI que resuelva si determinada mercancía está sujeta a dicha cuota compensatoria, en el caso la SECOFI deberá informar a las demás partes interesadas y deberá dar respuesta al solicitante.

#### **4.6.8 Determinación de la cuota compensatoria**

Corresponde a la SECOFI determinar, cuando procedan, las cuotas compensatorias, las que podrán ser equivalentes, en el caso de discriminación



de precios, a la *diferencia* entre el valor normal y el precio de exportación, y en el caso de subvenciones, al *monto del beneficio*.

Las disposiciones legales que se apliquen a la cuota compensatoria en lo relativo a su causación y pago serán las mismas que rijan para el caso de las contribuciones, a menos que en algún otro instrumento legal se establezcan expresamente otras.

Las cuotas compensatorias definitivas estarán en vigor durante el tiempo y en la medida necesarios para contrarrestar la práctica desleal que esté causando daño o amenaza de daño a la producción nacional.

Las cuotas compensatorias definitivas deberán revisarse anualmente a petición de parte interesada y podrán revisarse en todo tiempo de oficio por la SECOFI. En todo caso las resoluciones que declaren el inicio y la conclusión de la revisión deberán de notificarse a las partes interesadas y publicarse en el DOF.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público procederá al cobro de las cuotas compensatorias, pudiendo aceptar garantía constituida en términos de los Artículos 141 y 142 del Código Fiscal de la Federación, cuando se trate de cuotas compensatorias provisionales.

#### 4.6.9 Mecanismos de impugnación

Existen dos mecanismos para impugnar las resoluciones de la SECOFI en materia de prácticas desleales, consignadas en las fracciones IV, V, VI y VIII del Artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior:

- a) Los mecanismos internos; y
- b) Los mecanismos internacionales alternativos establecidos en los tratados internacionales de los que México forma parte.

En el primer caso, se prevén dos vías legales para impugnar las resoluciones a que se refieren las 10 fracciones consignadas en el citado Artículo 94: Una denominada vía larga,<sup>91</sup> prevista en la propia Ley de Comercio Exterior; y la otra llamada vía corta, contenida en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.<sup>92</sup>

La primera vía implica tres grandes etapas sucesivas en su procedimiento:

<sup>91</sup> Malpica, de la Madrid, Luis. *El Sistema Mexicano Contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte*. UNAM, México, 1996, pág. 85.

<sup>92</sup> Publicada en el DOF el 4 de agosto de 1994 y en vigor a partir del 1o. de junio de 1995.

- a) Se inicia con el recurso administrativo de revocación ante la propia SECOFI o ante la SHCP, según sea se trate, aplicando la Ley de Comercio Exterior o las disposiciones del Código Fiscal de la Federación;
- b) Si el recurso de revocación se es desfavorable, continúa la etapa con el juicio contencioso administrativo de nulidad (juicio de nulidad), ante la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación;
- c) Si éste fuere negativo, esto es, que se confirmara la decisión de la SECOFI, se inicia la tercera etapa con el juicio de amparo ante el Tribunal Colegiado de Circuito, pudiéndose llegar al pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en caso de que se planteara la inconstitucionalidad o ilegalidad de la ley aplicada.

La vía corta prevista en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, a su vez, permite dos posibilidades de impugnación diferentes:

- a) Una a través del recurso de revisión, que se tramitaría ante la propia SECOFI;
- b) Y la otra ante el Tribunal Colegiado de Circuito, directamente, sin pasar por las tres etapas de la vía larga.

Tratándose de la segunda opción, el Artículo 97 de la Ley de Comercio Exterior permite al interesado acudir a los mecanismos internacionales alternativos en materia de prácticas desleales, como es el previsto en el capítulo XIX del TLCAN.

Al respecto el Artículo 97, establece que con relación a las resoluciones y actos a que se refieren las fracciones IV, V, VI y VIII del Artículo 94 de la propia Ley de Comercio Exterior, cualquier parte interesada podrá optar por acudir a los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de prácticas desleales contenidas en tratados comerciales internacionales de los que México sea parte.

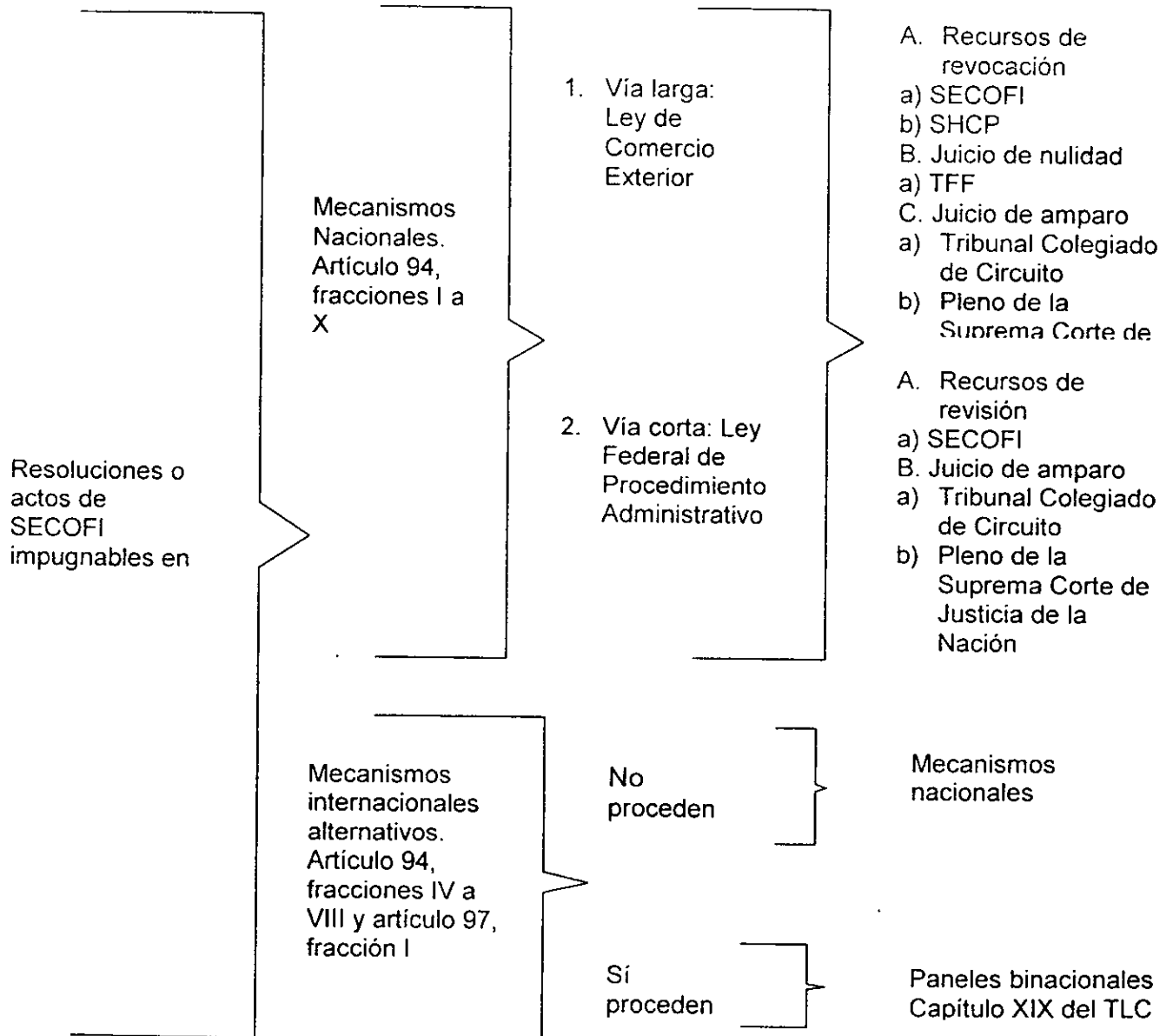
Por último, de optarse por estos mecanismos:

- a) No procederá el recurso de revocación ante la SECOFI o SHCP ni el juicio ante la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, ni contra la resolución de la SECOFI dictada como consecuencia de la decisión que emane de dichos medios alternativos. Además:

- b) Se entenderá que la parte interesada acepta la resolución que resulte del mecanismo alternativo internacional.
- c) Sólo se considera como definitiva la resolución de la SECOFI dictada como consecuencia de la decisión que emane de los mecanismos alternativos.
- d) Se observará lo establecido en el Artículo 238 del Código Fiscal de la Federación.
- e) Igualmente, no procederán los medios de impugnación previstos en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

TABLA 4-1

DEFENSAS ALTERNATIVAS INTERNACIONALES CONTRA  
RESOLUCIONES DE SECOFI<sup>93</sup>



<sup>93</sup> Tomado de Malpica de la Madrid, Luis. Op. cit., pág. 160.

## 5 RÉGIMEN JURÍDICO MULTILATERAL DEL COMERCIO EXTERIOR

### 5.1 Fuentes jurídicas internacionales

Se entiende por fuentes jurídicas internacionales del comercio exterior al conjunto de acuerdos bilaterales —celebrados entre dos países— y multilaterales —celebrados entre más de dos países— que regulan directa o indirectamente la política comercial nacional y que han sido suscritos por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado.<sup>94</sup>

También constituyen fuentes internacionales del comercio exterior, los principios generales del derecho internacional aplicables a la materia, la jurisprudencia internacional, la práctica internacional, las opiniones consultivas de organismos internacionales, así como los criterios adoptados por los países sobre la interpretación de acuerdos internacionales de naturaleza comercial.

#### 5.1.1. Aspectos generales

La fundamentación jurídica de la celebración de los acuerdos o tratados internacionales de México descansa en el Artículo 133 de la CPEUM, el cual establece que:

“Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los estados”.

Una vez efectuado el procedimiento establecido en el Artículo 133 Constitucional, los tratados internacionales suscritos por México, adquieren el carácter de “Ley Suprema” y pasan a formar parte del sistema jurídico mexicano, por lo que sus disposiciones son de observancia obligatoria.

El Artículo 89, Fracción X, de la propia Ley Fundamental señala las facultades y obligaciones del Presidente para dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado.

<sup>94</sup> Véase Witker, Jorge y Jaramillo Gerardo. Op. cit., pág. 103.

El Artículo 76, Fracción I del citado ordenamiento, faculta al Senado para aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión, y el 117, Fracción I, de la CPEUM señala la prohibición de los estados para celebrar alianza, tratado o coalición con otro estado, así como con las potencias extranjeras.

En este contexto, los tratados o acuerdos internacionales, son "Ley Suprema de toda la Unión", es decir, pasan a ser parte del orden jurídico mexicano, adquiriendo el carácter de obligatorios.

La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (CVSDT)<sup>95</sup> y la Ley Sobre la Celebración de Tratados (LSCT),<sup>96</sup> tienen por objeto regular la celebración de tratados y acuerdos interinstitucionales en el ámbito internacional.

El Artículo 2.1.a), de la Convención de Viena, define el *tratado* como un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya sea que conste de un instrumento único, o de dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular.

El Artículo 2:1, de la LSCT también define el tratado como el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de Derecho Internacional Público, ya sea que para su aplicación requiera o no la celebración de acuerdos en materias específicas, cualesquiera que sea su denominación, mediante los cuales los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos.

## 5.2 EL GATT

### 5.2.1 Antecedentes

El Estado moderno busca en sus diversas actividades el bienestar social para sus gobernados. De esta manera, llega a interesarse por la actividad comercial internacional originando así el surgimiento del mercantilismo como práctica donde el poder público controla todo el comercio exterior con la consecuente reacción representada por las tesis del liberalismo que, finalmente triunfara con la abolición de las Leyes de Granos en Inglaterra (1846) y el Tratado Cobden-Chevalier (1860), que redujeron tarifas arancelarias en toda Europa.

Sin embargo, la Primera Guerra Mundial rompe con los logros del sistema librecambista alcanzado por Inglaterra durante el siglo XIX –basado en el

<sup>95</sup> Publicada en el DOF el 14 de febrero de 1975.

<sup>96</sup> Publicada en el DOF el 2 de enero de 1992.

patrón-oro, la estabilidad monetaria y la libre circulación de capitales y mercancías que, contenía ya la existencia de aranceles bajos, la ausencia de obstáculos administrativos y la igualdad de trato entre mercancías nacionales y extranjeras—, no obstante, los intentos frustrados por la Sociedad de Naciones de reivindicar los logros del liberalismo económico hasta esa época.

El surgimiento del *nuevo proteccionismo* y del *nacionalismo*, y las prácticas de arruinar al vecino, fueron elementos determinantes que condujeron al estallido de la Segunda Guerra Mundial.

La preocupación por los problemas monetarios de la crisis mundial y el intervencionismo estatal surgido en el periodo de entreguerras (1920-1940) lleva a Roosevelt en 1941 proponer a Churchill incluir en la Carta del Atlántico, la participación de todos los Estados en el comercio internacional. La idea fue adoptada en los Tratados de Préstamos y Arriendo firmados por los Estados Unidos con el Reino Unido y con la Unión Soviética en 1942.

Asimismo, con el propósito de afianzar la política monetaria internacional y el desarrollo económico mundial entre los años de 1943 y 1944 se realizaron varias reuniones e intercambios de opinión entre Inglaterra y Estados Unidos que culminó con los acuerdos de Bretton Woods que crearon el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (BIRF).

En 1945, Roosevelt declaró que los acuerdos de Bretton Woods deberían ser complementados por la elaboración de un acuerdo internacional sobre reducción de obstáculos a los intercambios comerciales. Pronto dichas declaraciones tuvieron apoyo y el 18 de febrero de 1946 el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas convocó la Conferencia Mundial Sobre Comercio y Empleo (CICE) que se reunió en sesiones preparatorias en Londres (1946) y Ginebra (1947), concluyendo los trabajos con la Conferencia de La Habana el 24 de marzo de 1948 y la adopción de la Carta del mismo nombre.

La Carta de la Habana contenía un texto amplio, cuyas partes fundamentales fueron los puntos 4,6, y 7, relativos a:

- Política comercial;
- Acuerdos Internacionales;
- Establecimiento de una Organización Internacional de Comercio (OIC).

El objetivo general de La Carta de la Habana, sería alcanzar el pleno empleo a través del crecimiento del comercio internacional y como objetivos inmediatos el

desarrollo económico y la reconstrucción; el acceso de todos los países en condiciones de igualdad a los mercados, a las fuentes de aprovisionamiento y a los medios de producción; la reducción de los obstáculos al comercio; y la consulta y cooperación en el seno de la OIC.

La OIC nunca llegó a operar, ya que debía entrar en vigor sesenta días después de que por lo menos veinte países hubieran ratificado los acuerdos que contenía; pero fue el caso de que sólo dos países la ratificaron, Australia y Liberia. Lo destacable es que Estados Unidos, que había sido el principal promotor de la reunión y de los objetivos de la Carta, no ratificó los acuerdos, entre otras razones porque:

- En 1948, cuando la Carta de la Habana quedó terminada, se había desatado la "guerra fría" y se rompió la armonía de Estados Unidos con sus antiguos aliados.

El bloque soviético se avocó a formar a formar sus propios acuerdos comerciales con Estados y gobiernos afines. Es a partir de ahí que surge el organismo mundial socialista conocido como CAME.<sup>97</sup> Por su parte, Estados Unidos se orientó a prodigar sus relaciones con Occidente, donde su peso económico social encontraba ventajas. El Plan Marshall, se inicia en 1948, incrementado el peso de Estados Unidos en Europa.

- Otro aspecto fue que Estados Unidos no consideraba adecuada a su política de expansión en el comercio mundial, la participación y la adhesión a un organismo internacional que amarrara sus relaciones.
- Aunado a lo anterior, el Presidente de los Estados Unidos, Harry Truman, tenía un mecanismo para disminuir los aranceles en el orden del 50% al 100% sin pasar por la aprobación del Senado, donde dominaba la mayoría republicana; se trataba de la antigua Ley de acuerdos comerciales recíprocos.

La falta de ratificación de la Carta de la Habana por parte de los Estados Unidos influiría en la actitud de los demás países signates para no ratificar la Carta, pues ya en esa época, Estados Unidos representaba el 15% del comercio mundial. No obstante, lo relevante de la reunión de La Habana, es que es el antecedente más cercano a la creación del GATT.

---

<sup>97</sup> Es el mercado común impulsado y constituido por los países del llamado bloque socialista encabezado por la Unión Soviética y sus aliados. Bloque comercial que era parte de las confrontaciones Este-Oeste en el plano comercial internacional.



Aunque la OIC nunca entró en vigor como organización<sup>98</sup> que, junto con el FMI y el BIRF, serían los tres cimientos en los que se sostendría el comercio y la economía mundial, los esfuerzos realizados no fueron vanos gracias a la decisión de un grupo de 23 países<sup>99</sup> que habiendo participado en los trabajos de la CICE, rescataron las negociaciones arancelarias multilaterales que en paralelo a las negociaciones de la Carta, se habían llevado a cabo durante 1947, dando lugar al nacimiento del GATT.

En efecto, mientras que se desarrollaba la sesión preparatoria de Ginebra, los norteamericanos, preocupados por las reducciones de los derechos arancelarios, hicieron uso de la *Trade Agreements Act*, renovada por tres años en 1944, realizando simultáneamente negociaciones arancelarias, que tuvieron como resultado un protocolo anexo a un único texto, que sería el GATT, firmado el 30 de octubre de 1947, con entrada en vigor el 1o. de enero de 1948, y cuyo objetivo central sería, liberalizar el comercio internacional reduciendo substancialmente, mediante negociaciones multilaterales y bajo el principio de reciprocidad y mutuas ventajas, los aranceles aduaneros y las demás barreras comerciales que injustificadamente obstaculizan el comercio, eliminando el trato discriminatorio en la materia.

El GATT en principio fue un acuerdo arancelario para impedir las continuas modificaciones y discriminaciones arancelarias.

## 5.2.2 Evolución institucional del sistema GATT/OMC

### Las etapas de la evolución

Podemos distinguir la evolución del GATT en cinco etapas: 1948-1955, 1955-1970, 1970-1985, 1985-1994,<sup>100</sup> y el nuevo sistema multilateral de comercio a partir de 1994.

<sup>98</sup> Aun cuando la Carta de La Habana y la OIC no tuvieron ningún valor práctico, cumplieron en gran parte con su aspiración: impulsar la cooperación internacional en política comercial a través del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, que no obstante su carácter provisional, cumplió hasta antes de la Ronda Uruguay con sus objetivos, reconocidos dentro del marco de las relaciones comerciales y económicas internacionales.

<sup>99</sup> Australia, Reino de Bélgica, Birmania, Estados Unidos del Brasil, Canadá, Ceilán, República de Cuba, República Checoslovaca, República de Chile, República de China, Estados Unidos de América, República Francesa, India, Libano, Gran Ducado de Luxemburgo, Reino de Noruega, Nueva Zelandia, Reino de los Países Bajos, Paquistán, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Rhodesia del Sur, Siria y Unión Sudafricana.

<sup>100</sup> Antonio Ma. Ávila distingue cuatro etapas en la evolución del GATT: una *etapa provisional* de 1948-1955, una *etapa de desarrollo* de 1955-1970, otra *etapa de madurez* de 1970-1985, y la *etapa de construcción* de 1985-1994. Véase Ávila, Antonio Ma. et al. *Regulación del comercio internacional tras la Ronda Uruguay*. Tecnos, Madrid, 1994, págs. 67-73; y Jackson, John H. *The world trading system*. Fourth printing, The MIT Press, Cambridge, Mass., 1991, págs. 27-57.

### La etapa de 1948-1955

Este periodo se distingue principalmente por el carácter provisional que las Partes signantes le dieron al GATT en espera de la ratificación final de la Organización Internacional del Comercio que nunca llegaría a concretizarse. Ante tal evidencia, las Partes Contratantes en su noveno periodo de sesiones (1954-1955) proceden hacer una revisión del Acuerdo General pretendiendo darle una mínima apariencia de organización. Las características de *flexibilidad* y *pragmatismo* asociadas al marco jurídico del incipiente GATT, permiten encontrar formas de actuación y soluciones posibles a los problemas planteados dentro de su seno.

Las características de esta etapa son las siguientes:<sup>101</sup>

- El crecimiento en el número de las Partes Contratantes originales a las que se suman otras hasta llegar en diciembre de 1955 a treinta y cinco, entre las cuales se encontraban Alemania y Japón.
- La celebración de las tres primeras rondas de carácter arancelario: Ginebra en 1947, Annecy en 1949 y Torquay en 1951.
- La preocupación en el interior del Acuerdo por las políticas monetarias donde prácticamente los países carecían de convertibilidad exterior y las reglas estrictas del FMI se imponían.
- El establecimiento de sesiones de trabajo dentro del acuerdo que condujeron en 1960 a la creación del Consejo de Representantes Permanentes que debía actuar en los periodos de intersecciones de las Partes.
- La atención sobre la existencia de prácticas comerciales restrictivas en los países con efectos sobre otros socios comerciales, así como la liquidación de excedentes y *stocks* estratégicos, las muestras comerciales y las formalidades consulares como aspectos más llamativos.
- Las concesiones de autorizaciones (*waivers*) a los países en desarrollo con mayor facilidad que en los periodos siguientes.
- La ausencia de trabas al comercio de productos agropecuarios debido a la falta de autoabastecimiento de productos alimenticios en

<sup>101</sup> Ávila, Antonio Ma. et. al. Op. cit., págs. 67-69.

Europa y Japón, y la posibilidad de que se coloquen en dichos mercados los excedentes de los países no afectados por la devastación de la Segunda Guerra Mundial.

- Finalmente, las preocupaciones en el sistema de solución de diferencias por conseguir la conciliación entre los intereses y las posturas encontradas entre las Partes Contratantes, así como la necesidad de formular un procedimiento más eficiente y operativo que, permanecerá en lo sucesivo en todos los sistemas de solución de controversias puestos en práctica dentro del Acuerdo General.

Este primer periodo es importante porque afianza el funcionamiento del Acuerdo General como centro regulatorio del comercio mundial y sirve de plataforma a ulteriores rondas. En esta etapa el Acuerdo logra su sobrevivencia y a partir de aquí inicia su consolidación por casi 46 años hasta culminar en 1994 con la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Muchas de las características del sistema GATT que hemos mencionado en esta primera etapa se ven reflejadas en los resultados de la llamada Ronda Uruguay, concretamente la nueva OMC.

#### La etapa de 1955-1970

La característica significativa de esta fase es el crecimiento rápido que presenta el Acuerdo General en el número de las Partes Contratantes una vez formalizado. El GATT como Acuerdo inicia su desarrollo en el sistema multilateral comercial en un esquema de crecimiento en las cifras de intercambios internacionales. Algunas de los aspectos relevantes de este periodo son los siguientes:

- Un incremento impresionante en el número de Partes Contratantes, ya que de las treinta y cinco que había en 1955 pasan a ser setenta y ocho en diciembre de 1970, a las que se suman una treintena más que aplican *de facto* el Acuerdo General. No obstante que la mayoría de estas naciones son las que consiguieron su independencia en dicha etapa, también se incorporaron países como España, Suiza y Polonia, este último con un comercio de Estado.
- Dos situaciones acompañaron en esos años el incremento en el número de Partes del GATT: la acuñación del término *países en vías de desarrollo*, y el surgimiento del Mercado Común Europeo como paradigma de integración económica regional a la que le siguió el Acuerdo entre la India, Yugoslavia y la República Árabe Unida.

- Otra peculiaridad se da con las tres negociaciones realizadas en la época: Ginebra, 1956; Ronda Dillon, 1960-1961 y Kennedy, 1964 a 1967;<sup>102</sup> donde deja de prevalecer lo arancelario, para abordándose de manera muy tenue medidas no arancelarias; un ejemplo de ello es el primer código *antidumping* en 1967.
- Una creciente preocupación por los temas que favorecieran el desarrollo económico, tales como el acceso a los mercados y la implantación de nuevas políticas comerciales, aunado las demandas de cooperación internacional y las conferencias de países no alineados.<sup>103</sup>
- Al lado de lo anterior se inicia una discusión polémica y académica en torno al Acuerdo General que motivan una serie de acciones respecto del *tratamiento especial y más favorable* para los países en desarrollo.
- En los años sesenta se presenta un avance en la institucionalización del GATT, dando origen a diversas instancias como la creación de un Comité de Comercio y Desarrollo,<sup>104</sup> los Sistemas de Preferencias Generalizados creados a iniciativa de la II UNCTAD, y el Centro de Comercio Internacional que ha prestado importantes servicios al progreso de los países en desarrollo desde su creación en 1965-1966. Asimismo surgen negociaciones comerciales entre países en desarrollo como el llamado mini GATT surgido después de la Ronda Kennedy.
- La relativa a la evolución del sistema de solución de controversias inicia un avance hacia un procedimiento más regular, debido en buena medida, a los esfuerzos realizados por algunos países en desarrollo.<sup>105</sup>
- Finalmente, esta etapa se caracteriza por las críticas al sistema, algunas como las prácticas que apartan de su disciplina el comercio de algunos productos agrícolas; el mantenimiento, pese a su prohibición de ciertas restricciones cuantitativas llamadas *residuales*; pero sobre todo, la adopción de medidas de defensa comercial eludiendo en

<sup>102</sup> Respectivamente quinta y sexta Rondas que cambian la tradición de tomar el nombre de la ciudad donde se llevan a cabo por la de destacados políticos de ese momento.

<sup>103</sup> Bandung (1955), Belgrado (1961), El Cairo (1964), Lusaka (1970), y los tratamientos de la relación comercio-desarrollo iniciados en la CEPAL y la UNCTAD.

<sup>104</sup> Encargado de ejecutar las consultas relativas a la aplicación de las disposiciones de la parte IV, así como someter propuestas a consideración de las Partes Contratantes. Actualmente incorporado a la OMC.

<sup>105</sup> Véase Jackson, John H. et al. *Legal international economic relations cases, materials and text*. Third edition, West Publishing Co., St. Paul, Minn., 1995, págs. 346-348.

algunos casos claramente las normas del Acuerdo General y en otros bajo alguna simulación. No obstante, todo ello, se prefiere valorar al GATT por las indudables aportaciones positivas al comercio mundial, particularmente la perspectiva arancelaria.

### La etapa de 1970-1985

Durante este período se consolida el sistema multilateral de comercio, encontrándose a la vez, solución a los problemas específicos de los países en desarrollo. Esta fase se caracteriza principalmente por la celebración de la Ronda Tokio.<sup>106</sup> El crecimiento en el número de Partes Contratantes es relativamente más moderado que en las etapas anteriores.

### Los acuerdos alcanzados por la Ronda Tokio

En septiembre de 1973 se celebró la reunión ministerial que inauguraba la Ronda. En la declaración formulada destacaban algunos de los siguientes temas:

- Lograr la continuidad de los objetivos permanentes<sup>107</sup> del Acuerdo General mediante la eliminación progresiva de los obstáculos al comercio y el mejoramiento del marco institucional del mismo.
- Reforzar el propósito de mejorar la situación de los países en desarrollo asegurándoles "beneficios adicionales".
- Reducción de los efectos restrictivos de las medidas no arancelarias y el establecimiento de reglas más eficaces.
- La adecuación del sistema de salvaguardia a productos tropicales y la recuperación del sector del comercio de productos agropecuarios.
- La interrelación de las materias comerciales y monetarias.

<sup>106</sup> La séptima cronológicamente de las negociaciones comerciales que, restituía la costumbre del GATT de dar el nombre de la ciudad o país en que se celebre la conferencia de negociación inicial. Cabe añadirse que en esos años la situación económica mundial era representada por la inestabilidad institucional y real del sistema monetario internacional incluso antes de la crisis petrolífera.

<sup>107</sup> Al respecto, el preámbulo del GATT menciona que las partes contratantes reconocen "que sus relaciones comerciales y económicas deben tender al logro de niveles más altos, a la consecución del pleno empleo y de un nivel elevado, cada vez, mayor, del ingreso real y de la demanda efectiva, a la utilización completa de los recursos mundiales y al acrecentamiento de la producción y de los intercambios de productos...", lo cual en resumidas cuentas, se traduce en una *expansión y liberalización del comercio mundial y elevación del nivel de vida y bienestar de la humanidad*.

- Y, fortalecer el sistema del GATT.

Al concluir las negociaciones de la Ronda, éstas ofrecieron un sistema jurídico que permitió promover sobre bases más sólidas los objetivos del Acuerdo General.

Dentro de los logros alcanzados destacan: a) el haber dado a los países subdesarrollados la posibilidad de un trato diferenciado y más favorable sin necesidad de extenderla a todos los países (cláusula de habilitación); b) la configuración del Consejo de Representantes como órgano de trabajo estable, siempre dependiente de las Partes a cuya sesión anual han de someter sus trabajos; c) la creación de comités encargados de la gestión de los Códigos; d) la creación de un Comité de Concesiones Arancelarias y otro de Salvaguardias; y, e) el reconocimiento de medidas administrativas que, siendo legítimas, pueden eventualmente utilizarse como medidas encubiertas de protección injustificada a las producciones domésticas: el caso de la aplicación de las medidas *antidumping*; de los impuestos compensatorios; de la valoración de las mercancías en aduanas; del establecimiento de normas o estándares sobre seguridad, protección del ambiente, salud humana, sanidad animal y vegetal, calidad, funcionamiento, protección al consumidor, etcétera.

El resultado de la Ronda Tokio queda integrado en un conjunto de acuerdos internacionales que dan mayor transparencia, sustento y previsibilidad al Acuerdo General, así como certeza jurídica a los agentes económicos que intervienen en las transacciones del comercio mundial. Los acuerdos alcanzados son:

- a) Acuerdos sobre Obstáculos Técnicos al Comercio o Código de Normas.
- b) Acuerdo relativo a la Interpretación y Aplicación de los Artículos VI, XVI y XXIII del Acuerdo General, llamado también Código de subsidios e impuestos compensatorios.
- c) Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VII del Acuerdo General, conocido como Código de valoración aduanera.
- d) Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias, de Importación o Código de licencias.
- e) Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General denominado Código *Antidumping*.

Además, las Partes Contratantes participantes en la Ronda Tokio, lograron formalizar otros diversos acuerdos y entendimientos:

- Acuerdo sobre la Carne de Bovino

- Acuerdo Internacional sobre Productos Lácteos
- Acuerdo sobre el Comercio de Aeronaves Civiles
- Acuerdo relativo al Comercio Internacional de los Textiles o Acuerdo Multifibras (AMF)
- Decisión sobre Trato Diferenciado y Más Favorable, Reciprocidad y Mayor Participación de los Países en Desarrollo
- Declaración sobre las Medidas Comerciales adoptadas por Motivos de Balanza de Pagos
- Entendimiento relativo a las Notificaciones, las Consultas, la Solución de Diferencias y la vigilancia
- Medidas de Salvaguardia adoptadas por Motivos de Desarrollo

#### **La etapa de 1985-1994**

Desde 1980 existía la intención de celebrar una nueva ronda de negociaciones en el GATT. Factores de insatisfacción de numerosos países respecto a los resultados de la Ronda Tokio, así como la influencia del mundo académico y empresarial, y la presencia de nuevos problemas en el comercio mundial tuvieron como resultado la declaración de Punta del Este y su desarrollo posterior.

Los países desarrollados reclamaban no haber sido satisfechos en las demandas de un mejor acceso a mercados de productos de su interés, sumándose a ello, la inadecuación del sistema a los nuevos retos comerciales internacionales y los grandes cambios de las políticas comerciales globales con la necesidad de precisar el concepto de competencia leal, la tendencia a convertir el comercio internacional en una competencia de marcas, la intensificación de los intercambios en productos que incorporan grandes gastos de inversión, las tendencias a la internalización de los servicios y las cuestiones relativas a inversiones en el exterior, contribuyeron la reconstrucción del nuevo marco mundial del GATT quien ya no podía concebirse como un mero Acuerdo entre Estados, sino que debería ser una organización internacional, debidamente estructurada.

Los objetivos planteados en la declaración de Punta del Este substancialmente fueron:<sup>108</sup> 1) la liberalización y expansión del comercio internacional y la permanencia del GATT; 2) el fortalecimiento del Acuerdo General; 3) la mejora de

---

<sup>108</sup> Ávila, Antonio Ma. et al. Op. cit., págs. 83-84.

la eficiencia del sistema que debía responder a las nuevas exigencias y coyunturas que el comercio de los años noventa habría de generar; 4) y el refortalecimiento de las acciones e ideas de cooperación para solucionar los grandes problemas mundiales económicos y comerciales.

Dentro de los temas comerciales propuestos en esta declaración se abordan temas tradicionales y otros que no habían sido tratados en rondas anteriores; en suma son doce las cuestiones planteadas: aranceles; medidas no arancelarias; productos tropicales, textiles y vestido; agricultura; artículos del GATT; salvaguardias; subvenciones y medidas compensatorias; solución de diferencias; aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionadas con el comercio; y aspectos de las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio.

Por otro lado, la declaración se completa con un compromiso político por parte de los países participantes consistente en no adoptar nuevas medidas proteccionistas y a adecuar las existentes al marco regulatorio del GATT o suprimirlas, además de los aspectos relacionados con el funcionamiento del sistema GATT y los principios por los que debían normarse las negociaciones.

Es así que inicia a partir del 15 de septiembre de 1986 una larga serie de negociaciones realizadas por doce grupos de trabajo en los temas antes señalados abriéndose tres más en 1987 relativos al funcionamiento del GATT, al comercio de productos naturales y el grupo de comercio de servicios. Con el paso de las negociaciones los grupos se irían reduciendo hasta llegar a cuatro en enero de 1992: acceso a mercados, servicios, coherencia de los mercados y ajuste final. Para entonces la Secretaría del GATT en 1991 ya había redactado un proyecto de documento síntesis conocido como documento Dunkel, que sirvió de base para concluir las negociaciones finales.

El trabajo de los cuatro grupos se prolonga hasta abril de 1994 que termina con el Acta Final en que se incorporan los resultados de la Ronda Uruguay contenidos en veintiocho textos sobre diversas materias, más los resultados de las negociaciones bilaterales que forman el tradicional protocolo de compromisos arancelarios que se suman a las listas de concesiones del Acuerdo General y por una serie de Decisiones negociadas en diciembre de 1993 a abril de 1994.

El Acta final de la Ronda Uruguay contiene cuatro compromisos fundamentales, a saber:<sup>109</sup>

- a) El compromiso de los participantes de someter a aprobación de sus correspondientes autoridades competentes, los instrumentos negociados, así como los anexos del Acta Final.

<sup>109</sup> Véase *Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales*. DOF, Edición especial, 30 de diciembre de 1994, sección 1/3, pág. 4.



- b) El compromiso de ratificar los instrumentos negociados con el arreglo de que entren en vigor a más tardar el 1o. de enero de 1995.
- c) El compromiso de sentar la Organización Multilateral de Comercio que provea la infraestructura administrativa para la adecuada aplicación internacional de los logros de la Ronda Uruguay.
- d) Y el compromiso de aplicar el Acuerdo General Sobre Aranceles y Comercio con carácter definitivo y no provisional.

El resultado más trascendente de las negociaciones de la Ronda Uruguay es la creación de la OMC, como un organismo especializado dentro del sistema de las Naciones Unidas a quien se le faculta la aplicación, administración y funcionamiento del Acuerdo constitutivo y de los Acuerdos Comerciales Multilaterales, al que se añaden los instrumentos jurídicos contenidos en los Anexos 1, 2 y 3, y los acuerdos e instrumentos jurídicos incluidos en el Anexo 4, de carácter vinculante para todos los miembros, según disposición del artículo III del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la OMC.

**Tabla 5-1**  
**Las Mesas de Negociación**  
**Rondas Comerciales del GATT**

Año	Lugar/Nombre	Asuntos Tratados	Países
1947	Ginebra	Aranceles	23
1949	Annecy	Aranceles	13
1951	Torquay	Aranceles	38
1956	Ginebra	Aranceles	26
1960-1961	Ginebra (Ronda Dillon)	Aranceles	26
1964-1967	Ginebra (Ronda Kennedy)	Aranceles y medidas <i>antidumping</i>	62
1973-1979	Ginebra (Ronda Tokio)	Aranceles y medidas no arancelarias, acuerdos plurilaterales	102
1986-1993	Ginebra (Ronda Uruguay)	Aranceles, medidas no arancelarias, normas, servicios, derechos de propiedad intelectual, solución de diferencias, textiles, agricultura, establecimiento de la OMC, etc.	123

### 5.2.3 Principios y excepciones del Acuerdo General

El Acuerdo General de 1947 se estructura bajo principios fundamentales y reglas que deben regir el comercio internacional. Sin embargo, debido a la flexibilidad del sistema, se permiten excepciones a los primeros. Algunos de estos principios y excepciones fueron desarrollándose a lo largo de la existencia del GATT. El Acuerdo General de 1994 retoma esos principios y excepciones, salvo la "cláusula del abuelo".

#### Principios

a) **De transparencia.** Se encuentra inserto en el Artículo X del Acuerdo General. Constituye una de las piedras angulares del sistema sin el cual no podría funcionar la aplicación de los otros principios. Implica un deber de las partes de notificar sus leyes o reglamentos, propósitos de integración regional a las demás partes contratantes; la no aplicación de ninguna medida de carácter general adoptada por una parte sin antes ser publicada oficialmente; la obligación de las partes de establecer sistemas de revisión jurídica, imparciales y rápidas, de las actuaciones gubernamentales; y un deber de vigilancia de las disposiciones del Acuerdo por las Partes Contratantes y en caso concreto al Consejo General (CG).

b) **De la no discriminación.** Principio fundamental del sistema, se determina a través de la Cláusula de Nación Más Favorecida (CNMF) y la Cláusula de Trato Nacional (CTN).

Los artículos I.1 y II.1.a) del GATT, institucionalizan la CNMF como condicional en las relaciones entre las partes contratantes. Por ésta, un Estado contratante se compromete a otorgar a otro u otros Estados contratantes y a personas o cosas que se hallen en determinada relación con éste, un trato no menos favorable que el concedido por el Estado concedente a un tercer Estado o a personas o cosas que se hallen en la misma relación con este tercer Estado.<sup>110</sup> La CNMF implica el establecimiento de concesiones en el orden exterior de un país a cualquier otro país, de un trato no menos favorable que el primero puede conceder a terceros países, bienes, servicios o personas.

La CTN se encuentra reconocida en el Artículo III del GATT. El efecto de esta disposición obliga a un Estado Contratante a aplicar a los productos importados de otro Estado o Estados Contratantes, un trato no menos favorable que el otorgado a los productos nacionales. Ello implica el ofrecimiento de concesiones de un país importador en el orden interior del mismo, respecto a otros países, personas, bienes o servicios, que le brindan beneficios equivalentes para sus exportaciones.

<sup>110</sup> Ávila, Antonio Ma. et al. Op. cit., pág. 44.

c) **Reducción general y progresiva de los derechos arancelarios.** Se caracteriza como un objetivo del Acuerdo General, y como principio de éste. El primer sentido lo encontramos en el preámbulo del Acuerdo General, y el segundo, en el Artículo XXVIII bis, párrafo 1, del propio Acuerdo. El GATT surgió como un Acuerdo de negociaciones, cuyo objetivo central era liberalizar el comercio internacional a base de reciprocidad y mutuas ventajas de los derechos de aduana y su reducción. Para ello el Acuerdo estableció una lista de concesiones anexas al mismo.

d) **La prohibición de restricciones cuantitativas.** El Artículo XI.1 del GATT establece la eliminación general de las restricciones cuantitativas. Esta disposición significa el principio fundamental del Acuerdo de que la protección a la producción nacional únicamente puede realizarse mediante derechos arancelarios, cuya reducción se busca.

Mientras las restricciones cuantitativas quedan absolutamente prohibidas por el Acuerdo, las restricciones arancelarias son permitidas a efecto de disminuirse progresivamente. El concepto de *restricciones cuantitativas* según el citado precepto abarca las cuotas contingentes, licencias de importación o de exportación o cualquier otra medida a la importación de un producto del territorio de otra parte contratante o a la exportación o a la venta para la exportación de un producto destinado al territorio de otra parte contratante, distintos de los derechos de aduana, impuestos u otras cargas.

e) **De flexibilidad.** La necesidad del GATT de funcionar como un sistema práctico, que permita a las partes contratantes ajustarse y solucionar coyunturas internas, lo llevaron a establecer mecanismos que dotan al sistema de elasticidad respecto a los principios anteriormente señalados. El mecanismo de flexibilidad del GATT lo encontramos en las excepciones a los principios, la cláusula de salvaguardia (escape), las autorizaciones (*waivers*) y las excepciones generales.

### Excepciones

a) **La cláusula del abuelo o de anterioridad.** Disposición contenida en el Artículo I.2 del GATT. Permitía a los países que acceden al Acuerdo, mantener en vigencia legislaciones incongruentes con ciertas disposiciones de dicho instrumento siempre que hubieran sido aprobadas antes de la entrada en vigor del Acuerdo. En virtud de esta cláusula se aceptan las obligaciones del GATT, especialmente su parte II en tanto sean compatibles con la legislación vigente existente en el momento de la adhesión del protocolo provisional.

Fue sugerida por los negociadores norteamericanos con el propósito de eludir las presiones proteccionistas de su Congreso. Para los Estados Unidos el GATT comenzó como un Acuerdo Ejecutivo.

La cláusula del abuelo actualmente en el marco legal de la OMC no tiene aplicación en virtud de que el Artículo 1 a) ii) del GATT/94 la deroga. Excluye de los protocolos de adhesión las disposiciones por las que se establece que la Parte II del GATT/47 se aplicará provisionalmente en toda la medida compatible con la legislación existente en la fecha del Protocolo, excepto por lo dispuesto en el Artículo 3 del GATT/94.<sup>111</sup>

Conforme al Artículo II.2 del Acuerdo que crea la OMC, el GATT/94, es obligatorio para todos los Miembros.

b) **Uniones aduaneras y zonas de libre comercio.** El Artículo XXIV del GATT permite a las partes contratantes formar bloques regionales comerciales sin que sus Miembros hagan extensivas las concesiones que se otorgan entre ellos a los otros Miembros de la OMC que no sean parte del grupo de integración. Constituye una excepción al principio de la No Discriminación, especialmente a la CNMF. Existen diversos grados de integración económica (véase *infra* zonas de libre comercio y uniones aduaneras), sin embargo la disposición comentada expresamente sólo reconoce a las uniones aduaneras y a las zonas de libre comercio.

La primera se constituye cuando los Estado miembros eliminan las trabas en el comercio entre ellos y establecen un arancel unificado frente al exterior o terceros países; es definida por el párrafo 8o. del Artículo XXIV. La segunda se conforma cuando hay eliminación de las restricciones comerciales entre ellos pero cada Estado miembro mantiene una política comercial y un arancel frente a terceros países no miembros; encontramos su fundamento en el párrafo 6o. del citado numeral.

Ambas formas de integración deben tener por objeto facilitar el comercio entre los territorios constituidos, pero sin obstaculizar el mismo con otras Partes Contratantes. No toda unión aduanera o zona de libre comercio es compatible con el artículo XXIV. Debe reunir y probar ciertos requisitos para su aprobación por todas las Partes Contratantes —Miembros de la OMC—.

Es indudable que la nueva era del comercio mundial, a partir de la creación de la OMC, se caracteriza por el surgimiento de bloques comerciales y zonas de libre comercio a la luz del Artículo XXIV del Acuerdo General. Ello ha producido cierta tensión con las Cláusulas de la Nación Más Favorecida y de Trato Nacional. Un ejemplo concreto es la celebración de numerosos Acuerdos regionales que México ha signado con diversos países.

<sup>111</sup> Véase El Artículo IX del Acuerdo que establece la OMC y el Entendimiento relativo a las exenciones de obligaciones dimanantes del GATT/94. DOF, Op. cit., págs. 29 a 30.

**c) Restricciones cuantitativas.** El GATT prohíbe las restricciones cuantitativas, no obstante también prevé una serie de excepciones a las mismas:

- Destinadas a proteger el equilibrio de la balanza de pagos y por motivos de desarrollo.

Al respecto, el Artículo XII del GATT dispone que toda parte contratante puede recurrir a restricciones cuantitativas a la importación para proteger el equilibrio de su balanza de pagos y establecer una política de ajuste. Para que sean autorizadas tales restricciones, tienen que existir condiciones específicas, estrictamente reglamentadas y controladas.

El Artículo XVIII autoriza a los países en desarrollo a aumentar sus derechos arancelarios para hacer frente a los desequilibrios de sus balanzas de pagos. Esta disposición fue resultado de la reforma a la misma en la revisión del GATT en 1954-1955.

La *Declaración sobre medidas comerciales adoptadas por motivo de la balanza de pagos* (BID 26S/223-227), adoptada el 28 de noviembre de 1979,<sup>112</sup> dispone que la aplicación de medidas restrictivas de la importación adoptadas por motivos de balanza de pagos, deberá sujetarse a que: "a) al aplicar medidas restrictivas de la importación, las partes contratantes observarán las disciplinas previstas en el Acuerdo General y darán preferencia a la medida que perturbe menos el comercio; b) deberá evitarse la aplicación simultánea de más de un tipo de medidas comerciales para estos efectos; c) siempre que sea factible las partes contratantes publicaran el calendario con arreglo al cual procederán a la eliminación de dichas medidas". Tales condiciones deben ser contempladas en adición de las previstas por los Artículos XII, XIII, XV y XVIII del GATT, y por las establecidas en el Entendimiento relativo a las disposiciones del GATT/94 en materia de balanza de pagos.

- Por razones de seguridad.

El Artículo XXI.c) del Acuerdo General, establece la posibilidad de adoptar una Parte Contratante restricciones cuantitativas en cumplimiento de sus obligaciones contraídas en virtud del Artículo 103 de la Carta de las Naciones Unidas, para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Tales disposiciones legalizan las sanciones dictadas por el Consejo de Seguridad en contra de un Estado, las que se concretarán en medidas de embargo; un ejemplo de ello lo vemos en las medidas adoptadas en su momento contra Irak por su política expansionista contra Kuwait.

<sup>112</sup> Véase *Acuerdos relativos al marco jurídico en que se desarrolla el comercio internacional*. GATT, Ginebra, 1979, págs. 8-11.

- Destinadas a proteger la agricultura.

Esta excepción se encuentra expresada en el Artículo XI.2c). En él se establece que las restricciones cuantitativas no se aplicarán a la importación de cualquier producto agrícola o pesquero, cualquiera que sea la forma bajo la cual se importe éste y sean necesarias para la ejecución de medidas gubernamentales. Éstas deben ir dirigidas a acabar con situaciones de penuria alimentaria, sobreproducción agrícola, y proteger a los agricultores nacionales contra la competencia extranjera.

Para su implementación se debe cumplir con condiciones rígidas: la medida no debe constituir una restricción a la importación, sólo aplica al sector agrícola y pesquero, la restricción debe aplicarse a productores similares, el total del volumen o contingente debe ser publicado, etcétera.

**d) Los países en desarrollo.** El 26 de noviembre de 1964, bajo la influencia de la UNCTAD, las Partes Contratantes del GATT adoptaron la Parte IV, intitulada "Comercio y Desarrollo", formada por los Artículos XXXVI "Principios y Objetivos", XXXVII "Compromisos" y XXXVIII "Acción colectiva".

La parte IV del Acuerdo General se constituye como una codificación de principios y declaraciones existentes hasta antes del inicio de la Ronda Tokio en favor de los países menos desarrollados. Supone el reconocimiento institucional de las Partes Contratantes de cumplir con la responsabilidad que tienen respecto a la expansión del comercio internacional para las partes contratantes menos desarrolladas.

Como resultado de la misma Ronda, el 28 de noviembre de 1979 se adoptó una *Decisión sobre trato diferenciado y más favorable, reciprocidad y mayor participación de los países en desarrollo*, conocida como "Cláusula de Habilitación".<sup>113</sup> Esta Decisión vino a reforzar la Parte IV del Acuerdo General y confirmó jurídicamente el tratamiento diferencial para los países en vías de desarrollo.

Dichas disposiciones, se erigen como excepciones a la CNMF y son en contraposición al concepto de "igualdad", excepciones de "equidad", en razón de justicia distributiva (dar trato desigual a desiguales). Se pueden clasificar de la siguiente manera:

- *La Cláusula de Habilitación.* El párrafo 1 de la *Decisión sobre trato diferenciado y más favorable*, señala que "No obstante las disposiciones del artículo primero del Acuerdo General, las Partes Contratantes pueden

<sup>113</sup> Véase *Acuerdos relativos al marco jurídico en que se desarrolla el comercio internacional*. Op. cit., págs. 5-7.

acordar un tratamiento diferenciado y más favorable a los países en vías de desarrollo, sin el acuerdo de las otras partes contratantes”.

- *De no reciprocidad.* La aportación esencial de la Parte IV es el reconocimiento del principio de no reciprocidad en las relaciones comerciales entre los países desarrollados y países en desarrollo, mientras que mantiene la reciprocidad en las relaciones entre los países desarrollados.<sup>114</sup> Este principio se encuentra establecido en el Artículo XXXVI.8, reforzado por los Artículos XXXVII y XXXVIII.

El trato diferenciado se aplicará:

- a) Al trato arancelario preferencial concedido por partes contratantes desarrolladas a productos originarios de países en desarrollo de conformidad con el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP).
- b) Al trato diferenciado y más favorable respecto a las disposiciones del GATT relativas a las medidas no arancelarias que se rijan por las disposiciones de instrumentos multilateralmente en el marco legal del Acuerdo General.
- c) A los acuerdos regionales o generales concluidos entre partes contratantes en desarrollo con el fin de reducir o eliminar mutuamente los aranceles y, de conformidad con los criterios o condiciones que puedan fijar las Partes Contratantes, las medidas no arancelarias, aplicables a los productos importados en la esfera de sus relaciones comerciales recíprocas.
- d) Y al trato especial de los países en desarrollo menos adelantados en el contexto de toda medida general o específica en favor de los países en desarrollo.

Las Partes Contratantes vigilarán en forma permanente la evolución del comercio mundial, particularmente, la tasa de expansión del comercio de las partes contratantes en vías de desarrollo, y formularán las recomendaciones apropiadas para ir eliminando preferencias. Al respecto, el Artículo XXXVIII.2d), no proporciona ningún criterio objetivo para la eliminación de las citadas preferencias comerciales, sin embargo se deducen del texto del GATT el establecimiento de revisiones periódicas.

e) **La cláusula de salvaguardia.** Denominada cláusula general de escape, por ser la más importante de las medidas de salvaguardia contenidas en el GATT. No

---

<sup>114</sup> Ávila, Antonio Ma. et al. Op. cit., pág. 61.

debe ser confundida con otras medidas específicas de salvaguardia del mismo Acuerdo General o de otros instrumentos jurídicos conexos.

El Artículo XIX, especialmente el Artículo XIX.1a), autoriza a una parte contratante a establecer medidas de urgencia cuando esa parte importa un producto en cantidades mayores y en condiciones tales que cause o amenace causar un perjuicio grave a los productores nacionales de productos similares o directamente competidores. En dichas circunstancias esa parte contratante podrá, en la medida y durante el tiempo que sean necesarios para prevenir o reparar el daño, suspender total o parcialmente la obligación contraída con respecto a tal producto o retirar o modificar la concesión.

La característica principal de la cláusula de escape es que debe aplicarse:

- a) Por el incremento del volumen o las condiciones en que se realicen las importaciones que causen o amenacen causar daño grave a la economía nacional;
- b) Debe ser de manera temporal; y
- c) La suspensión de las concesiones puede ser total o parcial o ser modificadas.

Por su parte, el artículo XIX.1b), establece una disposición similar referida al daño que pudieran tener los productores de una parte contratante a causa de la concesión de una preferencia que se ha acordado a un producto; en este caso, la parte contratante importadora, podrá suspender total o parcialmente la obligación contraída o retirar o modificar la concesión relativa a dicho producto, en la medida y durante el tiempo necesarios. Esta medida tiene por objetivo permitir a la parte contratante superar la desorganización del mercado como consecuencia de la importación de productos en condiciones especificadas en el mismo Artículo XIX.

**f) Las autorizaciones o *waivers*.** Distintas a las autorizaciones tácitas o particulares contenidas en el Acuerdo General [por ejemplo, las destinadas a proteger la agricultura, XI.2); las relativas al equilibrio de la balanza de pagos, XII; el AMF], la autorización general del Artículo XXV.5, faculta a las Partes Contratantes en circunstancias excepcionales (o al Consejo) eximir a una parte contratante de alguna de las obligaciones impuestas por el GATT, a condición de que sancione esta decisión la mayoría compuesta de los dos tercios de los votos emitidos y de que esta mayoría compuesta de los dos tercios de los votos emitidos represente más de la mitad de las partes contratantes. Se trata de una acción colectiva de las Partes Contratantes que permite considerar cambios en el comercio internacional.



Se trata de la cláusula *rebus sic stantibus* del Acuerdo General. Para su aplicación deben cumplirse además de los requisitos de procedimiento señalados: a) que atienda a "circunstancias excepcionales", las cuales no ha sido definidas por el GATT; b) que éstas sean distintas de las previstas en otros artículos del Acuerdo, esto es, que no se trate de excepciones a principios del GATT contemplados en el mismo u otros instrumentos jurídicos conexos; c) que la autorización se trate de alguna o algunas de las obligaciones del GATT. Las Partes Contratantes ejercerán un control periódico sobre la aplicación de la autorización.

**g) Regímenes excepcionales.** Los regímenes particulares del Acuerdo General se aplican a determinados sectores. Por sus características especiales no crean derechos ni obligaciones para las partes que no los hayan aceptado; son excluidos de la aplicación del GATT y por lo tanto optativos.

Los principales regímenes excepcionales se constituyen por el de los productos básicos y el de productos textiles manufacturados y semiacabados.

Un acuerdo de un producto básico se establece sobre los productos del sector primario en el que los países se comprometen a respetar una regulación específica del comercio internacional de dichos productos, por ejemplo, relativa a un precio o garantía internacional; asimismo existen los que se encuentran integrados al sistema GATT, por ejemplo, el Acuerdo Internacional de los productos Lácteos y el Acuerdo internacional de Carne de Bovino, y los vinculados con la UNCTAD.

El segundo gran sector se rige principalmente por el Acuerdo relativo al Comercio Internacional de los Textiles o Acuerdo Multifibras (AMF); éste tiene como objetivo la protección de los mercados de los países importadores contra las importaciones originarias de determinados países en vías de desarrollo a través de la regulación de intercambios en el sector. Desde una perspectiva jurídica el AMF constituye una auténtica autorización material, ya que se da sin acudir a los requisitos y formalidades del Artículo XXV.5 del Acuerdo General.

**h) Otras excepciones.** Por último, el Artículo XX del GATT, establece una serie de excepciones generales las cuales se aplicarán a reserva de que las medidas enumeradas en el mismo precepto no constituyan un medio de discriminación arbitrario o injustificable entre los países en que prevalezcan las mismas condiciones, o una restricción encubierta al comercio internacional.

Las partes contratantes, en tales circunstancias pueden optar medidas para proteger la moral pública, la salud y la vida de las personas y de los animales, relativas a los bienes fabricados en las prisiones, para proteger tesoros nacionales de valor artístico, histórico o arqueológico, importación y exportación de oro y plata, etcétera.

### **5.3 Los resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales**

#### **5.3.1 El Acuerdo de Marrakech. El nuevo sistema multilateral de comercio de 1994**

El 15 de abril de 1994 en Marrakech, Marruecos, se da inicio a una nueva etapa en las relaciones comerciales internacionales con la firma del Acta Final en que se incorporan los Resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales. El Acta Final significa la conclusión de las negociaciones de la Ronda e integra los resultados de la misma. Dentro de ésta se destaca el Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial de Comercio, pues con este Acuerdo, después de 46 años de la creación del GATT, la comunidad internacional —más de 106 países—, vio concretizar su deseo de constituir formalmente una organización mundial encargada de regular las transacciones comerciales internacionales.

El Acuerdo de Marrakech<sup>115</sup> es el resultado más importante de las negociaciones iniciadas a partir de la declaración de Punta del Este, Uruguay, (lugar que le dio el nombre a la Ronda de negociaciones). Este Acuerdo da lugar al nacimiento de un nuevo sistema mundial de comercio más definido y mejor estructurado que reitera los objetivos<sup>116</sup> que se trazaron en 1947 al suscribirse el GATT, ahora más enriquecido con conceptos novedosos. El término "Partes Contratantes" del Acuerdo General deja de existir para ser sustituido por el de "Miembros" de la Organización Multilateral de Comercio.<sup>117</sup>

El Artículo III del Acuerdo constitutivo de la OMC establece que ésta funcionará como un foro permanente de negociaciones entre sus Miembros y para la aplicación de los resultados de esas negociaciones comerciales, según lo decida la Conferencia Ministerial. Asimismo, administrará las normas y procedimientos de solución de diferencias y el mecanismo de examen de las políticas comerciales de sus Miembros a través de los Órganos respectivos de Solución de Diferencias y

<sup>115</sup> Véase el Acuerdo de Marrakech por el que se establece la OMC. DOF del 30 de diciembre de 1994, sección 1/3, pág. 27. Denominado así por que fue en Marrakech, Marruecos donde precisamente se firmó dicho Acuerdo el día 15 de abril de 1994.

<sup>116</sup> El preámbulo del Acuerdo constitutivo señala los medios para alcanzar los objetivos de la OMC: "la celebración de acuerdos encaminados a obtener, sobre la base de reciprocidad y de mutuas ventajas, la reducción sustancial de los aranceles aduaneros y de los demás obstáculos al comercio, así como la eliminación del trato discriminatorio en las relaciones comerciales internacionales", y a través del desarrollo de "un sistema multilateral de comercio integrado, más viable y duradero que abarque el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, los resultados de anteriores esfuerzos de liberalización del comercio y los resultados integrales de las Negociaciones Comerciales Multilaterales de la Ronda Uruguay".

<sup>117</sup> Artículo XI.1 del Acuerdo constitutivo de la OMC.

de Examen de las Políticas Comerciales, así como mantener estrecha relación con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF o BM), lo que en suma facilitará la aplicación, administración y funcionamiento de su propio Acuerdo institutivo y de los demás instrumentos jurídicos que éste comprende.

### **Estructura legal de la OMC**

La estructura de la OMC se registra en el Artículo IV del Acuerdo constitutivo. Conforme al párrafo 1 del citado numeral, el órgano máximo de gobierno de la OMC subyace en la Conferencia Ministerial, compuesta por todos sus Miembros los que deberán reunirse por lo menos una vez cada dos años.

El Consejo General (CG) integrado por representantes de todos sus Miembros, es el órgano permanente que desempeña las funciones de la Conferencia Ministerial en los intervalos entre las reuniones de ésta. Además, el CG, también funcionará como Órgano de Solución de Diferencias y como Órgano de Examen de las Políticas Comerciales.

El Consejo del Comercio de Mercancías, el Consejo del Comercio de Servicios y el Consejo de los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio desempeñarán las funciones a ellos atribuidas en los respectivos acuerdos y por CG de quien dependerán. Estos consejos especiales son facultados para establecer los órganos subsidiarios que consideren apropiadas para el debido cumplimiento de sus funciones.

Se establecerá un Comité de Comercio y Desarrollo, un Comité de Restricciones por Balanza de Pagos, y de Asuntos Presupuestarios, Financieros y Administrativos, así como los comités adicionales que ejecutarán las funciones que la Conferencia estime necesarias. Del CG dependerán directamente el Órgano de Solución de Diferencias, y de Examen de las Políticas Comerciales, señalados. La Secretaría de la OMC estará dirigida por un Director General nombrado por la Conferencia Ministerial.

Las relaciones con otras organizaciones y las funciones de la Secretaría se encuentran reguladas respectivamente en los Artículos V y VII del citado Acuerdo constitutivo.

La personalidad jurídica de la OMC se encuentra establecida en el precepto VIII del mismo Acuerdo.

De igual forma, el Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial de Comercio regula los siguientes aspectos en su articulado: adopción de decisiones (Artículo IX); enmiendas (Artículo X); Miembros iniciales (Artículo XI), adhesión

o XII), no aplicación de los acuerdos comerciales multilaterales entre sus miembros (XIII); aceptación, entrada en vigor y depósito (XIV); denuncia (Artículo XV); y disposiciones varias (Artículo XVI).

Por primera vez se establece un Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS, por sus siglas en inglés) y un Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (TRIPS, por sus siglas en inglés), los cuales junto con el GATT, conforman la nueva trilogía de reglas sustantivas del comercio internacional contemporáneo, administradas por la OMC.

Los acuerdos e instrumentos jurídicos que forman parte del Acuerdo de Marrakech y que constituyen el marco institucional común para el desarrollo de las relaciones comerciales entre sus Miembros son: el Anexo 1, –que comprende el Anexo 1A, Acuerdos Multilaterales sobre el Comercio de Mercancías (GATT/94 y otros Acuerdos); 1B, GATS; y 1C, TRIPS–; Anexo 2 –ESD–; Anexo 3 –Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales–;<sup>118</sup> y Anexo 4 –Acuerdos e instrumentos jurídicos conexos–.<sup>119</sup>

La continuidad del nuevo sistema de la OMC con el GATT/47 con relación a las normas y procedimientos de solución de diferencias, se da a través del ESD, adoptado como Anexo 2,<sup>120</sup> el cual, además de ser obligatorio para todos los Miembros complementa los artículos XXII y XXIII del Acuerdo General, y por vez primera constituye un texto unificador del sistema de solución de controversias aplicable para todos los acuerdos relacionados en el Anexo 1, Anexo 2 y Anexo 4 del esquema estructural de la OMC, al eliminar la diversidad de foros que habían existido desde la Ronda Tokio en la que cada acuerdo tenía su propio cuerpo supervisor del Acuerdo.

En resumen, la Ronda Uruguay consta de un Acta final en la que se incorporan sus resultados, firmas, decisiones, declaraciones y entendimientos ministeriales, así como un Acuerdo que crea la OMC que a su vez contiene 16 artículos y 4 anexos, a los que se suman diversos acuerdos, entendimientos, declaraciones, decisiones, etcétera.

La tabla 2-5 muestra la lista de los textos jurídicos que surgieron de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales y que forman parte del Acuerdo Constitutivo de la OMC (véase la tabla). Los instrumentos relacionados en la misma fueron publicados el DOF el 30 de diciembre de 1994 y forman parte del sistema jurídico mexicano, con excepción de los Acuerdos Comerciales

<sup>118</sup> Denominados *Acuerdos Multilaterales*; Artículo II.2 del Acuerdo que crea la OMC.

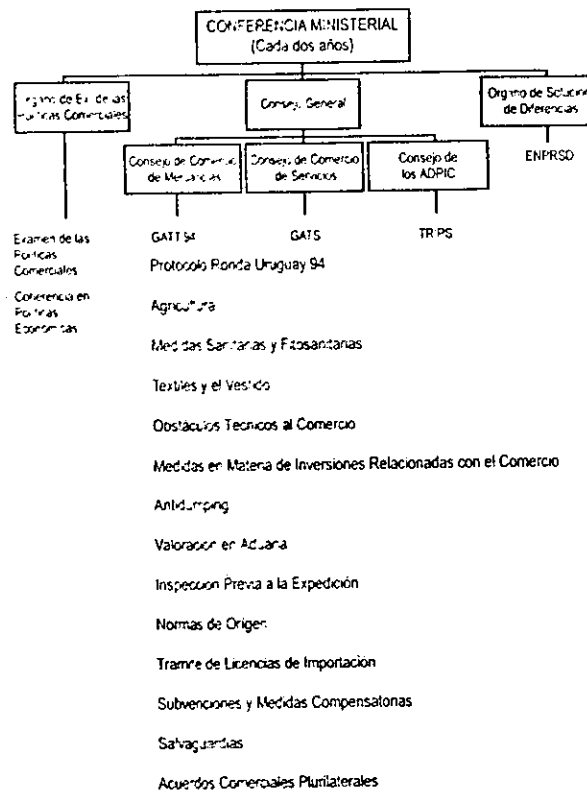
<sup>119</sup> Llamados *Acuerdos Comerciales Plurilaterales*; Artículo II.3 del Acuerdo que establece la OMC. Los acuerdos son: el relativo al Comercio de Aeronaves Civiles, Compras del Sector Público, Productos Lácteos, y Carne de Bovino.

<sup>120</sup> Véase el Apéndice 1 de los acuerdos abarcados por dicho anexo.

Plurilaterales contenidos en el Anexo 4, los cuales son los únicos instrumentos que no son obligatorios para los Miembros y por lo tanto su suscripción es opcional.

TABLA 5-2

ORGANIZACION MULTILATERAL DE COMERCIO



**TABLA 5-3**

**RESULTADOS DE LA RONDA URUGUAY  
TEXTOS JURÍDICOS**

Declaración de Marrakech

I. Acta Final

II. Acuerdo de Marrakech por el que se Establece la Organización Mundial del Comercio

Anexo 1:

Anexo 1A: Acuerdos Multilaterales sobre el Comercio de Mercancías:

Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994

Entendimiento relativo a la interpretación del párrafo 1 b) del Artículo II del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994

Entendimiento relativo a la interpretación del artículo XVII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994

Entendimiento relativo a las disposiciones del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 en materia de balanza de pagos

Entendimiento relativo a la interpretación del artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994

Entendimiento relativo a las exenciones de obligaciones dimanantes del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994

Entendimiento relativo a la interpretación del artículo XXVIII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994

Protocolo de Marrakech anexo al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994

Acuerdo sobre la Agricultura

Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias

Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido

Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio

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

Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994

Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994

Acuerdo sobre Inspección Previa a la Expedición

Acuerdo sobre Normas de Origen

Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación

Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias

Acuerdo sobre Salvaguardias

Anexo 1B: Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios

Anexo 1C: Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio

Anexo 2: Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias

Anexo 3: Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales

Anexo 4: Acuerdos Comerciales Plurilaterales:

- Acuerdo sobre el Comercio de Aeronaves Civiles
- Acuerdo sobre Contratación Pública
- Acuerdo Internacional de los Productos Lácteos
- Acuerdo Internacional de la Carne de Bovino

III. Decisiones y Declaraciones Ministeriales:

Decisiones y Declaraciones Ministeriales adoptadas el 15 de diciembre de 1993 por el Comité de Negociaciones Comerciales:

- Decisión relativa a las medidas en favor de los países menos adelantados
- Declaración sobre la contribución de la Organización Mundial del Comercio al logro de una mayor coherencia en la formulación de la política económica a escala mundial
  - Decisión relativa a los procedimientos de notificación
  - Declaración sobre la relación de la Organización Mundial del Comercio con el Fondo Monetario Internacional
  - Decisión sobre medidas relativas a los posibles efectos negativos del programa de reforma en los países menos adelantados y en los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios
  - Decisión relativa a la notificación de la primera integración en virtud del párrafo 6 del artículo 2 del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido
- Decisiones relativas al Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio:
  - Decisión relativa al proyecto de entendimiento sobre un sistema de información OMCISO sobre normas
  - Decisión sobre el examen de la información publicada por el Centro de Información de la ISO/CEI
- Decisiones y Declaración sobre el Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994:
  - Decisión sobre las medidas contra la elusión
  - Decisión sobre el examen del párrafo 6 del artículo 17 del Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994
  - Declaración relativa a la solución de diferencias de conformidad con el Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 o con la Parte V del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias
- Decisiones sobre el Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994:
  - Decisión relativa a los casos en que las administraciones de aduanas tengan motivos para dudar de la veracidad o exactitud del valor declarado
  - Decisión sobre los textos relativos a los valores mínimos y a las importaciones efectuadas por agentes exclusivos, distribuidores exclusivos y concesionarios exclusivos
- Decisiones relativas al Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios:
  - Decisión relativa a las disposiciones institucionales para el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios
  - Decisión relativa a determinados procedimientos de solución de diferencias para el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios
  - Decisión sobre el comercio de servicios y el medio ambiente

Decisión relativa a las negociaciones sobre el movimiento de personas físicas

Decisión relativa a los servicios financieros

Decisión relativa a las negociaciones sobre servicios de transporte marítimo

Decisión relativa a las negociaciones sobre telecomunicaciones básicas

Decisión relativa a los servicios profesionales

Decisión sobre la adhesión al Acuerdo sobre Contratación Pública

Decisión sobre aplicación y examen del Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias

Decisiones ministeriales adoptadas por los Ministros en la Reunión del Comité de Negociaciones Comerciales celebrada el 14 de abril de 1994, en Marrakech:

Decisión relativa a la aceptación del Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio y la adhesión a dicho Acuerdo

Decisión sobre comercio y medio ambiente

Decisión relativa a las consecuencias orgánicas y financieras que se derivan de la aplicación del Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio

Decisión relativa al establecimiento del Comité Preparatorio de la Organización Mundial del Comercio

IV. Entendimiento Relativo a los Compromisos en Materia de Servicios Financieros

V. Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT de 1947)

Los principales instrumentos jurídicos que integran el Acta Final de la Ronda Uruguay de Negociaciones Multilaterales, son todavía casi desconocidos por la mayoría de los abogados mexicanos, por lo que en los siguientes párrafos se hará un estudio breve, a efecto de que se tenga una noción general de los mismos.

### **5.3.2 El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994. La continuidad del GATT**

No obstante que el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (GATT/94) es jurídicamente distinto del GATT/47, según se especifica en el mismo,<sup>121</sup> éste abarca entre otros instrumentos, las disposiciones del GATT/47 y los protocolos y certificaciones relativas a las concesiones arancelarias, el protocolo de adhesión al GATT, excepto las disposiciones relativas a la aplicación provisional, la conclusión de la aplicación provisional y la "cláusula del abuelo".

Dentro de los diversos Entendimientos que integra el nuevo GATT también se incluyen los Entendimientos relativos a la interpretación del párrafo 1b) del artículo II, XVII, XXIV, XXVIII, así como los Entendimientos relativos a las disposiciones del GATT/94 en materia de balanza de pagos y a las exenciones de obligaciones dimanantes del Acuerdo General. Este reconocimiento e integración del GATT/47

<sup>121</sup> Véase el Artículo II.4 del Acuerdo que crea la OMC y Artículo 1 del GATT/94 (el cual forma parte del Anexo 1A, Acuerdos Multilaterales sobre el Comercio de Mercancías).



en el GATT/94 dentro del marco de la OMC, tiene como resultado la continuidad del primero bajo el régimen de una nueva condición jurídica.<sup>122</sup>

### **5.3.3 Acuerdo sobre la Agricultura**

#### **Antecedentes y objetivos**

Es considerado uno de los más importantes éxitos de la Ronda Uruguay ya que rompe con la tradicional abstención del GATT en la materia. El Acuerdo se negoció debido a la necesidad de regular la colocación de los excedentes generados por la mejora de la producción en el sector agrícola, y a consecuencia de la aplicación de nuevas tecnologías y procesos de producción, así como por las nuevas políticas de apoyo de los países en el sector.

Asimismo, el proteccionismo existente y los conflictos derivados de las subvenciones en relación con los productos agrícolas, dieron origen a que desde inicio de la Ronda Uruguay se quisiera establecer un sistema de comercio agropecuario equitativo que respondiera a las fuerzas presentes en el mercado internacional. La negociación del Acuerdo tuvo que superar diversos obstáculos hasta el punto de que la Ronda Uruguay se tuvo que prolongar a causa del enfrentamiento en temas agrícolas, que superaban el marco del comercio agropecuario.

El principal objetivo del Acuerdo sobre la Agricultura se caracteriza por ser a largo plazo y consiste en establecer un sistema de comercio agropecuario equitativo orientado al mercado, mediante la negociación de compromisos sobre la ayuda y la protección a través del establecimiento de normas y disciplinas del GATT reforzadas y de un funcionamiento más eficaz. Dicho objetivo, se traduce en establecer reducciones progresivas sustanciales de la ayuda y la protección de la agricultura, que se efectúen de manera sostenida a lo largo de un periodo acordado, como resultado de las cuales se corrijan y prevengan las restricciones y distorsiones en los mercados agropecuarios mundiales, así como el acceso al mercado de los países Miembros en desarrollo.

El Acuerdo sobre la Agricultura afecta a casi todos los productos pero no a la totalidad (sólo a los comprendidos en el Anexo 1).

#### **Estructura**

El Acuerdo se estructura de la siguiente manera:

---

<sup>122</sup> El Artículo VII del Acuerdo constitutivo determina la condición jurídica de la OMC como una Organización con personalidad jurídica, cuyos miembros le conferirán la capacidad jurídica necesaria para el ejercicio de sus funciones.

PREÁMBULO.

PARTE I.

Artículo 1. Definición de los términos.

Artículo 2. Productos comprendidos.

PARTE II.

Artículo 3. Incorporación de las concesiones y los compromisos.

PARTE III.

Artículo 4. Acceso a los mercados.

Artículo 5. Disposiciones de salvaguardia especial.

PARTE IV.

Artículo 6. Compromisos en materia de ayuda interna.

PARTE V.

Artículo 8. Compromisos en materia de competencia de las exportaciones.

Artículo 9. Compromisos en materia de subvenciones a la exportación.

Artículo 10. Prevención de la elusión de los compromisos en materia de subvenciones a la exportación.

PARTE VI.

Artículo 12. Disciplinas en materia de prohibiciones y restricciones a la exportación.

PARTE VII.

Artículo 13. Debida moderación.

PARTE VIII

Artículo 14. Medidas sanitarias y fitosanitarias

PARTE IX

Artículo 15. Trato especial y diferenciado.

PARTE X.

Artículo 16. Países menos adelantados y países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios.

PARTE XI.

Artículo 17. Comité de Agricultura.

Artículo 18. Examen de la aplicación de los compromisos.

Artículo 19. Consultas y solución de diferencias.

PARTE XII.

Artículo 20. Continuación del proceso de reforma.

PARTE XIII.

Artículo 21. Disposiciones finales.

ANEXO 1. Productos Comprendidos.

ANEXO 2. Ayuda Interna: Base para la Exención de los Compromisos de Reducción.

ANEXO 3. Ayuda Interna: Cálculo de la Medida Global de la Ayuda.

ANEXO 4. Ayuda Interna: Cálculo de la Medida de la Ayuda Equivalente.

ANEXO 5. Trato Especial con Respecto al Párrafo 2 del Artículo 4.

**Principios**

El Acuerdo prevé ciertos principios de aplicación, entre los que destacan:

- El establecimiento de una disciplina y un control internacional en materia de comercio agrícola basado en la transparencia y la no discriminación.
- La distinción entre ayudas agrícolas internas y ayudas a la exportación.
- La transparencia; por ejemplo, el Acuerdo concluye con un examen de la aplicación de los compromisos, que se realiza sobre las correspondientes notificaciones proporcionadas por los Miembros.<sup>123</sup>
- El de la arancelización; consistente en homogeneizar las formas de protección mediante el establecimiento de impuestos aduaneros y con el fin de hacer más transparente dichas practicas, así como facilitar el proceso de reducción arancelaria.
- El de apertura o de acceso a los mercados, que se complementa con el compromiso de los Miembros de no mantener, ni adoptar, ni restablecer medidas no arancelarias (principio de consolidación de la eliminación de estas medidas).
- De proporcionalidad y transitoriedad de las disposiciones del Acuerdo, las cuales se deberán aplicar con la debida moderación,<sup>124</sup> comprometiéndose los firmantes a continuar el proceso de reforma para

---

<sup>123</sup> Artículo 18.

<sup>124</sup> Artículo 13.

continuar con las reducciones sustanciales y progresivas de la ayuda y la protección.<sup>125</sup>

- El de trato especial y diferenciado para los países en desarrollo,<sup>126</sup> consistente en que éstos tendrán flexibilidad para aplicar los compromisos de reducción en un periodo de hasta de 10 años y no se exigirá a los países Miembros menos adelantados que contraigan compromisos de reducción. Los países desarrollados Miembros tomarán, las medidas previstas en el marco de una Decisión complementaria al Acuerdo y relativa a "posibles efectos negativos del programa de reforma en los países menos adelantados y en los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios".<sup>127</sup>

### Definición de los términos

El Acuerdo sobre la Agricultura a fin de buscar la reducción de las múltiples y distintas ayudas internas incorpora distintas definiciones que se aplican al mismo. Las más importantes son:<sup>128</sup>

Medida Global de Ayuda (MGA). Se entiende "el nivel anual, expresado en términos monetarios, de ayuda otorgada con respecto a un producto agropecuario a los productores del producto agropecuario de base o de ayuda no referida a productos específicos otorgada a los productores agrícolas en general".

Medida de la Ayuda Equivalente. Es "el nivel anual, expresado en términos monetarios, de ayuda otorgada a los productores de un producto agropecuario de base mediante la aplicación de una o más medidas cuyo cálculo con arreglo a la metodología de la MGA no es factible".

Medida Global de la Ayuda Total (MGA Total). Es considerada como "la suma de toda la ayuda interna otorgada a los productores agrícolas, obtenida sumando todas las medidas globales de la ayuda correspondientes a productos agropecuarios de base, todas las medidas globales de la ayuda no referida a productos específicos y todas las medidas de la ayuda equivalentes con respecto a productos agropecuarios".

Otros conceptos utilizados por el Acuerdo son: la MGA Total de Base o ayuda otorgada durante el periodo de base y la MGA Total Corriente o ayuda efectivamente otorgada durante cualquier año del periodo de aplicación o años sucesivos.

---

<sup>125</sup> Artículo 20.

<sup>126</sup> Artículos 15 y 16.

<sup>127</sup> Artículo 16.

<sup>128</sup> Véase el Artículo 1.

En el Anexo 3 se señalan los criterios para el cálculo de la MGA que incluirá los desembolsos presupuestarios como los ingresos fiscales otorgados por el gobierno o los organismos públicos, así como la ayuda prestada en el ámbito nacional y subnacional y la deducción de los gravámenes o derechos específicamente pagados por los productores.

El Anexo 4 incluye la metodología para el cálculo de la medida de la ayuda equivalente que se determinará basándose en la cuantía de la subvención en el punto más próximo posible de la venta del producto que se trate. Los gravámenes o derechos específicamente agrícolas pagados por los productores supondrá el derecho a una reducción de la Medida de la Ayuda Equivalente en la cuantía correspondiente.

### **Reducción, consolidación arancelaria y acceso a mercados**

La liberalización de los productos agrícolas dentro del Acuerdo, implica la obligación de reducción y consolidación arancelaria y el acceso a los mercados, en los cuales los derechos arancelarios son el elemento fundamental, así como a los compromisos de reducción de ayudas internas y de subvenciones a la exportación.

Con relación a las ayudas internas, los compromisos de reducción de la ayuda interna de cada Miembro (que serán consignados en la parte IV de cada una de las listas individuales anexas al Acuerdo), se aplicarán a la totalidad de sus medidas de ayuda interna a favor de los productos agrícolas.

Por lo que se refiere a la exportación, cada Miembro se compromete a no conceder subvenciones a la exportación excepto en los casos que el mismo Acuerdo lo autorice.<sup>129</sup> Las subvenciones que se autoricen a la exportación no serán aplicadas de forma que constituyan o amenacen constituir una elusión de los compromisos en materia de subvenciones a la exportación.<sup>130</sup>

Las subvenciones a la exportación son consideradas por el Acuerdo como lícitas pero es conveniente que vayan reduciendo a fin de procurar un sistema más transparente en la materia. El compromiso fundamental que adoptan los Miembros es ir reduciendo progresivamente las subvenciones a la exportación durante los primeros cinco años de vida de la OMC.

### **Ayudas**

<sup>129</sup> Véase el Artículo 9.1., relativo a los compromisos en materia de subvenciones a la exportación.

<sup>130</sup> Véase el Artículo 10.

Dentro de los criterios generales para excluir las ayudas de los compromisos de reducción, el Anexo 2 del Acuerdo enumera específicamente una serie de ayudas que están excluidas de dichos compromisos. Estas ayudas son:<sup>131</sup>

- Los programas gubernamentales de servicios para financiar investigaciones de carácter general, la lucha contra plagas y enfermedades, servicios de formación, servicios de divulgación y asesoramiento, servicios de inspección tales como los de sanidad, seguridad, clasificación y normalización, y otros servicios generales relacionados.
- Constitución de existencias públicas con fines de seguridad alimentaria.
- Ayudas alimentarias internas.
- Pagos directos a los productores.
- Participación financiera del gobierno en los programas de seguro de los ingresos y de red de seguridad de los ingresos.
- Pagos efectuados en concepto de socorro en casos de desastres naturales.
- Asistencia para el reajuste estructural otorgada mediante programas de retiro de productores.
- Asistencia para el reajuste estructural otorgada mediante programas de detracción de recursos.
- Asistencia para el reajuste estructural otorgada mediante ayudas a la inversión.
- Pagos en el marco de programas ambientales.
- Pagos en el marco de programas de asistencia regional.

Al margen de las exclusiones de ayuda señaladas en el Anexo 2 del Acuerdo, éste prevé la posibilidad de adoptar medidas de salvaguardia especial, consistentes en el establecimiento de derechos aduaneros adicionales que sólo podrán estar en vigor hasta el final del año en que se hayan impuesto y sólo podrán fijarse a un nivel que no exceda de un tercio del nivel del derecho de aduana propiamente dicho, vigente en el año en el que se haya adoptado la medida. El Artículo 5.4. del Acuerdo establece la escala en función de la cual se podrán imponer los Derechos arancelarios.

<sup>131</sup> Véase el Anexo 2, Ayuda interna: Base para la exención de los compromisos de reducción.

El régimen de disciplina de las ayudas internas es bastante más débil que el régimen general de subvenciones, toda vez que éstas pueden imponerse con mejor éxito que las ayudas internas de manera justificada.

### Excepciones del principio de acceso a mercados

El Artículo 4.2. dispone que los Miembros no mantendrán, ni adoptarán y tampoco restablecerán medidas que se conviertan en derechos de aduana propiamente dichos (medidas arancelarias), con el propósito de reforzar el principio de acceso a los mercados.

Sin embargo, dicho compromiso se exceptúa en el caso de los productos agropecuarios primarios y los productos con ellos elaborados y preparados, denominados "productos designados", siempre que se cumplan las condiciones previstas en el Anexo 5, Trato Especial con Respecto al Párrafo 2 del Artículo 4, del Acuerdo.

Cualquier Miembro, al inicio de cualquier año del periodo de aplicación del trato especial, podrá dejar de aplicar éste, dando cumplimiento a lo dispuesto por otras disposiciones del Anexo 5. El final del trato especial significa el inicio de un proceso equivalente a la arancelización.

El Acuerdo permite aplicar el trato especial a los productos agropecuarios primarios que sean producto esencial predominante en la dieta tradicional de un país en desarrollo Miembro, en determinadas condiciones, el cual podrá durar 10 años prorrogables, a cambio de concesiones adecuadas.

#### 5.3.4 Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias

Conforme al Anexo A del Acuerdo (Definiciones) se entiende por *medida sanitaria o fitosanitaria*, toda medida aplicada:

- Para proteger la salud y la vida de los animales o para preservar los vegetales en el territorio del Miembro de los riesgos resultantes de la entrada, radicación o propagación de plagas, enfermedades y organismos patógenos o portadores de enfermedades;
- Para proteger la vida y la salud de las personas y de los animales en el territorio del Miembro de los riesgos resultantes de la presencia de aditivos, contaminantes, toxinas u organismos patógenos en los productos alimenticios, las bebidas o los piensos;

- Para proteger la vida y la salud de las personas en el territorio del Miembro de los riesgos resultantes de enfermedades propagadas por animales, vegetales o productos de ellos derivados, o de la entrada, radicación o propagación de plagas; o
- Para prevenir o limitar otros perjuicios en el territorio del Miembro resultantes de la entrada, radicación o propagación de plagas.

Las medidas sanitarias o fitosanitarias comprenden todas las leyes, decretos, reglamentos, prescripciones y procedimientos pertinentes, con inclusión, entre otras cosas, de: criterios relativos al producto final; procesos y métodos de producción; procedimientos de prueba, inspección, certificación y aprobación; regímenes de cuarentena, incluidas las prescripciones pertinentes asociadas al transporte de animales o vegetales, o a los materiales necesarios para su subsistencia en el curso de tal transporte; disposiciones relativas a los métodos estadísticos, procedimientos de muestreo y métodos de evaluación del riesgo pertinentes; y prescripciones en materia de embalaje y etiquetado directamente relacionadas con la inocuidad de los alimentos.

### **Objetivos**

El Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (AAMSF), tiene como objetivo el establecimiento de un marco multilateral de normas y disciplinas que sirvan de guía en la adopción, elaboración y observancia de las medidas sanitarias y fitosanitarias de tal manera que se reduzca al mínimo sus posibles efectos negativos sobre el comercio, así como elaborar normas para la aplicación de las disposiciones del GATT de 1994 relacionadas con el empleo de las medidas sanitarias o fitosanitarias.

El AAMSF parte de la base de que no debe impedirse a ningún Miembro adoptar ni aplicar las medidas necesarias para proteger la vida y la salud de las personas y los animales o para preservar los vegetales, a condición de que esas medidas no se apliquen de manera que constituya un medio de discriminación arbitrario o injustificable entre los Miembros en que prevalezcan las mismas condiciones, o una restricción encubierta del comercio internacional.

El Acuerdo aplica a todas las medidas sanitarias y fitosanitarias que puedan afectar, directa o indirectamente, al comercio internacional de los Miembros.

### **Estructura**

PRÉAMBULO.

Artículo 1. Disposiciones generales.

Artículo 2. Derechos y obligaciones básicos.



Artículo 3. Armonización.

Artículo 4. Equivalencia.

Artículo 5. Evaluación del riesgo y determinación del nivel adecuado de protección sanitaria o fitosanitaria.

Artículo 6. Adaptación a las condiciones regionales, con inclusión de las zonas libres de plagas o enfermedades y las zonas de escasa prevalencia de plagas o enfermedades.

Artículo 7. Transparencia.

Artículo 8. Procedimientos de control, inspección y aprobación.

Artículo 9. Asistencia técnica.

Artículo 10. Trato especial y diferenciado.

Artículo 11. Consultas y solución de diferencias.

Artículo 12. Administración.

Artículo 13. Aplicación.

Artículo 14. Disposiciones finales.

ANEXO A. Definiciones.

ANEXO B. Transparencia de las Reglamentaciones Sanitarias y Fitosanitarias.

ANEXO C. Procedimientos de Control, Inspección y Aprobación.

### **Principios**

El AAMSF recoge los principios de transparencia y de la no discriminación. En el primer caso se exige no sólo la publicación de las reglamentaciones, sino también la existencia de servicios públicos de información. A ellos se añaden los de equivalencia o aceptación por el importador de aquellas medidas del exportador, cuando se comprueba objetivamente que las mismas consiguen el nivel adecuado de protección y armonización de las medidas basadas en las recomendaciones de organismos internacionales reconocidos.

Por otra parte, el principio de trato especial y diferenciado del AAMSF, obliga a los Miembros a tomar en cuenta las necesidades especiales de los países en desarrollo Miembros, y en particular las de los países menos adelantados Miembros. Cuando el nivel adecuado de protección sanitaria o fitosanitaria permita el establecimiento gradual de nuevas medidas sanitarias o fitosanitarias, deberán concederse plazos más largos para su cumplimiento con respecto a los productos de interés para los países en desarrollo Miembros, con el fin de mantener sus oportunidades de exportación. Asimismo, con objeto de asegurarse de que los

países en desarrollo Miembros puedan cumplir las disposiciones del Acuerdo, se faculta al Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias para autorizar a tales países excepciones especificadas y de duración limitada, totales o parciales, al cumplimiento de las obligaciones dimanantes del Acuerdo, teniendo en cuenta sus necesidades en materia de finanzas, comercio y desarrollo.

Por último, el principio de control, inspección y aprobación, obliga a los Miembros a observar las disposiciones del Anexo C del AAMSF, al aplicar procedimientos de control, inspección y aprobación, con inclusión de los sistemas nacionales de aprobación del uso de aditivos o de establecimiento de tolerancias de contaminantes en los productos alimenticios, en las bebidas o en los piensos, y asegurar que sus procedimientos no sean incompatibles con las disposiciones del Acuerdo en comento.

### **Derechos y obligaciones básicos, y armonización**

El AAMSF señala los derechos y obligaciones mínimos que tendrán los Miembros y a los cuales se sujetarán con relación a la aplicación de las medidas sanitarias y fitosanitarias. Los principales derechos y obligaciones son:<sup>132</sup>

- Los Miembros tienen derecho a adoptar las medidas sanitarias y fitosanitarias necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales, siempre que tales medidas no sean incompatibles con las disposiciones del presente Acuerdo.
- Los Miembros se asegurarán que cualquier medida sanitaria o fitosanitaria sólo se aplique en cuanto sea necesaria para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales, de que esté basada en principios científicos y de que no se mantenga sin testimonios científicos suficientes.
- Los Miembros se asegurarán que sus medidas sanitarias y fitosanitarias no discriminen de manera arbitraria o injustificable a Miembros en los que prevalezcan condiciones idénticas o similares, ni entre su propio territorio y el de otros Miembros. Las medidas sanitarias y fitosanitarias no se aplicarán de manera que constituyan una restricción encubierta del comercio internacional. Para armonizar en el mayor grado posible las medidas sanitarias y fitosanitarias, los Miembros basarán sus medidas sanitarias o fitosanitarias en normas, directrices o recomendaciones internacionales, cuando existan, salvo disposición en contrario.

<sup>132</sup> Véase el Artículo 2 del Acuerdo.

No obstante, como excepción, los Miembros podrán establecer o mantener medidas sanitarias o fitosanitarias que representen un nivel de protección sanitaria o fitosanitaria más elevado que el que se lograría mediante medidas basadas en las normas, directrices o recomendaciones internacionales pertinentes, si existe una justificación científica<sup>133</sup> o si ello es consecuencia del nivel de protección sanitaria o fitosanitaria que el Miembro de que se trate determine adecuado de conformidad con las disposiciones pertinentes del propio Acuerdo, siempre y cuando tales medidas no sean incompatibles con ninguna otra disposición del Acuerdo.

Los países Miembros a efecto de lograr una mayor armonización con los objetivos del AAMSF participarán, dentro de los límites de sus recursos, en las organizaciones internacionales competentes y sus órganos auxiliares, en particular la Comisión del *Codex Alimentarius* y la Oficina Internacional de Epizootias, y en las organizaciones internacionales y regionales que operan en el marco de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria.

#### **Evaluación del riesgo y determinación del nivel adecuado de protección sanitaria o fitosanitaria**

El Acuerdo dispone que los Miembros se asegurarán que sus medidas sanitarias o fitosanitarias se basen en una evaluación, adecuada a las circunstancias, de los riesgos existentes para la vida y la salud de las personas y de los animales o para la preservación de los vegetales, teniendo en cuenta las técnicas de evaluación del riesgo elaboradas por las organizaciones internacionales competentes.

Al evaluar los riesgos, los Miembros tendrán en cuenta: los testimonios científicos existentes; los procesos y métodos de producción pertinentes; los métodos pertinentes de inspección, muestreo y prueba; la prevalencia de enfermedades o plagas concretas; la existencia de zonas libres de plagas o enfermedades; las condiciones ecológicas y ambientales pertinentes; y los regímenes de cuarentena y otros.

Al evaluar el riesgo para la vida o la salud de los animales o la preservación de los vegetales y determinar la medida que habrá de aplicarse para lograr el nivel adecuado de protección sanitaria o fitosanitaria contra ese riesgo, los Miembros tendrán en cuenta como factores económicos pertinentes: el posible perjuicio por pérdida de producción o de ventas en caso de entrada, radicación o propagación de una plaga o enfermedad; los costos de control o erradicación en el territorio del

---

<sup>133</sup> Para los efectos del párrafo 3 del artículo 3 del AAMSF, existe una justificación científica si, sobre la base de un examen y evaluación de la información científica disponible en conformidad con las disposiciones pertinentes del Acuerdo, un miembro determina que las normas, directrices o recomendaciones internacionales pertinentes no son suficientes para lograr su nivel adecuado de protección sanitaria o fitosanitaria.

Miembro importador; y la relación costo eficacia de otros posibles métodos para limitar los riesgos. Así como tener en cuenta el objetivo de reducir al mínimo los efectos negativos sobre el comercio.

Cabe destacar que cuando un Miembro tenga motivos para creer que una determinada medida sanitaria o fitosanitaria establecida o mantenida por otro Miembro restringe o puede restringir sus exportaciones y esa medida no esté basada en las normas, directrices o recomendaciones internacionales pertinentes, o no existan tales normas, directrices o recomendaciones, podrá pedir una explicación de los motivos de esa medida sanitaria o fitosanitaria y el Miembro que mantenga la medida habrá de darla.

### Otras disposiciones

El AAMSF prevé también disposiciones encaminadas al cumplimiento de sus objetivos. Dentro de éstas podemos mencionar las siguientes:

- De adaptación a las condiciones regionales, con inclusión de las zonas libres de plagas o enfermedades y las zonas de escasa prevalencia de plagas o enfermedades. El propósito es de que los Miembros se aseguren que sus medidas sanitarias o fitosanitarias se adapten a las características sanitarias o fitosanitarias de las zonas de origen y de destino del producto, ya sea que trate de todo un país, de parte de un país o de la totalidad o partes de varios países.
- De asistencia técnica a los Miembros del OMC relacionados con las medidas sanitarias o fitosanitarias.
- De administración del AAMSF, por un Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias que servirá regularmente para celebrar consultas.
- De aplicación del Acuerdo.

Por último, es importante señalar que los países menos adelantados Miembros podrán diferir la aplicación de las disposiciones del AAMSF hasta 5 años después de la fecha de entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC con respecto a sus medidas sanitarias o fitosanitarias que afecten a la importación o a los productos importados. Los demás países en desarrollo Miembros podrán diferir la aplicación de las disposiciones del presente Acuerdo, salvo las contenidas en el párrafo 8 del artículo 5 y en el artículo 7, hasta 2 años después de la fecha de entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC con respecto a sus actuales medidas sanitarias o fitosanitarias que afecten a la importación o a los productos importados, en caso de que tal aplicación se vea impedida por la falta de conocimientos técnicos especializados, infraestructura técnica o recursos.

### 5.3.5 Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido

#### Antecedentes

Los antecedentes en el GATT de la reglamentación de los textiles a nivel internacional datan desde 1962 con un Acuerdo a largo plazo para los textiles de algodón. No obstante, desde 1973 en la práctica el comercio mundial de los productos textiles y la confección ha estado regida por el Acuerdo Multifibras (AMF), el cual ha sido prorrogado en varias ocasiones. El sistema AMF hasta antes de la creación del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido (ATV), se caracterizaba en una serie de acuerdos bilaterales de limitación cuantitativa de acceso a los mercados de países importadores (generalmente desarrollados).

El AMF se constituyó como una excepción a los principios generales del GATT, sin embargo, el nuevo sistema ATV establece el pleno retorno del sector textil y el vestido a tales principios dentro del GATT/94.

#### Objetivos

El principal objetivo del ATV es lograr una mayor liberalización del comercio en la materia. Ya desde un principio de sus negociaciones los Ministros de los países Miembros buscaron en el área de los textiles y el vestido, definir las modalidades que permitieran integrar finalmente este sector en el GATT sobre la base de normas y disciplinas del GATT reforzadas. Los Miembros acordaron un periodo de transición para la integración de los textiles y el vestido en el GATT/94.

De ahí que el Acuerdo sea de carácter transitorio (e improrrogable), pues éste quedará sin efecto, junto con todas las restricciones aplicadas en su marco, el primer día del 121o. mes de vigencia del Acuerdo sobre la OMC, fecha en que dicho sector quedará plenamente integrado al sistema OMC, esto es, el 1o. de febrero del año 2005.

#### Características del Acuerdo

Tal como se previó en la reunión de 1988 en Montreal, el ATV establece un sistema progresivo de integración del sector en el GATT con las siguientes particularidades:

- Definición de tres fases, las que se iniciarán inmediatamente: a los 3 años, a los 7 años, y a los 10 años, para producirse plenamente la integración. Dentro de cada fase se asumen varias obligaciones. Por ejemplo, en una serie de productos incluidos en la Lista de Productos Comprendidos en el Presente Acuerdo (Anexo), que comprende cuatro grupos principales (*tops*

e hilados, tejidos, artículos confeccionados y prendas de vestir) habrán de integrarse al sistema general el 16% de los mismos, relativo al volumen de las importaciones registradas en 1990, dentro de la primera fase; y el 17% y 18% respectivamente, adicionales en la segunda y tercera fases. El resto lo será al final de los 10 años de duración. Del mismo modo, conectado con las fases se producen las eliminaciones de las actuales restricciones cuantitativas (aumentando en la primera un 16% el actual coeficiente de crecimiento; un 25% sobre el resultado alcanzado en la primera corresponderá a la segunda fase; finalmente el 27% sobre la segunda fase será la cifra de la tercera).

- Puesta de conformidad con las reglas del GATT de aquellas restricciones existentes al momento de la entrada en vigor del Acuerdo y que no lo estuvieran en el plazo de un año o bien su supresión, una vez efectuada su notificación al Órgano de Gobierno del Acuerdo, en un plazo no superior a la duración del mismo (los 10 años señalados).
- Posibilidad de una cláusula de salvaguardia específica (denominada "salvaguardia de transición") aplicable a los productos que, en cada fase del proceso descrito, no hubieran sido integrados. Esta cláusula permite una aplicación selectiva respecto al país y al producto que origine el perjuicio o la amenaza de perjuicio grave al país importador, está limitada en el tiempo y sometida a un procedimiento de consulta.<sup>134</sup>
- El ATV prevé una cláusula antielusión, esto es, la aplicación de fórmulas para evitar que medidas como la no expedición, las desviaciones, la falsificación de declaraciones, etcétera, puedan hacer peligrar el cumplimiento del Acuerdo.<sup>135</sup> Dentro de un espíritu de cooperación entre importadores y exportadores, se autorizan los medios legales adecuados.
- El Acuerdo también dispone que sus Miembros adopten respecto al sector la aplicación específica del sistema GATT para lograr un mejor acceso de los productos a los mercados (aplicación de concesiones arancelarias), un comercio leal y equitativo y evitar discriminaciones contra las importaciones. Para tal efecto los Miembros se comprometen a la reducción y la consolidación de los aranceles, la reducción o la eliminación de los obstáculos no arancelarios y la facilitación de los trámites aduaneros, administrativos y de concesión de licencias.<sup>136</sup>

<sup>134</sup> Véase el Artículo 6.

<sup>135</sup> Véase el Artículo 5.

<sup>136</sup> Véase el artículo 7.1.

- Se establece el Órgano de Supervisión de Textiles (OST)<sup>137</sup> encargado de vigilar la aplicación del Acuerdo.

### 5.3.6 Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio

#### Antecedentes y objetivos

El nuevo texto del Acuerdo sobre barreras técnicas al comercio tiene como antecedente el anterior Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (o Código de Normas). El nuevo Acuerdo no tiene modificaciones sustanciales respecto al anterior, sin embargo, refuerza el compromiso de que las normas técnicas y los sistemas de evaluación de la conformidad con los reglamentos técnicos y las normas, contribuyen a incrementar la eficacia de la producción y el comercio, de tal manera que al ser aplicadas no creen obstáculos innecesarios al comercio internacional.

El Acuerdo reafirma que los países pueden adoptar medidas para la calidad de sus exportaciones, la protección de la salud y vida de personas y animales, la protección del medio ambiente, etcétera, a condición de que no las apliquen 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, reconociendo que no debe impedirse a ningún país que adopte las medidas necesarias para la protección de sus intereses esenciales en materia de seguridad.

#### Definiciones

Con el fin de comprender mejor lo que debe entenderse por barreras técnicas al comercio, se señalan algunas definiciones de la aplicación del AOTC:<sup>138</sup>

- *Reglamento técnico.* Documento en el que se establecen las características de un producto o sus procesos y métodos de producción, con inclusión de las disposiciones administrativas aplicables, y cuya observancia es obligatoria. También puede incluir prescripciones en materia de terminología, símbolos, embalaje, marcado o etiquetado aplicables a un producto o exclusivamente tratar sobre los procesos o métodos de producción.
- *Norma.* Documento aprobado por una institución reconocida, que prevé, para un uso común y repetido, reglas, directrices o características para los productos o los procesos y métodos de producción conexos, y cuya observancia no es obligatoria. También puede incluir prescripciones en

<sup>137</sup> Véase el Artículo 8.

<sup>138</sup> Véase el Anexo 1 del Acuerdo.

materia de terminología, símbolos, embalaje, marcado o etiquetado aplicables a un producto, proceso o método de producción, o tratar exclusivamente de ellas.

- *Procedimiento para la evaluación de la conformidad.* Todo procedimiento utilizado, directa o indirectamente, para determinar que se cumplen las prescripciones pertinentes de los reglamentos técnicos o normas. Estos procedimientos comprenden, entre otros: los de muestreo, prueba e inspección; evaluación, verificación y garantía de la conformidad; registro, acreditación y aprobación, separadamente o en distintas combinaciones.

## Estructura

El Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (AOTC) se estructura de la siguiente manera:

### PREÁMBULO.

Artículo 1. Disposiciones generales.

### REGLAMENTOS TÉCNICOS Y NORMAS.

Artículo 2. Elaboración, adopción y aplicación de reglamentos técnicos por instituciones del gobierno central.

Artículo 3. Elaboración, adopción y aplicación de reglamentos técnicos por instituciones públicas locales y por instituciones no gubernamentales.

Artículo 4. Elaboración, adopción y aplicación de normas.

### CONFORMIDAD CON LOS REGLAMENTOS TÉCNICOS Y LAS NORMAS.

Artículo 5. Procedimientos de evaluación de la conformidad aplicados por las instituciones del gobierno central.

Artículo 6. Reconocimiento de la evaluación de la conformidad por las instituciones del gobierno central.

Artículo 7. Procedimientos de evaluación de la conformidad aplicados por las instituciones públicas locales.

Artículo 8. Procedimientos de evaluación de la conformidad aplicados por las instituciones no gubernamentales.

Artículo 9. Sistemas internacionales y regionales.

### INFORMACION Y ASISTENCIA.

Artículo 10. Información sobre los reglamentos técnicos, las normas y los procedimientos de evaluación de la conformidad.



Artículo 11. Asistencia técnica a los demás Miembros.

Artículo 12. Trato especial y diferenciado para los países en desarrollo Miembros.

#### INSTITUCIONES, CONSULTAS Y SOLUCIÓN DE DIFERENCIAS.

Artículo 13. Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio.

Artículo 14. Consultas y solución de diferencias.

#### DISPOSICIONES FINALES.

Artículo 15. Disposiciones finales.

ANEXO 1. Términos y su Definición a los Efectos del Presente Acuerdo.

ANEXO 2. Grupos de Expertos Técnicos.

ANEXO 3. Código de Buena Conducta para la Elaboración, Adopción y Aplicación de Normas.

### **Características del Acuerdo**

El AOTC encaja dentro de la estructura tradicional de los instrumentos negociados en la Ronda Uruguay. Se destaca dentro del mismo lo siguiente:

- El ámbito de aplicación se amplía, pasando de los productos agropecuarios e industriales a considerar sus procedimientos y métodos de producción.
- Se establecen disciplinas relativas a la elaboración de reglamentos técnicos no sólo por instituciones de los gobiernos centrales, sino también por las instituciones públicas locales y las instituciones no gubernamentales, las cuales también se basan en los principios y procedimientos del GATT en cuanto a las declaraciones de conformidad (de productos y procedimientos) con los reglamentos técnicos y las normas.
- El AOTC prevé procedimientos para la notificación e información y asistencia sobre los reglamentos técnicos, las normas y los procedimientos de evaluación de la conformidad, consultas, así como un Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio, y para la solución de diferencias.
- Al reconocerse que los países en desarrollo Miembros pueden encontrar dificultades en la elaboración y la aplicación de reglamentos técnicos y

de normas, así como de procedimientos de evaluación de la conformidad con los reglamentos técnicos y las normas, se establece a favor de dichos países un trato especial y diferenciado.

- Finalmente, el Acuerdo también se dirige a la armonización en el mundo de las normas, fijando al respecto un Código de Buena Conducta para la Elaboración, Adopción y Aplicación de las Normas.

### 5.3.7 Acuerdo sobre las Medidas en Materia de Inversiones Relacionadas con el Comercio

#### Antecedentes y objetivos

La enorme presencia y la evolución de las inversiones internacionales, especialmente a partir de los años sesenta, propició que los países desarrollados tomarán la iniciativa de regular la inversión directa a fin crear un marco jurídico internacional, principios e instituciones, que facilitara la competencia leal y el crecimiento económico en materia de inversiones.

Dentro la Declaración de Punta del Este, los Miembros convinieron en que a continuación de un examen del funcionamiento de los artículos del GATT relativos a los efectos de restricciones y distorsiones del comercio resultantes de las medidas en materia de inversiones, según procediera, se elaborarían las disposiciones que pudieran ser necesarias para evitar efectos negativos sobre el comercio.

A raíz de la Declaración, y no obstante que las negociaciones fueron difíciles, sobre todo por el complejo contenido de la definición que denota el término *inversiones*, el primer planteamiento que se presentó fue el de determinar cuáles inversiones tenían relación con el comercio. Finalmente, el tema se concretizó con un Acuerdo sobre Medidas en Materia de Inversiones Relacionadas con el Comercio (TRIMS, por sus siglas en inglés), cuyo objetivo es promover la expansión y la liberalización progresiva del comercio mundial y facilitar las inversiones a través de las fronteras internacionales para fomentar el crecimiento económico de todos los interlocutores comerciales, en particular de los países en desarrollo Miembros, asegurando al mismo tiempo la libre competencia.

#### Estructura

PREÁMBULO.

Artículo 1. Ámbito de aplicación.

Artículo 2. Trato nacional y restricciones cuantitativas.

Artículo 3. Excepciones.

Artículo 4. Países en desarrollo Miembros.

Artículo 5. Notificación y disposiciones transitorias.

Artículo 6. Transparencia.

Artículo 7. Comité de Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el comercio.

Artículo 8. Consultas y solución de diferencias.

Artículo 9. Examen por el Consejo del Comercio de Mercancías.

ANEXO. Lista Ilustrativa.

### **Características**

Algunas de las características del TRIMS que se pueden destacar son las siguientes:

- El Acuerdo se aplica únicamente a las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio (denominadas MIC).
- Supone la aplicación de los principios tradicionales y las disciplinas del GATT.
- Establece una lista ilustrativa de prácticas (requisitos de desempeño) incompatibles con la obligación de trato nacional y con la obligación de eliminación general de las restricciones cuantitativas, previstas en el GATT de 1994.
- El Acuerdo recoge el compromiso eliminación de dichas prácticas en un plazo de 2 años (5 para los países en desarrollo) y deberá ser valorado y reexaminado, con el propósito de ampliar su alcance. Se critica al TRIMS por ser muy limitado, toda vez que deja fuera de la lista de prácticas a eliminar a un buen número de ellas.
- Prevé un trato diferencial y más favorable en beneficio de los países en desarrollo Miembros, quienes tendrán libertad para desviarse temporalmente de la aplicación del principio de trato nacional y de la obligación de eliminación de las restricciones cuantitativas, de conformidad con el Artículo 2 del TRIMS.
- Institucionalmente se crea un Comité de Medidas en Materia de Inversiones Relacionadas con el Comercio, el cual desempeñará las funciones que le atribuya el Consejo del Comercio de Mercancías y

brindará a los Miembros la oportunidad de consultarse sobre cualquier cuestión relativa al funcionamiento y la aplicación del Acuerdo.

- Finalmente, a más tardar 5 años después de la fecha de entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC, el Consejo del Comercio de Mercancías examinará el funcionamiento del Acuerdo y, cuando proceda, propondrá a la Conferencia Ministerial modificaciones de su texto.

### 5.3.8 Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994

#### Antecedentes y objetivos

Este Acuerdo tiene su antecedente inmediato en el Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General, conocido como Código *antidumping* suscrito en la Ronda Tokio, y anteriormente en el Código del mismo nombre negociado en la Ronda Kennedy.

El nuevo Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (Acuerdo *antidumping*), incorporado al Acuerdo constitutivo de la OMC, tiene como objetivo la eliminación de las operaciones comerciales internacionales ilícitas que desvirtúan los precios de las mercancías, es decir, la introducción de los productos de un país en el mercado de otro país a un precio inferior a su valor normal, que pueda conducir a la imposición de derechos.

#### Estructura

El Acuerdo se encuentra dividido en 3 Partes, consta de 18 Artículos y 2 Anexos, estructurados de la siguiente manera:

##### PARTE 1.

Artículo 1. Principios.

Artículo 2. Determinación de la existencia de *dumping*.

Artículo 3. Determinación de la existencia de daño.

Artículo 4. Definición de rama de producción nacional.

Artículo 5. Iniciación y procedimiento de la investigación.

Artículo 6. Pruebas.

Artículo 7. Medidas provisionales.

Artículo 8. Compromisos relativos a los precios.

Artículo 9. Establecimiento y percepción de derechos *antidumping*.

Artículo 10. Retroactividad.

Artículo 11. Duración y examen de los derechos *antidumping* y de los compromisos.

Artículo 12. Aviso público y explicación de las determinaciones.

Artículo 13. Revisión judicial.

Artículo 14. Medidas *antidumping* a favor de un tercer país.

Artículo 15. Países en desarrollo Miembros.

## PARTE II.

Artículo 16. Comité de Prácticas *Antidumping*.

Artículo 17. Consultas y solución de diferencias.

## PARTE III.

Artículo 18. Disposiciones finales.

ANEXO I. Procedimiento que debe Seguirse en las Investigaciones *In Situ* Realizadas Conforme al Párrafo 7 del Artículo 6 (investigaciones realizadas en el territorio de otros Miembros).

ANEXO II. Mejor Información Disponible en el Sentido del Párrafo 8 del Artículo 6.

## Características

Las principales notas del Acuerdo *antidumping* con relación al anterior Código *antidumping* que pueden considerarse como novedosas son:

- El nuevo Acuerdo *antidumping* se ajusta a la estructura institucional de la OMC (por ejemplo, hace mención a Miembros y no a Partes Contratantes, y a la OMC y no al GATT);
- Forma con el nuevo Código de Subvenciones y el de Salvaguardas una unidad de criterios en diversos conceptos (daño o perjuicio grave, necesidad de establecimiento de un vínculo causal entre importaciones y producción nacional, etcétera);

Precisa algunos puntos importantes como los siguientes:

- Define el *dumping*<sup>139</sup> y señala criterios para que sea determinada su existencia. El Acuerdo dispone que antes del establecimiento de un procedimiento *antidumping* que pueda conducir a la imposición de derechos, es preciso probar la existencia de una relación causa-efecto entre importaciones y perjuicio.<sup>140</sup>
- Respecto al procedimiento de la investigación nacional se establece que deberá efectuarse en condiciones de transparencia y de publicidad, se indican criterios generales con relación a las pruebas a aportar, la aplicación de medidas provisionales y al establecimiento de los derechos.
- Fija un plazo de duración y examen posterior de los derechos *antidumping*, fijando el tiempo necesario para contrarrestar el daño causado, estimándose un plazo máximo de 5 años.<sup>141</sup>
- Prevé una *cláusula de mínimos (minimis)*, la cual impone a los Miembros la obligación de finalizar inmediatamente las investigaciones cuando se establezca que el margen de *dumping* se encuentra por debajo de ciertos límites.<sup>142</sup>
- Se manifiesta en el sentido que es deseable que el establecimiento de los derechos *antidumping* sea *facultativo* en el territorio de todos los Miembros,<sup>143</sup> de lo cual se desprende que no es obligatorio para la autoridad la iniciación de una investigación nacional y la imposición de un derecho.
- Por último, en lo que respecta a la materia de notificaciones, consultas, solución de diferencias, Comité de aplicación del Acuerdo, países en desarrollo Miembros, etcétera, el Acuerdo *Antidumping* presenta una gran similitud con el anterior Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VI del GATT/47.

### 5.3.9 Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994

<sup>139</sup> Como la entrada de un producto en el mercado de otro país a un precio inferior a su valor normal, cuando su precio de exportación al exportarse de un país a otro sea menor que el precio comparable, en el curso de operaciones comerciales normales, de un producto similar destinado al consumo en el país exportador. Artículo 2.1.

<sup>140</sup> Véase el Artículo 3.5.

<sup>141</sup> Artículo 11.3.

<sup>142</sup> Véase el Artículo 5.8.

<sup>143</sup> Artículo 9.1.

## **Antecedentes y objetivos**

En la actualidad, existen dos sistemas internacionales relativos a la valoración en aduana de las mercancías importadas: el Convenio sobre el Valor en Aduana de las Mercancías, denominado Definición del Valor de Brúcelas (DVB o "valor normal", basado en una concepción teórica) que entró en vigor el 28 de julio de 1953, y el Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (Acuerdo sobre Valoración). No obstante, el Acuerdo sobre Valoración ha venido a sustituir la DVB, sobre todo en aquéllos países Miembros de la OMC, a efecto de determinar la base gravable de los derechos arancelarios.

El segundo sistema tiene su antecedente inmediato en el Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio,<sup>144</sup> que tuvo su origen en la Ronda Tokio el 12 de abril 1979 y que entró en vigor el 1o. de enero de 1981.

El nuevo Acuerdo sobre valoración, y el cual forma parte del Acuerdo de Marrakech por el que se crea la OMC, presenta gran similitud con el anterior Acuerdo sobre Valoración del GATT. Al igual que el anterior Acuerdo, el nuevo Acuerdo tiene como objetivo reducir o eliminar las medidas no arancelarias con efectos de restricción o distorsión sobre el comercio internacional, y de someter dichas medidas a una disciplina internacional eficaz, que constituya un sistema de valoración en aduana de mercancías, equitativo, uniforme y neutro que excluya la utilización de valores arbitrarios o ficticios. Para alcanzar este fin, se estableció tanto en el anterior como en el nuevo Acuerdo, un cuerpo revisado y detallado de reglas de valoración que amplían y dan mayor precisión a los principios generales enunciados en el GATT.

## **Estructura**

El Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VII del GATT/94, —al igual que los demás Acuerdos de la OMC—, se encuentra incorporado al derecho interno mexicano en virtud de lo dispuesto por el Artículo 133 de la CPEUM, por lo que sus 24 artículos, sus notas interpretativas (Anexo 1), y sus Anexos 2 y 3, son de observancia obligatoria. La estructura del Acuerdo es la siguiente:

INTRODUCCIÓN GENERAL.

PREÁMBULO.

PARTE I. Normas de Valoración en Aduana.

<sup>144</sup> Publicado en el DOF el 25 de abril de 1988.

Artículo 1. (Valor de transacción).

Artículo 2. (Valor de transacción de mercancías idénticas).

Artículo 3. (Valor de transacción de mercancías similares).

Artículo 4. (Aplicación sucesiva y excluyente de los métodos).

Artículo 5. (Valor de precio unitario de venta).

Artículo 6. (Valor basado en un valor reconstruido).

Artículo 7. (Valor basado en criterios razonables).

Artículo 8. (Incrementables del valor de transacción).

Artículo 9. (Conversión de la moneda).

Artículo 10. (Información confidencial).

Artículo 11. (Derecho de recurso).

Artículo 12. (Principio de transparencia).

Artículo 13. (Derecho del importador de garantizar).

Artículo 14. (Anexos).

Artículo 15. (Definiciones y vinculación).

Artículo 16. (Derecho del importador de solicitar explicación).

Artículo 17. (Facultad de comprobación de las autoridades).

PARTE II. Administración del Acuerdo, Consultas y Solución de Diferencias.

Artículo 18. Instituciones.

Artículo 19. Consultas y solución de diferencias.

PARTE III. Trato Especial y Diferenciado.

Artículo 20. (Prórrogas de aplicación y asistencia técnica).

PARTE IV. Disposiciones Finales.

Artículo 21. Reservas.

Artículo 22. Legislación nacional.

Artículo 23. Examen (de la aplicación y funcionamiento del Acuerdo).

Artículo 24. Secretaría.

ANEXO I. Notas Interpretativas (11 Notas).



ANEXO II. Comité Técnico de Valoración en Aduana (23 Apartados).

ANEXO III. (7 Apartados relativos a Trato Especial y Diferenciado, reservas, información y alcance del término del "precio pagado o por pagar").

### **Métodos de valoración**

Cabe destacar que en la Introducción general se señala que el valor de transacción es la primera base para la determinación del valor en aduana de las mercancías. Este método debe considerarse de manera conjunta con los ajustes o incrementables que se establecen en el Artículo 8. Cuando el valor en aduana no pueda determinarse conforme al valor de transacción se aplicarán en orden sucesiva y excluyente los demás métodos.

El Preámbulo del Acuerdo señala algunos principios básicos de valoración dentro de los cuales destacan: que la determinación del valor en aduana debe basarse en criterios sencillos y equitativos que sean conformes con los usos comerciales y que los procedimientos sean de aplicación general, sin distinciones; que los sistemas de valoración no deben utilizarse para combatir el *dumping*; y que en lo posible deberá utilizarse el valor de transacción como valor principal.

El Artículo 1 establece método de valor de transacción, es decir, el precio realmente pagado o por pagar (Concepción positiva) por las mercancías cuando éstas se venden para su exportación al país de importación, ajustado, siempre y siempre que reúnan las circunstancias a que se refiere el citado Artículo.

Los Artículos 2 y 3, prevén mecanismos considerando el valor de transacción de mercancías idénticas o similares, respectivamente, cuando el método señalado en el Artículo 1 no pueda determinarse. Normalmente se deberán celebrar consultas entre la Administración de Aduanas y el importador con el objeto de establecer una base de valoración con éstos métodos.

Los Artículos 5 y 6 establecen métodos basados en el valor de precio unitario y en un valor reconstruido, respectivamente, los cuales podrán invertirse en su orden de aplicación, de conformidad con el Artículo 4.

El Artículo 7 dispone que si el valor en aduana de las mercancías importadas no puede determinarse con arreglo a lo dispuesto en los artículos 1 a 6, dicho valor se determinará según criterios razonables, sobre la base de los datos disponibles en el país de importación.

El Artículo 8 enumera de manera taxativa los ajustes que únicamente podrán efectuarse para la determinación del valor en aduana con base en el método de valor de transacción; así como los elementos que las legislaciones nacionales podrán incluir o excluir de manera opcional, total o parcialmente en dicho valor,

tales: los gastos de transporte, de carga, descarga y manipulación, y el costo del seguro.

### Características

Las principales notas del Acuerdo sobre Valoración del GATT/94 con relación al anterior Código de Valoración que pueden considerarse como novedosas son:

- El nuevo Acuerdo sobre Valoración se ajusta a la estructura institucional de la OMC (por ejemplo, hace mención a Miembros y no a Partes Contratantes, y a la OMC y no al GATT). Tiene como consecuencia que exista mayor uniformidad internacional en la valoración las mercancías al ser obligatorio para los Miembros de la OMC.
- Se reduce el número de artículos a 24, mientras que el Acuerdo anterior constaba de 31. El Anexo III cambia en su contenido, ya que anteriormente normaba las funciones de los Grupos Especiales establecidos por el Comité de Valoración en Aduana (Comité Técnico); al Anexo III del nuevo Acuerdo pasan disposiciones del Protocolo del Código de anterior.
- Dispone que los países en desarrollo Miembros que no sean Partes en el Acuerdo sobre Valoración de 1979, podrán retrasar la aplicación de las disposiciones del nuevo Acuerdo por un período que no exceda de 5 años contados desde la fecha de entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC para dichos Miembros. Adicionalmente, podrán retrasar la aplicación del párrafo 2 b) iii) del artículo 1 y del Artículo 6 por un período que no exceda de 3 años contados desde la fecha en que hayan puesto en aplicación todas las demás disposiciones del Acuerdo.
- Por último, en lo que respecta a la materia de normas de valoración, instituciones, trato especial y diferenciado, reservas, notas interpretativas, etcétera, el Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VII del GATT/94 presenta una gran similitud con el anterior Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VII del GATT/47.

#### 5.3.10 Acuerdo sobre Inspección Previa a la Expedición

Las *actividades de inspección previa a la expedición*, para efectos de este Acuerdo, son todas las actividades relacionadas con la verificación de la calidad, la cantidad, el precio —incluidos el tipo de cambio de la moneda correspondiente y las condiciones financieras— y/o la clasificación aduanera de las mercancías que vayan a exportarse al territorio del Miembro usuario.

#### Antecedentes y objetivos

En septiembre de 1986 los países participantes en la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales acordaron "aportar una mayor liberalización y expansión del comercio mundial", "potenciar la función del GATT" e "incrementar la capacidad de respuesta del sistema del GATT ante los cambios del entorno económico internacional". Como consecuencia de ello y reconociendo que con mayor frecuencia los países en desarrollo Miembros recurren a la inspección previa a la expedición como una necesidad para verificar la calidad, la cantidad o el precio de las mercancías importadas, por definición, en el territorio de los Miembros exportadores, adoptaron el Acuerdo sobre Inspección Previa a la Expedición (AIPE).

El Acuerdo tiene por objetivos establecer dentro de un marco internacional, reglas claras y transparentes que regulen el funcionamiento de las entidades de inspección previa a la expedición<sup>145</sup> de mercancías, así como los derechos y obligaciones de los Miembros usuarios<sup>146</sup> y de los Miembros exportadores participantes.

### **Estructura**

El Acuerdo sobre la Inspección Previa a la Expedición consta de un Preámbulo y 9 Artículos, estructurados de la siguiente manera:

#### **PREÁMBULO.**

Artículo 1. Alcance - Definiciones.

Artículo 2. Obligaciones de los Miembros usuarios.

Artículo 3. Obligaciones de los Miembros exportadores.

Artículo 4. Procedimiento de examen independiente (por una identidad independiente a fin de resolver las diferencias entre las entidades de inspección y los exportadores).

Artículo 5. Notificación (principio de transparencia).

Artículo 6. Examen (de las disposiciones, la aplicación y el funcionamiento del Acuerdo).

Artículo 7. Consultas (respecto al funcionamiento del Acuerdo conforme al Artículo XXII del GATT/94).

---

<sup>145</sup> Se entiende por "entidad de inspección previa a la expedición" toda entidad encargada, bajo contrato o por prescripción de un miembro, de realizar actividades de inspección previa a la expedición.

<sup>146</sup> Por "Miembro usuario" se entiende un miembro cuyo gobierno o cualquier órgano gubernamental contrate actividades de inspección previa a la expedición o prescriba su uso.

Artículo 8. Solución de diferencias (respecto al funcionamiento del Acuerdo conforme al Artículo XXIII del GATT/94).

Artículo 9. Disposiciones finales.

### **Características**

- El Acuerdo será aplicable a todas las actividades de inspección previa a la expedición realizadas en el territorio de los Miembros, ya sea que se realicen bajo contrato o por prescripción del gobierno o de un órgano gubernamental del Miembro de que se trate.
- El AIPE prevé que la inspección previa al embarque se efectúe sin dificultades, con pleno acceso a los datos manteniendo, no obstante, una protección par la información confidencial. Igualmente, dispone la debida diligencia en los procesos de inspección, la posible verificación de precios y la aceptación de toda aclaración que presente cualquier parte del contrato de compraventa.
- Por otra parte, establece que en caso de discrepancias entre la entidad que realiza la inspección y el exportador, podría someterse el asunto a un organismo mixto con presencia de las entidades inspectoras y del sector exportador del tipo de producto que se examina.
- También prevé que en todas las etapas del proceso haya la debida transparencia y publicidad, y en este sentido se exige la notificación de toda norma interna relacionada con la inspección previa.

### **5.3.11 Acuerdo sobre Normas de Origen**

#### **Objetivos**

Este Acuerdo tiene como objetivos el establecimiento de normas de origen armonizadas, de tal manera que se elaboren y apliquen en forma imparcial, transparente, previsible, coherente y que no tenga efectos en el comercio; así como una mayor seguridad en el desarrollo del comercio mundial.

A fin de lograr tales objetivos, el Acuerdo prevé un Programa de trabajo para la armonización de las normas de origen, que se iniciará lo más pronto posible después del 1o. de enero de 1995 (es decir, después de la entrada en vigor del Acuerdo Constitutivo de la OMC), el cual se llevará en un plazo de 3 años a partir de su iniciación. Durante este periodo de transición, el Acuerdo sobre Normas de Origen prevé disciplinas que se aplicarán temporalmente hasta que se lleve a término el Programa de trabajo.

## Definiciones y ámbito de aplicación

Para los efectos del Acuerdo, por *normas de origen* se entienden: las leyes, reglamentos y decisiones administrativas de aplicación general aplicados por un Miembro para determinar el país de origen de los productos siempre que tales normas de origen no estén relacionadas con regímenes de comercio contractuales o autónomos conducentes al otorgamiento de preferencias arancelarias que sobrepasen la aplicación del GATT/1994.

Dichas normas de origen comprenderán todas las normas utilizadas en instrumentos de política comercial no preferenciales, tales como en la aplicación: del trato de nación más favorecida en virtud de los artículos I, II, III, XI y XIII del GATT de 1994; de los derechos *antidumping* y de los derechos compensatorios establecidos al amparo del artículo VI del GATT de 1994; de las medidas de salvaguardia establecidas al amparo del artículo XIX del GATT de 1994; de las prescripciones en materia de marcas de origen previstas en el artículo IX del GATT de 1994; y de cualesquiera restricciones cuantitativas o contingentes arancelarios discriminatorios. Comprenderán también las normas de origen utilizadas para las compras del sector público y las estadísticas comerciales.

## Estructura

El Acuerdo sobre Normas de Origen se estructura de la de la siguiente forma:

PREÁMBULO.

PARTE I. Definiciones y Ámbito de Aplicación.

Artículo 1. Normas de origen.

PARTE II. Disciplinas que han de Regir la Aplicación de Normas de Origen.

Artículo 2. Disciplinas durante el periodo de transición.

Artículo 3. Disciplinas después del periodo de transición.

PARTE III. Disposiciones de Procedimiento en Materia de Notificación, Examen, Consultas y Solución de Diferencias.

Artículo 4. Instituciones.

Artículo 5. Información y procedimientos de modificación y de establecimiento de nuevas normas de origen.

Artículo 6. Examen (de la aplicación y el funcionamiento del Acuerdo).

Artículo 7. Consultas (respecto al funcionamiento del Acuerdo conforme al Artículo XXII del GATT/94).

Artículo 8. Solución de diferencias (respecto al funcionamiento del Acuerdo conforme al Artículo XXIII del GATT/94).

PARTE IV. Armonización de las Normas de Origen.

Artículo 9. (Objetivos y principios, Programa de trabajo, función del Comité de Normas de Origen, resultados del programa de trabajo en materia de armonización y labor subsiguiente).

ANEXO I. Comité Técnico de Normas de Origen.

ANEXO II. Declaración Común acerca de las Normas de Origen Preferenciales.

### **Principios**

El Programa de trabajo para la armonización de las normas de origen será desarrollado conjuntamente por la Conferencia Ministerial y el Consejo de Cooperación Aduanera (CCA) sobre la base de los siguientes principios:

- Las normas de origen deberán aplicarse por igual a todos los fines establecidos en el Acuerdo, y deberán prever que el país que se determine como país de origen de un determinado producto sea aquel en el que se haya obtenido totalmente el producto o, cuando en su producción estén implicados más de un país, aquel en el que se haya llevado a cabo la última transformación sustancial;
- Sea cual fuere la medida o el instrumento al que puedan estar vinculadas, las normas de origen no deberán utilizarse como instrumentos para perseguir directa o indirectamente objetivos comerciales. No deberán surtir por sí mismas efectos de restricción, distorsión o perturbación del comercio internacional.
- Las normas de origen deberán administrarse de manera coherente, uniforme, imparcial y razonable, y deberán ser coherentes, objetivas, comprensibles y previsibles.
- Las normas de origen deberán basarse en un criterio positivo, pudiendo utilizarse criterios negativos sólo para aclarar un criterio positivo.<sup>147</sup>

<sup>147</sup> Las normas de origen basadas en un criterio positivo son aquellas que confieren o determinan el origen de las mercancías, tales como el criterio de la clasificación arancelaria, el criterio del

## Características

- Es un Acuerdo de principios y objetivos generales, ya que se limita a reglamentar las normas de origen generales, así como establecer la armonización de las normas de origen en general.
- El sistema previsto en el Acuerdo se basa en los principios de transparencia y publicidad, no discriminación en el caso de normas generales, y procedimiento de solución de diferencias que puedan surgir.
- Establece un Comité de Normas de Origen y un Comité Técnico de Normas de Origen, con funciones claramente señaladas.
- Finalmente, prevé una armonización de las normas de origen mediante un Programa de trabajo encaminado hacia ese fin, que debe ser desarrollado por un Comité Técnico que funcionará bajo los auspicios del CCA.

### 5.3.12 Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación

El Acuerdo reglamenta el trámite de licencias de importación entendiéndose como tal, el procedimiento administrativo utilizado para la aplicación de los regímenes de licencias de importación que requieren la presentación de una solicitud u otra documentación (distinta de la necesaria a efectos aduaneros) al órgano administrativo pertinente, como condición previa para efectuar la importación en el territorio aduanero del Miembro importador.

#### Antecedentes y Objetivos

El Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación (Acuerdo sobre Licencias) tiene su antecedente en el Acuerdo del mismo nombre o Código de Licencias negociado en la Ronda Tokio en 1973.

El Acuerdo sobre Licencias tiene como objetivo asegurarse de que no se haga de los procedimientos para el trámite de licencias de importación una utilización contraria a los principios y obligaciones dimanantes del GATT/94, así como simplificar los procedimientos y prácticas administrativos que se siguen en el comercio internacional y darles transparencia, garantizando la aplicación y administración justas y equitativas de esos procedimientos y prácticas.

---

porcentaje *ad valorem* y el criterio de la operación de fabricación o elaboración. Por otro lado, las normas de origen basadas en un criterio negativo son aquéllas que no confieren origen.

## **Estructura**

### PREÁMBULO.

Artículo 1. Disposiciones generales

Artículo 2. Trámite de licencias automáticas de importación.

Artículo 3. Trámite de licencias no automáticas de importación

Artículo 4. Instituciones

Artículo 5. Notificación

Artículo 6. Consultas y solución de diferencias

Artículo 7. Examen

Artículo 8. Disposiciones finales

## **Características**

- Al igual que en el caso del Acuerdo sobre Valoración, el Acta Final de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales presenta pocas modificaciones respecto al texto negociado en la Ronda Tokio en materia de licencias de importación.
- No obstante, armoniza y precisa el contenido del Acuerdo sobre Licencias, reforzando las disciplinas previstas relativas a licencias automáticas y no automáticas. Precisa las obligaciones de notificación de los sistemas de licencias que deben cumplir los principios de transparencia y no discriminación, y limita a 60 días máximos el plazo de tramitación de las licencias.

### **5.3.13 Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias**

#### **Antecedentes y objetivos**

El Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (ASMC) tiene su antecedente en el Acuerdo relativo a la Interpretación y Aplicación de los Artículos VI, XVI y XXIII del Acuerdo General, llamado también Código de subsidios e impuestos compensatorios, suscrito en la Ronda Tokio.

El ASMC a diferencia del Código de subsidios e impuestos compensatorios es de carácter obligatorio para los países Miembros de la OMC en la que se incorpora el GATT. El nuevo Acuerdo trata de resolver los problemas que han impedido un correcto funcionamiento del Código de subsidios, el cual se caracterizó por carecer de consenso y por no resolver diversas problemáticas en el tema. El



nuevo Código sobre Subvenciones se elaboró considerando los trabajos y las experiencias registradas en el seno del Comité del Código de Subvenciones, tanto en sus paneles como en los grupos de trabajo, con el propósito de solucionar los escollos que caracterizaban al anterior Acuerdo.

### **Estructura**

La estructura del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias se compone de un Preámbulo, 32 Artículos divididos en 11 Partes, y 7 Anexos que forman parte integrante del mismo:

#### PREÁMBULO.

#### PARTE I. Disposiciones Generales.

Artículo 1. Definición de subvención.

Artículo 2. Especificidad.

#### PARTE II. Subvenciones Prohibidas.

Artículo 3. Prohibición.

Artículo 4. Acciones.

#### PARTE III. Subvenciones Recurribles.

Artículo 5. Efectos desfavorables.

Artículo 6. Perjuicio grave.

Artículo 7. Acciones.

#### PARTE IV. Subvenciones No Recurribles.

Artículo 8. Identificación de las subvenciones no recurribles.

Artículo 9. Consultas y acciones autorizadas.

#### PARTE V. Medidas Compensatorias.

Artículo 10. Aplicación del artículo VI del GATT de 1994.

Artículo 11. Iniciación y procedimiento de la investigación.

Artículo 12. Pruebas.

Artículo 13. Consultas.

Artículo 14. Cálculo de la cuantía de una subvención en función del beneficio obtenido por el receptor.

Artículo 15. Determinación de la existencia de daño.

Artículo 16. Definición de rama de producción nacional.

Artículo 17. Medidas provisionales.

Artículo 18. Compromisos.

Artículo 19. Establecimiento y percepción de derechos compensatorios.

Artículo 20. Retroactividad.

Artículo 21. Duración y examen de los derechos compensatorios y de los compromisos.

Artículo 22. Aviso público y explicación de las determinaciones.

Artículo 23. Revisión judicial.

PARTE VI. Instituciones.

Artículo 24. Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias y otros órganos auxiliares.

PARTE VII. Notificación y Vigilancia.

Artículo 25. Notificaciones.

Artículo 26. Vigilancia.

PARTE VIII. Países en Desarrollo.

Artículo 27. Trato especial y diferenciado para los países en desarrollo Miembros.

Artículo 28. Programas vigentes.

Artículo 29. Transformación en economía de mercado.

PARTE X. Solución de Diferencias.

Artículo 30. (Solución de diferencias respecto al funcionamiento del Acuerdo conforme al Artículo XXII y XXIII del GATT/94).

PARTE XI. Disposiciones Finales.

Artículo 31. Aplicación provisional.

Artículo 32. Otras disposiciones finales.

ANEXO I. Lista Ilustrativa de Subvenciones a la Exportación.

ANEXO II. Directrices sobre los Insumos Consumidos en el Proceso de Producción.

ANEXO III. Directrices para Determinar Sí los Sistemas de Devolución Constituyen Subvenciones a la Exportación en Casos de Sustitución.

ANEXO IV. Cálculo del Total de Subvención *Ad Valorem* (Párrafo 1 a) del Artículo 6).

ANEXO V. Procedimientos para la Obtención de la Información Relativa al Perjuicio Grave.

ANEXO VI. Procedimiento que Debe Seguirse en las Investigaciones *In Situ* Realizadas Conforme al Párrafo 6 del Artículo 12.

ANEXO VII. Países en Desarrollo Miembros a los que se Refiere el Párrafo 2 a) del Artículo 27.

### **Definición de subvención**

El nuevo Acuerdo establece una definición de subvenciones que resume las dos posiciones metodológicas anteriormente aplicadas en la práctica: la escuela del coste para el Gobierno (posición adoptada por la CEE) y la escuela del beneficio (posición adoptada por los Estados Unidos), las cuales generaron diversas controversias dentro del marco del Código de Subvenciones, ya que carecía de una definición del concepto de subvenciones.

El Artículo 1 del ASMC considera que existe subvención:

- Cuando haya una contribución financiera de un Gobierno o de cualquier organismo público en el territorio de un Miembro (lo que implica transferencia directa de fondos, bonificaciones fiscales, concesiones o compra de bienes, pagos a un mecanismo de financiación o cuando haya alguna forma de sostenimiento de los ingresos o de los precios); y
- Cuando lo anterior otorgue un beneficio.

De lo expuesto se desprende que existe subvención cuando hay una ayuda por acción o por omisión que implique una carga para los poderes públicos y que ésta signifique un beneficio para el receptor. En sentido contrario, si dicha ayuda no representa un beneficio, entonces se considera que no existe subvención.

### **Subvenciones específicas**

Por su parte, el Artículo 2 indica los principios para determinar si una subvención es específica para una empresa o rama de producción o un grupo de empresas o ramas de producción, tales: que se limite explícitamente el acceso a la subvención

de determinadas empresas cuando el derecho a obtener la subvención no nazca "automáticamente" de criterios o condiciones objetivas, la utilización de un programa de subvenciones por un número limitado de determinadas empresas, la concesión de cantidades desproporcionalmente elevadas de subvenciones a determinadas empresas, etcétera.

El Anexo I del Acuerdo complementa el Artículo 1, toda vez que indica una lista enunciativa de ejemplos que ilustran el concepto de subvenciones a la exportación.

### Clasificación de las subvenciones

El Acuerdo clasifica a las subvenciones en: a) prohibidas,<sup>148</sup> b) recurribles,<sup>149</sup> y c) no recurribles,<sup>150</sup> señalando las acciones que los Miembros de la OMC deben seguir con respecto a cada tipo de subvención, cuando se consideren menoscabados o anulados sus derechos al respecto y con el fin de llegar a una solución.

**Subvenciones prohibidas.** Son aquéllas supeditadas de *iure* o de *facto* a los resultados de exportación, como condición única o entre varias condiciones y las supeditadas al empleo de productos nacionales con preferencia a los importadores.

**Subvenciones recurribles.** El Acuerdo considera como tales aquéllas que causan efectos desfavorables para los intereses de otros países Miembros, esto es, el daño a la producción nacional de otros Miembros, anulación o menoscabo de las ventajas resultantes para otros Miembros y *perjuicio grave* a los intereses de otros países Miembros, excepto a las subvenciones mantenidas con respecto a los productos agropecuarios de conformidad con el Artículo 13 del Acuerdo sobre la Agricultura.

**Subvenciones no recurribles.** Son aquéllas que contribuyen al bienestar de un país Miembro, y/o:

- No sean específicas;
- Constituyan ayudas para actividades de investigación realizadas por empresas, o por instituciones de enseñanza superior o de investigación, siempre que éstas no cubran más del 75% de los costes de las actividades del 50% de los costes de la actividad precompetitiva de

<sup>148</sup> Véase los Artículos 3 y 4.

<sup>149</sup> Véase los artículos 5, 6 y 7.

<sup>150</sup> Véase los Artículos 8 y 9.

desarrollo, y estén limitadas a los gastos de personal, costos de instrumentos, consulta y gastos generales;

- Que tratándose de las ayudas regionales, las mismas beneficien a una región geográfica integra claramente designada, que se considere desfavorecida sobre la base de criterios imparciales y objetivos, tales como ciertas tasas de desempleo, la renta *per capita* o el PIB *per capita*, que señala el propio Acuerdo.
- Que tengan como fin promover la adaptación de instalaciones existentes a las nuevas exigencias ambientales impuestas mediante leyes y/o reglamentos que supongan mayores obligaciones o una carga financiera para las empresas, y se cumplan las condiciones mencionadas en el mismo Acuerdo.

### **Procedimiento para la aplicación de medidas compensatorias**

El Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias define a las medidas compensatorias (o derecho compensatorio) como un derecho especial percibido para neutralizar cualquier subvención concedida directa o indirectamente a la fabricación, producción o exportación de cualquier mercancía, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 3 del Artículo VI del GATT/94.

Las características y requisitos para la imposición de medidas compensatorias y de la iniciación y procedimiento encaminadas a determinar la existencia de una subvención, son las siguientes:

- **Iniciación**

La iniciación y procedimiento de investigación se iniciará previa solicitud escrita hecha por una rama de la producción nacional<sup>151</sup> o en nombre de la misma,<sup>152</sup> debiendo las autoridades comprobar el grado de apoyo de la denuncia entre los productores nacionales.<sup>153</sup> En la solicitud se deberán incluir las suficientes pruebas de la existencia de: a) una subvención y, si es posible, su cuantía; b) un daño, en el sentido del artículo VI del GATT de 1994; y c) una relación causal entre las importaciones subvencionadas y el supuesto daño.

- **No admisión**

---

<sup>151</sup> *Rama de producción nacional*, para efectos del Acuerdo se entenderá, en el sentido de abarcar el conjunto de los productores nacionales de los productos similares, o aquellos de entre ellos cuya producción conjunta constituya una proporción importante de la producción nacional total de dichos productos. Véase el Artículo 16.

<sup>152</sup> Artículo 11.1.

<sup>153</sup> Artículo 11.4.

La autoridad rechazará la denuncia y pondrá fin a la investigación en cuanto se haya cerciorado de que no existen pruebas suficientes de la subvención o del daño que justifiquen la continuación del procedimiento relativo al caso. Cuando la cuantía de la subvención sea de *minimis* o cuando el volumen de las importaciones reales o potenciales subvencionadas o el daño sean insignificantes, se pondrá inmediatamente fin a la investigación. Se considerará de *minimis* la cuantía de la subvención cuando sea inferior al 1% *ad valorem*.

- **Información requerida**

La solicitud deberá contener la identidad del solicitante, la descripción completa del producto subvencionado, lista de importadores, los nombres del país o países de origen o exportación, la identidad de cada exportador o productor extranjero conocido, pruebas de que el supuesto daño a una rama de producción nacional es causado por las importaciones, el efecto de esas importaciones y la consiguiente repercusión de las importaciones en la rama de producción nacional, etcétera.<sup>154</sup>

- **Prohibición de publicidad**

Las autoridades evitarán toda publicidad acerca de la solicitud de iniciación de una investigación hasta que se haya adoptado la decisión de iniciar una investigación.<sup>155</sup> Esta exigencia de sigilo es una novedad relacionada con el criterio de *minimis*.

- **Principio audiencia y de publicidad**

Se dará a las partes interesadas<sup>156</sup> en una investigación en materia de derechos compensatorios aviso de la información que exijan las autoridades y oportunidad para presentar por escrito todas las pruebas que consideren pertinentes.<sup>157</sup> Asimismo, las autoridades darán a los usuarios del producto objeto de la investigación y a las organizaciones de consumidores representativas, en los casos en los que el producto se venda normalmente al por menor, la oportunidad de facilitar cualquier información con respecto a la subvención, el daño y la relación de causalidad entre una y otra.<sup>158</sup>

- **Principio de conciliación**

---

<sup>154</sup> Véase el Artículo 11.2.

<sup>155</sup> Artículo 11.4.

<sup>156</sup> Se consideran partes interesadas a los exportadores, a los productores extranjeros o a los importadores y las respectivas asociaciones, de conformidad con el Artículo 12.9.

<sup>157</sup> Artículo 12.1.

<sup>158</sup> Artículo 12.10.

Desde el momento en que se admite la denuncia y durante todo el periodo de investigación, se dará a las partes la oportunidad de celebrar consultas, en términos del Artículo 13, con el objeto de dilucidar la situación con relación a los hechos y llegar a una solución mutuamente convenida.

- **Medidas provisionales**

El Acuerdo prevé medidas provisionales las cuales sólo podrán aplicarse si: se ha iniciado una investigación en los términos del Acuerdo; se ha llegado a una determinación preliminar de que existe una subvención y de que hay un daño a una rama de producción nacional a causa de las importaciones subvencionadas; y la autoridad competente juzga que tales medidas son necesarias. Las medidas provisionales podrán tomar la forma de derechos compensatorios provisionales garantizados por depósitos en efectivo o fianzas de importe igual a la cuantía provisionalmente calculada de la subvención, y no podrán exceder de 4 meses.<sup>159</sup>

- **Compromisos**

Se podrán suspender o dar por terminados los procedimientos sin imposición de medidas provisionales o derechos compensatorios mediante compromisos voluntarios encaminados a eliminar o limitar la subvención o adoptar otras medidas en relación con sus efectos o de revisar los precios.<sup>160</sup>

- **Establecimiento y percepción de derechos compensatorios<sup>161</sup>**

Una vez terminada la investigación, con demostración del daño y sin compromiso se podrá establecer y percibir un derecho compensatorio que debe ser *facultativo* en el territorio de los Miembros; el derecho debe ser inferior a la cuantía total de la subvención si ese derecho inferior basta para eliminar el daño a la producción nacional.

- **Retroactividad<sup>162</sup>**

Sólo se aplicarán medidas provisionales a los productos que se declaren a consumo después de la fecha en que entre en vigor la decisión. En tales casos, si el derecho compensatorio definitivo es superior al importe garantizado en efectivo o la fianza, no se exigirá la diferencia, no obstante, si es inferior, se procederá con prontitud a restituir el exceso depositado o a liberar la fianza.

---

<sup>159</sup> Véase el Artículo 17.

<sup>160</sup> Véase el Artículo 18.

<sup>161</sup> Véase el Artículo 19.

<sup>162</sup> Véase el Artículo 20.

En casos excepcionales de especial gravedad los derechos compensatorios definitivos podrán percibirse sobre las importaciones que se hayan declarado a consumo 90 días como máximo, antes de la fecha de aplicación de las medidas provisionales.

- **Revisión judicial**

Los países Miembros mantendrán tribunales o procedimientos judiciales, arbitrales o administrativos destinados a la revisión de las medidas administrativas relacionadas con el procedimiento.

### Determinación del daño

La determinación de la existencia de daño es indispensable en toda investigación sobre subvenciones, ya que sólo de esta manera se puede establecer un derecho compensatorio. Ésta se deberá basar en pruebas positivas y comprenderá un examen objetivo: a) del volumen de las importaciones subvencionadas y del efecto de éstas en los precios de productos similares<sup>163</sup> ("like product") y b) de la repercusión consiguiente de esas importaciones sobre los productores nacionales de tales productos, en términos de lo establecido en el Artículo 15 del Acuerdo.

Para determinar la existencia de daño el citado Artículo prevé una serie de reglas encaminadas a dicho fin, dentro de las cuales destacan que:

- La enumeración en el Acuerdo de elementos o factores para determinar el daño (tales como los índices económicos, las ventas, la participación en el mercado, las ganancias, los beneficios, la productividad, las existencias, el empleo, el aumento de las importaciones, etcétera), no es exhaustiva y ninguno de éstos aisladamente, ni varios de ellos juntos, bastará necesariamente para obtener una orientación decisiva.
- La autoridad investigadora podrá evaluar acumulativamente los efectos de las importaciones procedentes de más de un país cuando las mismas sean objeto simultáneamente de investigaciones en la materia en comento.
- La relación causal entre las importaciones subvencionadas y el daño a la producción nacional se basará en un examen de *todas las pruebas pertinentes*. La determinación de la existencia de una amenaza de daño importante se basará en *hechos y no simplemente en alegaciones, conjeturas o posibilidades remotas*. Para lograr una adecuada información,

<sup>163</sup> Es decir, producto(s) igual(es) en todos los aspectos al producto de que se trate, o, cuando no exista ese producto, otro producto que, aunque no sea igual en todos los aspectos, tenga características muy parecidas a las del producto considerado en el mercado interno.



el Acuerdo incluye un Anexo V sobre procedimientos para la obtención de la información relativa al perjuicio grave.

- Al formular el Comité o Grupo Especial su determinación, deberá emitir conclusiones desfavorables de los casos de falta de cooperación de cualquiera de las partes involucradas en el proceso de acopio de información. De esta manera, se establece una presunción *iuris tantum* de responsabilidad en contra de dichas partes en la investigación. El Anexo VI prevé el procedimiento que debe seguirse en las investigaciones *in situ* que deben tener siempre autorización del país exportador.

Intimamente relacionado a la determinación del daño se encuentra el cálculo de la cuantía de la subvención en función del beneficio obtenido por el receptor, previsto en el Artículo 14 y que constituye una de las novedades más importantes del Acuerdo.

Otra de las notas importantes de éste Artículo y que reforzará la adecuada transparencia es que el método que utilice la autoridad investigadora para el cálculo deberá estar contemplado en la legislación nacional o en los reglamentos del Miembro de que se trate. Dicho método deberá ser compatible con los criterios que en el mismo Artículo 14 se señalan. Por su parte, el Anexo II, relativo a las directrices sobre los insumos consumidos en el proceso de producción (para los sistemas de devolución de impuestos indirectos), y el Anexo III, que prevé directrices para determinar si los sistemas de devolución constituyen subvenciones a la exportación en casos de sustitución (sistemas de devolución), complementan éste Artículo.

### Notificación y vigilancia

El principio de transparencia del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias se encuentra garantizado por el Artículo 25. A diferencia del Acuerdo anterior, se establece la obligación de notificar toda subvención, debiéndose efectuar tales notificaciones a más tardar el 30 de junio de cada año.

El contenido de las notificaciones deberá ser suficientemente específico para que otros Miembros puedan evaluar los efectos en el comercio y comprender el funcionamiento de los programas de subvención notificados y, como mínimo, deberá contener la forma de la subvención, la subvención por unidad, duración y objetivo de la misma y los datos estadísticos que permitan una evaluación de los efectos de la subvención en el comercio.

Cuando las subvenciones se otorguen a productos o sectores específicos, las notificaciones se ordenarán por productos o sectores. Se reconoce que la notificación de una medida no prejuzga ni su condición jurídica en el marco del

GATT/94 o del propio Acuerdo, ni sus efectos, ni la naturaleza de la propia medida. Cualquier Miembro podrá en cualquier momento solicitar por escrito información acerca de la naturaleza y alcance de una subvención concedida o mantenida por otro Miembro o una explicación de los motivos por los que se ha considerado que una medida concreta no estaba sujeta al requisito de notificación.

El sistema de notificación se completa con un deber de vigilancia ya que el Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias (el Comité) examinará en reuniones, especiales que se celebrarán cada 3 años las notificaciones nuevas y completas presentadas. Las notificaciones presentadas en los años intermedios se examinarán en las reuniones aduaneras del Comité.

### Otras disposiciones

El ASMC prevé otras disposiciones tales como las relacionadas con el principio de trato diferenciado y más favorable, en las que se admite un cierto gradualismo y se discrimina a los países en desarrollo en función del nivel de su desarrollo, haciendo una diferencia entre los países más pobres, países menos desarrollados y los demás, lo que permitió la adhesión de éstos al darles un trato especial, sobre todo en lo que se refiere al beneficio de la prueba del daño.<sup>164</sup>

Finalmente, otra de las novedades del Acuerdo se refiere a la creación del Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias, el Grupo Permanente de Expertos y otros órganos auxiliares,<sup>165</sup> así como la uniformidad de la terminología con los demás Acuerdos integrantes del Acuerdo por el que se establece la OMC. Además, se incluyen en el Acuerdo disposiciones relativas a la solución de diferencias,<sup>166</sup> y disposiciones transitorias dentro de las cuales destacan las relativas a la transformación de economías de mercado de los países socialistas.<sup>167</sup>

### 5.3.14 Acuerdo sobre Salvaguardias

Se entiende por *medidas de salvaguardia* aquéllas adoptadas por los países importadores en relación con los productos importados cuando el aumento de las importaciones en su territorio origine un perjuicio grave o amenace causarlo a los productores nacionales de productos similares o directamente competidores a los importados.

### Antecedentes y objetivos

<sup>164</sup> Véase el Artículo 27 y el Anexo VII al respecto.

<sup>165</sup> Véase el Artículo 24.

<sup>166</sup> Artículo 30.

<sup>167</sup> Artículo 28.

Las medidas de salvaguarda (llamadas también medidas de salvaguardia, de escape o de emergencia) se encuentran previstas en el Artículo XIX del GATT/47, actualmente GATT/94 (Medidas de urgencia sobre la importación de productos determinados). En la Ronda Tokio y en el desarrollo posterior se celebraron intensas negociaciones (programa de trabajo de 1982) con el propósito de establecer medidas de salvaguardia por motivos de desarrollo.

La regulación de las medidas de salvaguardia, se caracteriza por presentar una serie de problemas en cuanto a la aplicación de las mismas:<sup>168</sup>

- La determinación sobre bases objetivas de la relación entre el aumento de las importaciones y el daño o amenaza de daño a la producción nacional.
- La proporcionalidad de las medidas y el tiempo de aplicación de las mismas.
- La extensión de las medidas a todas las importaciones con independencia de los orígenes de las mismas.
- La posibilidad de emplear las llamadas "medidas de zona gris" (por ejemplo, acuerdos *voluntarios* de limitación).
- Y, la compatibilidad de las necesidades de los países que adoptan las medidas con sus compromisos adquiridos, en lo que aplicación de principios y reglas del GATT se refiere.

El Acuerdo sobre Salvaguardia (ASS) tiene como objetivos aclarar y reforzar las disciplinas del GATT de 1994, y concretamente las de su Artículo XIX, así como de restablecer el control multilateral sobre las salvaguardias y de suprimir las medidas que escapen a tal control.

### Estructura

Acuerdo se estructura de la siguiente manera:

PREÁMBULO.

Artículo 1. Disposiciones generales (concepto de salvaguardia).

Artículo 2. Condiciones (para aplicar una medida de salvaguardia).

Artículo 3. Investigación (para establecer una medida de salvaguardia).

<sup>168</sup> Véase Ávila, Antonio Ma. et. al. Op. cit., pág. 155.

Artículo 4. Determinación de la existencia de daño grave o de amenaza de daño grave.

Artículo 5. Aplicación de medidas de salvaguardia

Artículo 6. Medidas de salvaguardia provisionales.

Artículo 7. Duración y examen de las medidas de salvaguardia.

Artículo 8. Nivel de las concesiones y otras obligaciones.

Artículo 9. Países en desarrollo Miembros (Trato diferenciado y más favorable).

Artículo 10. Medidas ya vigentes al amparo del artículo XIX (del GATT de 1947).

Artículo 11. Prohibición y eliminación de determinadas medidas.

Artículo 12. Notificaciones y consultas (Principio de transparencia).

Artículo 13. Vigilancia (del ASS).

Artículo 14. Solución de diferencias (de conformidad con los Artículos XXII y XXIII del GATT de 1994).

ANEXO. Excepción a que se Hace Referencia en el Párrafo 2 del Artículo 11 (relativa a la eliminación progresiva de urgencia).

### **Características**

El Acuerdo sobre Salvaguardias, el cual forma parte integrante del Acuerdo por el que se establece la OMC, presenta las siguientes notas distintivas:

- Delimita las condiciones para aplicar una medida de salvaguardia. Un Miembro (o unión aduanera) sólo podrá aplicar una medida de salvaguardia a un producto si las importaciones de ese producto han aumentado en tal cantidad y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a una rama de producción nacional.
- Las medidas de salvaguardia habrán de adoptarse previo procedimiento de investigación transparente y en la medida necesaria para prevenir o reparar el perjuicio grave. En la investigación habrá de observarse las garantías de audiencia, publicidad, transparencia, oportunidad de presentar pruebas, alegatos, etcétera.
- Las medidas tendrán una duración limitada, en principio de 4 años, no obstante, podrá establecerse una prórroga si la medida sigue siendo necesaria hasta un máximo de 8 años, contando los 4 iniciales. En el caso

de circunstancias críticas se podrán adoptar medidas de salvaguardia provisionales de una duración que no excederá 200 días.

- Se establece el principio de la no discriminación entre los países exportadores (salvo tratándose de países en desarrollo cuando sus cifras totales no llegan al 3% de las importaciones), y de proporcionalidad de la medida de salvaguardia respecto del daño.
- Se fija un calendario para la eliminación de las medidas vigentes existentes al momento de la entrada en vigor del ASS y se prohíben las limitaciones voluntarias de esa protección, acuerdos de comercialización ordenada, etcétera.
- Se refuerza el mecanismo de notificaciones y consultas y se establece un Comité de Salvaguardias, bajo la autoridad del Consejo del Comercio de Mercancías, encargado de vigilar la aplicación del Acuerdo.

### 5.3.15 Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios

Para los efectos del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS, por sus siglas en inglés), se entiende por *comercio de servicios*:

- El comercio transfronterizo de servicios entre dos países;
- El consumo o adquisición de servicios que consumidores de un país realicen en el territorio de otro país Miembro;
- El desplazamiento de personas jurídicas para prestar servicios; y
- El desplazamiento de personas físicas de un país a otro para prestar servicios.

El término *servicios* comprende todo servicio de cualquier sector, excepto los suministrados en ejercicio de facultades gubernamentales.

#### Antecedentes y objetivos

El comercio de servicios se caracteriza por ser en la actualidad uno de los aspectos más importantes de las transacciones comerciales internacionales, pues cerca del 50% del PIB mundial procede de este sector,<sup>169</sup> no obstante, que paradójicamente en cifras de ingresos y pagos sólo alcanzan a ser la cuarta parte del comercio mundial.

---

<sup>169</sup> Ibidem, pág. 186.

Por otra parte, el sector servicios presenta grandes dificultades para su incremento debido a las diversas formas de proteccionismo, manifestándose incluso en las actuaciones de los gobiernos como prestatarios de servicios, y en ocasiones de manera monopolística o cuasimonopolística.

Lo anterior llevó a que en la sesión ministerial dentro del GATT en 1982 los Estados Unidos propusieran negociaciones multilaterales sobre servicios, lo cual provocó diversas reacciones de apoyo por parte de los países desarrollados y de oposición por parte de los países en vías de desarrollo. Finalmente, se acordó llevar a cabo estudios sobre la materia los que posteriormente serían reelaborados sin prejuzgar la competencia del GATT al respecto. De esta forma, se incluyó el tema de los servicios en la segunda parte de la Declaración de la Conferencia de Punta del Este, ya que la primera parte se ocupaba únicamente de los aspectos relacionados con el comercio de mercancías.

De tal manera, a partir de 1987, se constituyó un grupo de negociación sobre servicios que ha trabajado en una triple línea: la clasificación e identificación de los servicios, la elaboración de un cuadro conceptual multilateral y las aplicaciones sectoriales. Los trabajos han tenido como resultado el Acuerdo marco incluido en el Acta Final de la Ronda Uruguay que da lugar al nacimiento del GATS, como un nuevo tema en el comercio internacional.

El GATS tiene como principales objetivos establecer un marco multilateral de principios y normas para el comercio de servicios con miras a su expansión en condiciones de transparencia y de liberalización progresiva, y como medio de promover el crecimiento económico y el desarrollo de los países en desarrollo. El Acuerdo también prevé el logro de niveles cada vez más elevados de liberalización del comercio de servicios a través de rondas sucesivas de negociaciones encaminadas a promover los intereses de todos los participantes, sobre la base de ventajas mutuas, y a lograr un equilibrio general de derechos y obligaciones, respetando debidamente al mismo tiempo los objetivos de las políticas nacionales.

### **Estructura y ámbito de aplicación**

El GATS en términos del Artículo I, se aplica a todas las medidas adoptadas por los Miembros (gobiernos y autoridades, instituciones no gubernamentales en ejercicio de facultades delegadas, etcétera, del país Miembro) que afecten al comercio de servicios. La estructura del Acuerdo es la siguiente:

PREÁMBULO.

PARTE I. Alcance y Definición.

Artículo I. Alcance y definición.

PARTE II. Obligaciones y Disciplinas Generales.

Artículo II. Trato de la nación más favorecida.

Artículo III. Transparencia.

Artículo III bis. Divulgación de la información confidencial.

Artículo IV. Participación creciente de los países en desarrollo.

Artículo V. Integración económica.

Artículo V bis. Acuerdos de integración de los mercados de trabajo.

Artículo VI. Reglamentación nacional.

Artículo VII. Reconocimiento.

Artículo VIII. Monopolios y proveedores exclusivos de servicios.

Artículo IX. Prácticas comerciales.

Artículo X. Medidas de salvaguardia urgentes.

Artículo XI. Pagos y transferencias.

Artículo XII. Restricciones para proteger la balanza de pagos.

Artículo XIII. Contratación pública.

Artículo XIV. Excepciones generales.

Artículo XIV bis. Excepciones relativas a la seguridad.

Artículo XV. Subvenciones.

PARTE III. Compromisos Específicos.

Artículo XVI. Acceso a los mercados.

Artículo XVII. Trato nacional.

Artículo XVIII. Compromisos adicionales.

PARTE IV. Liberalización Progresiva.

Artículo XIX. Negociación de compromisos específicos.

Artículo XX. Listas de compromisos específicos.

Artículo XXI. Modificación de las listas.

PARTE V. Disposiciones Institucionales.

Artículo XXII. Consultas.

Artículo XXIII. Solución de diferencias y cumplimiento de las obligaciones.

Artículo XXIV. Consejo del Comercio de Servicios.

Artículo XXV. Cooperación técnica.

Artículo XXVI. Relaciones con otras Organizaciones internacionales.

PARTE VI. Disposiciones Finales.

Artículo XXVII. Denegación de ventajas.

Artículo XXVIII. Definiciones.

Artículo XXIX. Anexos.

ANEXOS.

Anexo sobre Exenciones de las Obligaciones del Artículo II.

Anexo sobre el movimiento de personas físicas proveedoras de servicios en el marco del Acuerdo.

Anexo sobre Servicios de Transporte Aéreo.

Anexo sobre Servicios Financieros.

Segundo Anexo sobre Servicios Financieros.

Anexo relativo a las Negociaciones sobre Servicios de Transporte Marítimo.

Anexo sobre Telecomunicaciones.

Anexo relativo a las Negociaciones sobre Telecomunicaciones Básicas.

### **Principios y disposiciones específicas**

El GATS al igual que el GATT/94 prevé una serie de principios y excepciones los cuales resultan muy similares. Mediante dichos principios, el GATS busca lograr el adecuado acceso a los mercados en términos del Artículo XVI del mismo Acuerdo.

Los principios básicos del GATS se encuentran previstos en la Parte II del Acuerdo y son los de transparencia y de la no discriminación. El primero obliga a los Miembros a la pronta publicación de las normas jurídicas que puedan afectar al funcionamiento del Acuerdo, excepto en el caso de divulgación de información confidencial que puedan obstaculizar a dichas normas o afecten el interés público o privado. El segundo se instrumenta mediante la CNMF entendida de manera incondicional y multilateral, cuyas exenciones se incluyen en un Anexo específico.



Otros de los principios es el de reglamentación nacional que impone la obligación a cada Miembro de aplicar los Acuerdo relacionados con los servicios de manera razonable, objetiva e imparcial y obligándose a establecer procedimientos de revisión de las decisiones administrativas.

El principio de trato nacional se reconoce en el Artículo XVII. A este se han incorporado otros principios menores como el de liberalización progresiva mediante negociaciones y listas comerciales específicas contempladas en la Parte IV, con el fin de eliminar los efectos desfavorables de medidas restrictivas sobre el comercio de servicios como un medio de facilitar el acceso a los mercados.

Por otra parte, las principales excepciones del GATS a sus principios se manifiestan a través del trato diferenciado y más favorable para los países en desarrollo, la posibilidad de integraciones comerciales regionales, medidas de defensa comercial que incluyen las medidas de salvaguardia y las restricciones para proteger la balanza de pagos, la aplicación de medidas para proteger la moral, la vida y la salud o por razones de seguridad.

Sin embargo, no todo es similitud o paralelismo entre el GATT y GATS, pues éste contiene disposiciones específicas *ad hoc* para el tema de los servicios, tales: el reconocimiento de titulaciones procedentes de otros países, con el propósito de evitar discriminaciones y fomentar la firma de reconocimiento mutuo en esta materia;<sup>170</sup> los monopolios, cuya existencia deberá ser compatible con la CNMF; y la eliminación de prácticas comerciales que puedan limitar la competencia de manera equivalente a los monopolios.<sup>171</sup>

Cabe mencionar que el GATS excluye determinados sectores, como la contratación pública en materia de servicios, que será objeto de negociaciones futuras,<sup>172</sup> y reconoce las subvenciones las que en determinadas circunstancias pueden tener efectos desfavorables en el comercio de servicios.

### Instituciones y solución de diferencias

Por último, el Acuerdo establece en la Parte V, un Consejo del Comercio de Servicios (CCS) del que formarán parte todos los países Miembros y que podrá crear los órganos interiores necesarios para el ejercicio de sus funciones. El CCS puede prestar cooperación técnica a todos los Miembros que lo soliciten y tener relaciones con otras organizaciones internacionales. Se establece un mecanismo de consultas y conciliaciones dentro del sistema de solución de diferencias de la OMC.

<sup>170</sup> Véase el Artículo VII.

<sup>171</sup> Véase los Artículos VIII y XIX.

<sup>172</sup> Véase el Artículo XIII.

### **5.3.16 Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio**

#### **Antecedentes**

Los derechos de propiedad intelectual (DPI) tienen efectos importantes en el comercio debido a que constituyen fuentes de riqueza, no obstante, deben ser regulados a fin de evitar prácticas proteccionistas o desleales que distorsionen las relaciones comerciales internacionales. Los DPI constituyen un sector jurídico con clara vocación de regulación internacional como se observa ya desde el Convenio de París de 1883 o el Convenio de Berna para la protección de obras literarias y artísticas de 1886, que buscaban la protección de dichos derechos, bajo la administración de una misma oficina. Fue hasta en 1970 que se creó la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) que vino a confirmar la necesidad de regular los DPI en la época contemporánea.

El problema en la materia no reside tanto en la ausencia de normas que protejan los DPI, sino en las divergencias existentes en su aplicación, en el distinto nivel de protección y en la carencia de poderes coercitivos y sistemas de solución de diferencias eficaces de la OMPI, de ahí que se buscara ya desde la Ronda Tokio que se llevase a efecto en el seno del GATT una negociación relativa a la forma en que los DPI eran utilizados en el comercio.

No fue sino hasta la Ronda Uruguay donde se concretizaron las negociaciones en materia de DPI. El tema se encuadró en el marco de diversos subgrupos de negociación afectos al comercio de mercancías, culminándose con la inclusión en el Acta Final de un Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (ADPIC, conocido en las negociaciones como TRIPS), y en el que se reconocen las vías para un mutuo apoyo entre la OMC y la OMPI y otras organizaciones internacionales competentes.

#### **Objetivos**

El ADPIC tiene como objetivos reducir las distorsiones del comercio internacional y los obstáculos al mismo, tomando en cuenta la necesidad de fomentar una protección eficaz y adecuada de los derechos de propiedad intelectual y de asegurarse que las medidas y procedimientos destinados a hacer respetar dichos derechos no se conviertan a su vez en obstáculos al comercio legítimo, mediante el establecimiento de un marco multilateral de principios, normas y disciplinas relacionados con el comercio internacional de mercancías.

El Artículo 7 del Acuerdo dispone que la protección y la observancia de los derechos de propiedad intelectual deberán contribuir a la promoción de la innovación tecnológica y a la transferencia y difusión de la tecnología, en beneficio recíproco de los productores y de los usuarios de conocimientos tecnológicos, de

modo que favorezcan el bienestar social y económico y el equilibrio de derechos y obligaciones.

El ADPIC establece y generaliza los principios de derechos del GATT al ámbito de los DPI y se constituye como un marco multilateral de normas y disciplinas relativas a la protección y tutela de los DPI. Reconoce que los derechos de propiedad intelectual son derechos privados, y las necesidades especiales de los países menos adelantados Miembros por lo que se refiere a la aplicación, en el ámbito nacional, de las leyes y reglamentos con la máxima flexibilidad requerida para que esos países estén en condiciones de crear una base tecnológica sólida y viable.

### Estructura y ámbito de aplicación

El ADPIC se divide en un Preámbulo, Partes, Secciones y Artículos, y su estructura es la siguiente:

#### PREÁMBULO.

Parte I. Disposiciones Generales y Principios Básicos.

Parte II. Normas Relativas a la Existencia, Alcance y Ejercicio de los Derechos de Propiedad Intelectual.<sup>173</sup>

Sección 1. Derecho de autor y derechos conexos.

Sección 2. Marcas de fábrica o de comercio.

Sección 3. Indicaciones geográficas.

Sección 4. Dibujos y modelos industriales.

Sección 5. Patentes.

Sección 6. Esquemas de trazado (topografías) de los circuitos integrados.

Sección 7. Protección de la información no divulgada.

Sección 8. Control de las prácticas anticompetitivas en las licencias contractuales.

Parte III. Observancia de los Derechos de Propiedad Intelectual.

Sección 1. Obligaciones generales.

Sección 2. Procedimientos y recursos civiles y administrativos.

<sup>173</sup> Para los efectos del Acuerdo en comento, la expresión *propiedad intelectual* abarca todas las categorías de propiedad intelectual que son objeto de las secciones 1 a 7 de la Parte II.

Sección 3. Medidas provisionales.

Sección 4. Prescripciones especiales relacionadas con las medidas en frontera.

Sección 5. Procedimientos penales.

Parte IV. Adquisición y Mantenimiento de los Derechos de Propiedad Intelectual y Procedimientos Contradictorios Relacionados.

Parte V. Prevención y Solución de Diferencias.

Parte VI. Disposiciones Transitorias.

Parte VII. Disposiciones Institucionales; Disposiciones Finales.

Como se puede observar de su estructura, el ADPIC se aplicará a los derechos de autor y conexos, a las marcas de fábrica o de comercio, a las indicaciones geográficas, los dibujos y modelos industriales, a las patentes, a los esquemas de trazado de circuitos integrados, a la protección de la información no divulgada y al control de las prácticas anticompetitivas en las licencias contractuales. El Acuerdo en el tema es completo ya que involucra prácticamente a la totalidad de las modalidades de propiedad intelectual conocidas actualmente en los países desarrollados.

No obstante lo anterior y de que el Acuerdo es muy ambicioso, el principio de flexibilidad —característico del GATT—, permite que existan compromisos “mínimos” en el reconocimiento de alguna cláusula de anterioridad como ocurre con la protección de las indicaciones geográficas,<sup>174</sup> con el fin de propiciar una aproximación de las diversas normativas, asegurando el equilibrio entre los Miembros y sobre todo con el propósito de desterrar el unilateralismo que caracterizaba a la regulación de los DPI.

### **Principios**

Al igual que el GATS, el ADPIC presenta cierta semejanza con los principios clásicos del GATT, pero con la incorporación de algunos principios novedosos por lo menos en su explicitación formal. Los principios básicos del Acuerdo son los siguientes:

- Es un Acuerdo de “mínimos”,<sup>175</sup> ya que permite a los Miembros establecer una protección más amplia que la ofrecida por el mismo Acuerdo, a condición de que tal protección no contravenga sus disposiciones.

---

<sup>174</sup> Véase el Artículo 24.

<sup>175</sup> Artículo 1.1.

- Es un Acuerdo de resultados, toda vez que los países Miembros tendrán libertad para adoptar los medios racionales que estimen conveniente y que sean conformes con sus propios ordenamientos jurídicos.
- Establece el principio de cooperación institucional internacional, ya que establece relaciones de apoyo mutuo entre la OMC y la OMPI. Asimismo, el Artículo 2 dispone que en las Partes II, III y IV del Acuerdo, los Miembros deberán cumplir los Artículos 1 a 12 y el Artículo 19 del Convenio de París de 1967, y que además ninguna disposición de las Partes I a IV irá en detrimento de las obligaciones que los Miembros puedan tener entre sí en virtud del Convenio de Berna, la Convención de Roma y el Tratado sobre Propiedad Intelectual respecto a circuitos integrados.<sup>176</sup>
- Principio de no discriminación instrumentada mediante la CTN. Cada Miembro concederá a los nacionales de los demás Miembros un trato no menos favorable que el que otorgue a sus propios nacionales con respecto a la protección de la propiedad intelectual, a reserva de las excepciones previstas en los Convenios internacionales en la materia, relativas al cumplimiento de leyes y reglamentos que no sean incompatibles con el ADPIC y cuando tales prácticas se apliquen de manera que no constituyan restricciones al comercio.
- Principio de no discriminación instrumentada a través de la CNMF. Con respecto a la protección de la propiedad intelectual, toda ventaja, favor, privilegio o inmunidad que conceda un Miembro a los nacionales de cualquier otro país se otorgará inmediatamente y sin condiciones a los nacionales de todos los demás Miembros. Quedan exentos de esta obligación toda ventaja, favor, privilegio o inmunidad concedidos por un Miembro que deriven de Acuerdos internacionales sobre asistencia judicial o sobre observación de las leyes de carácter general y no destinadas específicamente a la protección de los DPI, o leyes que deriven de Acuerdos intencionales relativos a la protección de la propiedad intelectual que hayan entrado en vigor antes de la vigencia del Acuerdo sobre la OMC, a condición de que esos acuerdos se notifiquen al Consejo de los ADPIC y no constituyan una discriminación arbitraria o injustificable contra los nacionales de otros Miembros.
- Principio de transparencia. Se manifiesta en el Artículo 63 del Acuerdo que delega en los Miembros la obligación de publicar las leyes, reglamentos, acuerdos, decisiones judiciales definitivas y resoluciones administrativas de aplicación general sobre DPI, los cuales deberán ser notificados al Consejo

---

<sup>176</sup> Véase el Artículo 2.

de la ADPIC (mecanismo de colaboración con la OMPI), a fin de establecer un registro común de leyes y reglamentos. Por otro lado, y sin perjuicio de la información confidencial que debe respetarse, los Miembros deberán facilitar las informaciones solicitadas por escrito por otros Miembros.

- Principio de tutela jurídica. Uno de los objetivos del Acuerdo es "fomentar una protección eficaz y adecuada de los DPI", por lo que precisamente una característica del Acuerdo es la existencia de una gran protección jurídica sobre la propiedad intelectual. Para conseguir este objetivo el ADPIC en su Artículo 41, dispone que los Miembros se asegurarán que en sus legislaciones nacionales se establezcan procedimientos de observación de los DPI, que permitan la adopción de medidas eficaces contra cualquier infracción, con inclusión de recursos ágiles que constituyan un medio eficaz de disuasión de nuevas infracciones y que los mismos no puedan ser utilizados como obstáculos al comercio legítimo; por lo que deberán ser justos y equitativos, cortos y baratos, con derecho de audiencia y decisión escrita.
- El Acuerdo con base en el principio de tutela jurídica, también prevé: la existencia de recursos civiles y administrativos; revisión por el poder judicial de las decisiones administrativas; la obligación de poner al alcance de los titulares de los DPI, procedimientos judiciales civiles para lograr la observación de tales derechos; la obligación de entregar pruebas; determinaciones preliminares; derecho de resarcimiento; indemnización al demandado en el caso de abuso del demandante; adopción de medidas provisionales rápidas y eficaces, incluso sin haber oído a las partes; la suspensión del despacho de aduanas; las autoridades competentes que pueden actuar de oficio en la materia; y procedimientos y soluciones penales, con posibilidad de penas de prisión y sanciones pecuniarias.
- Principio de trato más favorable a los países menos adelantados. De conformidad con el Artículo 66, ningún Miembro en vías de desarrollo estará obligado a aplicar las disposiciones del Acuerdo durante un periodo de 10 años, el cual puede ser prorrogado. Se exceptúan de este principio a los Artículos 3, 4 y 5, relativos al trato nacional, al trato de la nación más favorecida y a los Acuerdos multilaterales sobre adquisición y mantenimiento de la protección.
- Principio de flexibilidad. Se traduce en la existencia de excepciones a las disposiciones del Acuerdo que se justifican en razones de protección de la salud pública y la nutrición de la población; para promover el interés público en sectores tales como de seguridad, de desarrollo socioeconómico y

tecnológico, para prevenir el abuso de los DPI, etcétera, siempre que esas medidas sean compatibles con el propio ADPIC.<sup>177</sup>

- Principio de agotamiento de los derechos. Respecto a este principio muy importante en la regulación de los DPI, cabe destacar su ausencia dentro del Acuerdo, lo cual refleja la falta de consenso del tema entre los Miembros, así como los deseos de mantener un amplio margen de maniobra por parte de los mismos. La única referencia que se hace de este principio en el Acuerdo es en el Artículo 6, para indicar que en el procedimiento de solución de diferencias, no se hará uso de ninguna disposición en relación con la cuestión del agotamiento de los DPI. Sin embargo, a decir de Antonio Ma. Ávila, el reconocimiento de dicho principio en el Acuerdo es indirecto y nunca directo.<sup>178</sup>

### **Instituciones y solución de diferencias**

Se crea un Consejo de los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (Consejo de los ADPIC), el cual supervisará la aplicación del Acuerdo y, en particular, el cumplimiento por los Miembros de las obligaciones que les incumben en virtud del mismo, y ofrecerá a los Miembros la oportunidad de celebrar consultas sobre cuestiones referentes a los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio. Asumirá las demás funciones que le sean asignadas por los Miembros, les prestará asistencia técnica, especialmente a los países menos desarrollados, así como la asistencia que le soliciten en el marco de los procedimientos de solución de diferencias.

Por otra parte, el Artículo 64 prevé los mecanismos de solución de diferencias aplicables al ADPIC, con el fin de consolidar y hacer más efectivo el sistema. Al respecto, se aplicarán las disposiciones de los Artículos XXII y XXIII del GATT/94, desarrolladas y aplicadas por el Entendimiento sobre Solución de Diferencias.

### **Disposiciones transitorias**

Finalmente, cabe mencionar que en los Artículos 65 y 66 se contemplan diversos periodos transitorios durante los cuales los Miembros no estarán obligados a aplicar las disposiciones del Acuerdo. Así, ningún Miembro estará obligado a aplicar las disposiciones del ADPIC antes del transcurso de un periodo general de 1 año contado desde la fecha de entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC.

Los países en vías de desarrollo podrán beneficiarse de un periodo transitorio adicional de 4 años para la totalidad del Acuerdo, con excepción de los principios de la CTN y de la CNMF. Además estos países podrán obtener una moratoria

<sup>177</sup> Véase el Artículo 8.

<sup>178</sup> Ávila, Antonio Ma. et al, Op. cit., pág. 194.

adicional de otros 5 años para aplicar las normas sobre patentes en aquellos sectores de la técnica que no estuvieran protegidos en la fecha de aplicación del Acuerdo a ese Miembro. Los países en proceso de transición de una economía centralizada a otra de mercado podrán beneficiarse en los mismos términos anteriores. También se prevé una graduación entre los países en desarrollo.

### **5.3.17 Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales**

#### **Antecedentes y objetivos**

El sistema relativo a examen de las políticas comerciales tiene su antecedente en la reunión de Montreal de 1988, aprobado en la misma con carácter de provisional. Surge como un mecanismo ya definitivo tras la Ronda Uruguay. En algunos aspectos es muy similar a los esquemas de consultas sobre políticas nacionales establecidos en otras organizaciones multilaterales que buscan mayor transparencia en las realidades globales económicas, tales como el FMI.

El Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales (MEPC) tiene como finalidad coadyuvar a una mayor adhesión de todos los Miembros a las normas y disciplinas de los Acuerdos Comerciales Multilaterales y, cuando proceda, de los Acuerdos Comerciales Plurilaterales, y por ende, a un mejor funcionamiento del sistema multilateral de comercio, mediante la consecución de una mayor transparencia en las políticas y prácticas comerciales de los Miembros y una mejor comprensión de las mismas. Permite hacer regularmente una apreciación y evaluación colectiva de toda la gama de políticas y prácticas comerciales de las políticas y prácticas comerciales de los Miembros y de su repercusión en el funcionamiento del sistema multilateral de comercio.

#### **Procedimiento de examen y presentación de informes**

Para realizar los exámenes de las políticas comerciales se establece un Órgano de Examen de las Políticas Comerciales (denominado "OEPC"). Para llevar a efecto el examen, cada Miembro debe presentar un informe periódico en el que han de hacerse explícitas una serie de informaciones relativas a aspectos de política comercial, datos estadísticos, modificaciones y alteraciones que se han producido respecto a informaciones anteriores, etcétera. Este informe, junto a otro de contenido similar preparado por los servicios de la Secretaría de la OMC sobre el país en de que se trate, será objeto de un examen de acuerdo con un calendario pactado. De este modo, cada 2 años se llevan a cabo los relativos a las cuatro primeras potencias comerciales mundiales, incluyendo a la Unión Europea; cada 4 años los de las dieciséis siguientes y cada 6 los de los demás Miembros.

Llevado a efecto el examen ante el OEPC, se hacen públicos los estudios, además de las observaciones que respecto a los mismos se hayan formulado. Por



último, cada año la OMC habrá de realizar un informe anual sobre los factores con incidencia en el sistema multilateral de comercio.

### **5.3.18 México en el GATT/OMC**

#### **El GATT**

En 1982, cuando México se declaró incapaz de pagar su deuda externa que ascendía ya a 84,874 millones de dólares, y la vulnerabilidad de la economía al desequilibrio externo que se hizo evidente con el desplome de los precios del petróleo en el mercado internacional, fue necesario establecer un programa urgente de ajuste estructural en un intento de corregir los desequilibrios económicos del país y liberalizar la economía, eliminando en forma gradual las diversas fuentes de distorsiones que se había generado. Derivado de esto, se establecieron tres instrumentos principales de política económica que sirvieron para concentrar recursos en el sector industrial en las cuatro décadas pasadas. Dichos instrumentos fueron: la intervención directa del Sector Público, la política cambiaria y la política comercial.

Fue entonces que a partir de 1982, México inicia definitivamente y hasta la actualidad la liberación económica y la apertura comercial. Se inicia esta apertura caracterizada con la mayor liberación del régimen de las importaciones, decretada en julio de 1985. Aproximadamente 3,600 fracciones arancelarias, la mayoría referentes a bienes intermedios y de capital se liberaron del control gubernamental, dejando sólo 908 fracciones sujetas a permiso, en las que se incluían ciertos productos como los agrícolas, el petróleo crudo, los productos petroleros y la mayor parte de los bienes de consumo final, entre los que se encontraban alimentos, bebidas, prendas de vestir, calzado, medicinas, aparatos electrodomésticos y automóviles.

Sin embargo, para evitar la ola masiva de importaciones, y para detener la subvaluación del peso mexicano que ya se había venido dando desde 1980, el tipo de cambio del peso frente al dólar se devaluó un 22%, lo cual trajo como consecuencia la disminución de las importaciones por el aumento del dólar.

Para entonces ya desde 1979, México hacía gestiones para ingresar al GATT. Por primera vez en la historia de la política económica de México, se tomaban medidas significativas de liberación comercial, en un momento en la situación de la balanza de pagos no era en absoluto prometedora. Por primera vez se reconoció que las políticas restrictivas a la importación no son el instrumento apropiado para mantener la balanza de pagos en equilibrio y se concedió al tipo de cambio el lugar que merecía a este respecto. De esta manera, las reformas de julio de 1995, por fin representaron el abandono definitivo de México del modelo de sustitución de importaciones que había dominado la política económica de México, desde la Segunda Guerra Mundial.

Con motivo de la adhesión de México al GATT en 1986, la estructura arancelaria sufrió cambios importantes. Al principio del año, se eliminó el nivel arancelario de 100% y las fracciones correspondientes se conjuntaron en el nivel del 50%. A finales de abril de ese año se llevó a cabo la primera ronda de un esquema calendarizado de desgravación arancelaria, según el cual se reduciría de 0-50% a una de 0-30% hacia fines de 1988. La primera ronda implicó la reducción de los siguientes niveles: el de 50% bajo a 45%, el de 40% a 37%, el de 30% a 27.5%, el de 25% a 22.5% y el de 20% a 17.5%.

Adicionalmente, el nivel de 5% se eliminó y se conjuntó con el nivel de 10%. Todo junto dio lugar a una reducción del promedio arancelario de 28.5% a 24.5%.

Tabla 5-3

Resumen Comparativo de las Negociaciones en el GATT en 1979 y 1986  
(Miles de dólares)

Concepto	No. de fracciones	%	Valores de Importaciones Totales			
			1984	%	1985	%
TOOTAL DE FRACCIONES	8 143	100.0	10089 042	100.0	11 873 673	100.0
Fracciones negociadas en 1986	373	4.6	1 511 598	15.0	1 888 718	15.9
Fracciones negociadas en 1979	304	3.7	1 184 248	11.7	1 210 546	10.2
Fracciones negociadas en 1986 que se negociaron en 1979	96	1.2	420 092	4.2	512 921	4.3
a) Con arancel 1986 menor a 1979	56	0.7	236 894	2.3	272 935	2.3
b) Con arancel 1986 igual a 1979	11	0.1	12 785	0.1	18 910	0.2
c) Con arancel 1986 mayor a 1979	29	0.3	170 413	1.7	221 076	1.9
Fracciones negociadas liberadas en 1986 y controladas en 1979	21	0.3	100 029	1.0	188 539	1.6
Fracciones negociadas controladas en 1986 y liberadas en 1979	8	0.1	158	0.0	772	0.0
Fracciones negociadas controladas en 1986 y 1979	18	0.2	157 087	1.6	162 376	1.4
Fracciones negociadas liberadas en 1986 y 1979	49	0.6	162 818	1.6	161 234	1.3

Fuente: SECOFI. Subsecretaría de Comercio Exterior. Dirección General de Aranceles.

También, con el ingreso al GATT por parte de México, se eliminaron permisos para algunos alimentos, productos de madera, muebles metálicos, cierta maquinaria eléctrica y no eléctrica y algunas partes. La cobertura de permisos sobre producción interna descendió de 47.1% a 39.8%. En el transcurso de 1987, se removieron los permisos para bebidas, medicinas, cosméticos, artículos de plástico y calzado, algunos equipos electrónicos, aparatos electrodomésticos y juguetes, entre otros. En abril de 1988, las prendas de vestir se agregaron a la lista, dejando solamente un núcleo duro de apenas del 23% de la producción interna bajo control.

No obstante los avances efectuados en 1986, en 1987 se dieron más avances importantes en materia de aranceles. En marzo de este año se llevó a efecto la segunda ronda del esquema de desgravación arancelaria, la cual redujo la tasa máxima de 45% a 40% y la medida arancelaria de 24.5% a 22.7%. La tercera ronda estaba prevista para diciembre de 1987, pero en su lugar se realizó una reducción arancelaria mucho más ambiciosa que rebasó las rondas tres y cuatro en su conjunto, pues en diciembre de 1987 las tasas arancelarias se redujeron a la mitad de su valor anterior, lo cual situó la tasa máxima en un 20% frente a la de 30% planteada para octubre de 1988, según el esquema original. Así, el promedio arancelario bajó de 22.97% a sólo 11.8%. Actualmente, el tope máximo de arancel a las importaciones es 20%, con algunas excepciones.

Esta apertura comercial a raíz del ingreso de México al GATT, si bien es cierto que generó un ingreso mayor en las importaciones, también permitió que existiera un aumento en las exportaciones, incluyendo las no petroleras. Pues, en 1982 (año en el que se establecieron las bases del actual modelo económico) las exportaciones de México que estaban sustentadas en el petróleo representaban el 76% de las ventas al exterior y las exportaciones no petroleras alcanzaban apenas un 23.4%; actualmente dichas ventas al exterior se han invertido, ya que las exportaciones de bienes son del 68.8%, mientras que las de dicho hidrocarburo representan un 30.2% del comercio exterior, además de que la tendencia de las exportaciones de bienes no petroleros sigue a la alza.

### La OMC

El 30 de diciembre de 1994 se publicó en el DOF el Decreto de promulgación del Acta Final de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales, conocida como Acuerdo por el que se establece la OMC, el cual entró en vigor el 1o. de enero de 1995. En su carácter de país en desarrollo, México logró dentro del marco del Acuerdo que se le concediera el *trato de nación más favorecida*, el cual consiste en la flexibilidad que tienen los países en desarrollo en la determinación de los periodos que le permiten aplazar o ampliar la aplicación de algunas disposiciones de los acuerdos o instrumentos jurídicos derivados de los resultados de la Ronda Uruguay, así como trato diferenciado en diversos acuerdos que forma parte del Acta final de la OMC.

Como resultado de la Ronda Uruguay, los países desarrollados se comprometieron a reducir sus aranceles en un 40%, en un periodo de 5 años para los productos industriales y de 6 para los productos agrícolas. Por su parte, los países en desarrollo se comprometieron a reducir sus aranceles en un 30%, en un plazo de 5 años para sus productos industriales y en 10 para los agrícolas. Para las reducciones arancelarias se tomaron como base los *aranceles consolidados ante el GATT*.

Con esto, México se benefició con importantes reducciones arancelarias en la exportación de sus productos a dichos países, pues esto significó que México no tendría que modificar o disminuir su estructura arancelaria actual, que se sitúa en niveles inferiores al 35%. En cambio, otros países tuvieron que reducir sus aranceles vigentes, por lo que las exportaciones mexicanas se beneficiaron de reducciones significativas, tal como lo muestra la tabla 5-4.

Tabla 5-4

Reducciones arancelarias promedio ponderadas otorgadas a México

País	Industrial %	Agrícolas %
Australia	44	32
Austria	45	39
Unión Europea	43	38
Finlandia	45	40
Japón	44	67
Noruega	16	43
Nueva Zelanda	66	49
Suiza	37	33
Suecia	22	31

Fuente: Dirección General de Organismos Comerciales Multilaterales. SECOFI.

Cabe mencionar que los *aranceles consolidados* constituyen un límite máximo que no se puede superar frente a ningún exportador signatario del GATT y que representa un compromiso universal de apertura de mercado garantizada por el Acuerdo, excepto tratándose de casos muy especiales, como la existencia de graves perjuicios en la balanza de pagos o en la industria por un aumento repentino de las importaciones. Este compromiso puede considerarse como el mínimo posible, ya que en muchos casos los países pueden aplicar niveles

arancelarios inferiores como consecuencia de medidas unilaterales o negociaciones con organismos financieros multilaterales en el marco de programas de apertura, estabilización y ajuste; por ejemplo, los países de la Zona de América del Norte al amparo del TLCAN aplican aranceles con tasa del 0% al intercambio regional y otro tipo de tasas arancelarias a terceros países; o en el caso de aranceles menores a algunos países en desarrollo en el marco de un sistema generalizado de preferencias (SGP).

Los principales productos de interés para México que se benefician de las reducciones acordadas en la Ronda Uruguay son: miel, limones, ron, acero, flores frescas, café crudo, tequila, motores y partes, aguacate, cerveza, computadoras, chasis para vehículos, mangos, jugo de naranja y vidrio.

Por otra parte, México no tuvo la obligación de reducir sus aranceles aplicados, ya que son congruentes con los compromisos adoptados en la mencionada Ronda, y actualmente continúan por debajo de los aranceles consolidados. De esta manera, México obtiene reciprocidad para la liberalización comercial de los últimos años y consolida sus esfuerzos de diversificación de mercados. Igualmente, la participación del país en la OMC facilita las iniciativas de diversificación comercial que ha emprendido y garantiza que los esfuerzos efectuados por incrementar su participación en el comercio internacional no se vean obstaculizados.

México es un país activo de la OMC, dentro de la cual realiza diversas actividades, destacando las siguientes:

- Defensa de la compatibilidad de los acuerdos de libre comercio con las reglas de la OMC.
- La no utilización de medidas ambientales con fines proteccionistas.
- Defensa de las exportaciones mexicanas contra las prácticas desleales de comercio internacional.
- Búsqueda de reciprocidad con los demás países miembros en el proceso de apertura comercial.
- Apoyo a la diversificación del comercio exterior de México.
- Aprovechamiento de las oportunidades de acceso en los mercados de Europa, Japón y el Sudeste Asiático, a través de una difusión apropiada ante cámaras y asociaciones de exportadores nacionales de las concesiones otorgadas en esos mercados.
- Finalizar negociaciones para lograr un mayor acceso a los mercados de China, Taiwan, Arabia Saudita y Rusia, así como de otros países que se encuentran en proceso de adhesión a la OMC.
- Notificación de leyes y reglamentos nacionales a la OMC.

- Seguimiento de los comités y grupos de trabajo de la OMC para defender los intereses comerciales del país.
- Evitar el uso de medidas unilaterales.
- Obtener una mayor participación de la pequeña y mediana empresa en el comercio internacional.
- Analizar las políticas comerciales de los miembros de la OMC y cuidar que sean compatibles con sus principios.
- Coordinar la posición de México tanto en la OMC como en la OCDE en temas complementarios.
- Proseguir el análisis para la agenda futura de la OMC, a fin de cubrir los intereses de México en las Reuniones Ministeriales.

### **Aumento de las exportaciones e importaciones**

La política económica actual de México, basada en un modelo de apertura comercial, cuyas bases se establecieron en los principios de la década de los años 80 (cuando se eliminó el modelo de sustitución de importaciones), y el ingreso de México al GATT en 1986 y a la OMC en 1995, han sido un instrumento, entre otros, benéfico para el desarrollo económico del país lo que le ha permitido una mayor captación de divisas e inversión extranjera directa, con la consecuente creación de nuevas empresas y más fuentes de empleos.<sup>179</sup>

Lo anterior se refleja en la tabla 5-5 que toma algunos aspectos de la Balanza de Pagos de México de 1980 a 1996.

No obstante, en cuanto al crecimiento que México ha mostrado a partir de 1980 con el modelo de apertura económica, es importante destacar que todavía falta mucho por hacer, por ejemplo: que ofrezca nuevos atractivos para acercar la inversión extranjera de países como los de la Unión Europea; crear y mejorar la infraestructura de comunicaciones y transporte; promover una reforma fiscal integral que atraiga capitales externos; impulsar los parques industriales, sobre todo en los estados más pobres de la República Mexicana, estimular la inversión de maquinaria y equipo y de nuevas tecnologías; desarrollar un marco jurídico equitativo, transparente y eficiente; llevar una política monetaria adecuada; y educar a las nuevas generaciones para prepararlas a la globalización del comercio mundial.

---

<sup>179</sup> Para completar este estudio, véase también el punto 3.4.7 Los Decretos para la promoción del comercio exterior, y el desarrollo económico.

**Tabla 5-5**  
**Exportaciones e importaciones de México 1980-1996**  
(Millones de dólares)

1ª Parte

CONCEPTO	1980	1985	1986	1987	1988	1989
Exportación de mercancías a/	18 031.0	26 757.2	21 803.6	27 599.5	30 691.6	35 171.0
Importación de mercancías a/	21 089.4	18 359.2	16 783.9	18 812.4	28 082.0	34 766.0
Inversión Extranjera	2 148.2	1 387.7	1 882.2	1 630.6	3 879.9	3 526.8
Directa	2 089.8	1 983.5	2 400.7	2 634.6	2 880.1	3 175.6
De cartera	58.4	(595.8)	(518.5)	(1 004.0)	999.8	351.3

2ª Parte y última

CONCEPTO	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Exportación de mercancías a/	40 710.9	42 687.5	46 195.6	51 886.0	60 882.2	79 541.6	95 999.7
Importación de mercancías a/	41 593.2	49 966.6	62 129.3	65 366.5	79 345.9	72 453.1	89 468.8
Inversión Extranjera	6 003.7	17 514.7	22 433.9	33 308.1	19 154.7	(188.4)	21 772.4
Directa	2 633.3	4 761.5	4 392.8	4 388.8	10 972.5	9 526.3	7 618.7
De cartera	3 370.5	12 753.2	18 041.1	28 919.3	8 182.2	(9 714.7)	14 153.8

NOTA: Las cifras entre paréntesis indican egreso de divisas.

a/ Incluye los servicios por transformación.

Fuente: BANXICO. Dirección de Investigación Económica, *Indicadores Económicos* (varios años). Balanza de pagos 1980-1996.

Página en Internet <http://www.banxico.org.mx/egi-bin/series>

#### 5.4 Acuerdos multilaterales suscritos por México distintos de la OMC

Dentro del régimen jurídico internacional multilateral destacan diversos organismos internacionales, que aunque no rigen directamente las transacciones comerciales internacionales, tienen mucha influencia en las políticas comerciales de los países del mundo. Al respecto, sólo haremos una breve referencia de los mismos ya que su análisis corresponde a otros temas de estudio.

#### **5.4.1 El Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial**

Son organismos internacionales de los que México forma parte mediante la suscripción de los tratados respectivos, según decreto publicado en el DOF el 31 de diciembre de 1945.

El FMI tiene como funciones principales vigilar las políticas relativas al tipo de cambio de los países Miembros, les presta recursos en divisas para apoyar sus políticas de ajuste cuando tienen dificultades en sus balanzas de pagos y les aporta ayuda financiera mediante "un recurso de financiamiento compensatorio" cuando tienen un déficit temporal en sus ganancias por exportaciones de productos básicos.

El BIRF o BM, tiene como objetivos elevar la productividad y los ingresos, así como reducir la pobreza mediante recursos financieros a los países en desarrollo que merecen crédito. La mayoría de sus fondos los recauda vendiendo bonos en los más importantes mercados de capital del mundo. Los proyectos respaldados por el BM generalmente son de alta prioridad en los gobiernos beneficiarios y suelen estar bien planeados y supervisados.

#### **5.4.2 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos**

Constituye un foro de consulta y coordinación intergubernamental que agrupa a los 24 países más industrializados. Fue creada en 1960 con el fin de expandir la economía y el empleo, promover el bienestar económico y social mediante la coordinación de las políticas de sus miembros, y estimular y armonizar los esfuerzos a favor de los países en desarrollo. México se integra a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) según decreto publicado en el DOF el 5 de julio de 1994.



## 6 ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE SOLUCIÓN DE DIFERENCIAS DE LA OMC

### 6.1 Introducción

El instrumento jurídico que integra la parte adjetiva más importante del Acuerdo constitutivo de la OMC es el Entendimiento Relativo a las Normas y Procedimientos por los que se Rige la Solución de Diferencias (ESD), ya que posee carácter ejecutivo, en virtud de las posibilidades de retorción de las que disponen los Miembros respecto a los Miembros afectados, quienes deben cumplir con las recomendaciones del Órgano de solución de Diferencias (OSD). De ahí la importancia de analizar con mayor detalle su contenido, estructura y antecedentes en este apartado.

### 6.2 Antecedentes

#### 6.2.1 Los mecanismos negociados en la Ronda Tokio

Los Estados Unidos de América propusieron en el curso de las negociaciones de la Ronda Tokio establecer un procedimiento de solución de diferencias de carácter formal y legalista del sistema,<sup>180</sup> a lo cual se opusieron los países europeos y Japón, quienes preferían un mecanismo más pragmático en el que las disputas fueran resueltas a través de la negociación y los compromisos.

A pesar de estas diferencias, los participantes en la Ronda Tokio adoptaron dos instrumentos sentando las líneas para el proceso de solución de diferencias: el Entendimiento Relativo a las Notificaciones, las Consultas, la Solución de Diferencias y la Vigilancia de 1979, y el Acuerdo descriptivo de la práctica comercial del GATT en el área del procedimiento de solución de diferencias. Estos documentos formalizaron la práctica y la costumbre que hasta entonces se había estado realizando en la solución de diferencias del GATT.<sup>181</sup>

La Ronda Tokio produjo, entre otros resultados, una serie de Acuerdos conocidos como Códigos de Conducta del GATT. Cada uno de estos Códigos establecía su propio Comité administrativo y tenía su propio mecanismo de solución de

<sup>180</sup> La sección 301 de la *Trade Act* de 1974 de ese país establecía acceso a los mecanismos de solución de diferencias del GATT a través del Representante de Comercio en favor de los particulares.

<sup>181</sup> Bliss, Julia Christine. "GATT dispute settlement reform in the Uruguay Round: problems and prospects". *Stanford Journal of International Law*. Volume 23, Issue 1, Stanford 1987, págs. 39 y 40.

diferencias. Sin embargo, la mayoría de los Códigos no especificaban detalladamente el procedimiento –el Código de Normas, el Código de Valoración Aduanera, el Código de Subsidios y el Código *Antidumping*–. Estos Códigos establecían consultas mandatorias entre las partes en disputa; conciliación mediante el Consejo o Comités respectivos, si las consultas eran infructuosas; procedimientos previos a un panel o grupo técnico, si la diferencia hasta el supuesto anterior todavía no era resuelta; y la emisión de apropiadas resoluciones o recomendaciones por el Consejo Administrativo.

Los Códigos contenían los mismo supuestos contenidos en el Artículo XXIII del Acuerdo General. Incluso, para solicitar el mecanismo de solución de diferencias una parte podía invocar el Acuerdo o Código respectivo alegando la anulación o menoscabo de los beneficios o un impedimento que atentara contra los objetivos del Código. De igual manera, los Códigos incluían procedimientos específicos para cada una de las fases del mecanismo de solución de diferencias.

Dos son las disparidades que se pueden observar entre los Códigos de conducta del GATT y el Entendimiento de 1979 relativo a la solución de diferencias:

- a) Los primeros conceden un derecho más explícito a las partes para solicitar el establecimiento de un panel, mientras que el segundo indica simplemente el establecimiento del panel como una práctica general; y
- b) Algunos Códigos como el de subsidios establecen términos más rigurosos que los previstos en el Entendimiento.

Estas disparidades, lejos de dar mayor uniformidad al procedimiento de solución de diferencias dentro del sistema GATT, provocó mayores confusiones al interior del mismo.<sup>182</sup>

### **6.2.2 Implementación de la Ronda Tokio y la Ronda Uruguay**

En 1982 las Partes Contratantes del GATT emitieron una Declaración Ministerial afirmando que el Entendimiento de 1979 había proveído un marco básico de solución de diferencias lo cual hacía innecesario cualquier cambio al mecanismo. No obstante, dicha declaración influyó en el Entendimiento para facilitar y hacer más expedito el procedimiento establecido. Para mejorar el procedimiento del panel, la Declaración fijó que:

- a) El Director General del Acuerdo puede extender el plazo para la selección de los panelistas;
- b) El GATT cubrirá los gastos de los integrantes de los paneles;

---

<sup>182</sup> *Ibidem*, págs. 40 y 41.

- c) El Secretario Ejecutivo del GATT tiene la responsabilidad de asistir el Panel en sus investigaciones y coadyuvar en la elaboración de sus recomendaciones;
- d) Los informes del panel deben ser formulados de manera que permitan una clara conclusión sobre anulación o menoscabo de beneficios, y transmitido sin dilación alguna al Consejo del GATT;
- e) El Consejo debe adoptar rápidamente la resolución del panel para mejorar la implementación de las recomendaciones; y
- f) La vigilancia del Consejo de la aplicación de las recomendaciones ó resoluciones adoptadas.

Finalmente, en 1984 las Partes Contratantes establecieron un registro de expertos calificados no gubernamentales para servir como panelistas<sup>183</sup> en cuyo caso, si las partes en disputa no logran ponerse de acuerdo dentro de los 30 días en que el panel es registrado, cualquiera de las partes en disputa puede pedir al Director General del GATT señale uno de la lista. Este procedimiento intentó reducir el plazo y levantar el nivel de experiencia y objetividad de los panelistas.

### 6.3 El sistema general

El sistema de solución de controversias de la OMC centra su mecanismo en los Artículos XXII y XXIII del GATT de 1994, los cuales se erigen como la base general y formal del mismo. El Artículo XXII establece el derecho a las consultas con otra parte contratante sobre las materias contenidas en el Acuerdo General. Por su parte el Artículo XXIII prevé como prerequisite invocar el procedimiento establecido en aquél para aplicar el mecanismo de éste.<sup>184</sup> Tres son las características del procedimiento establecido en estos preceptos:

- a) Se puede invocar el mecanismo no únicamente en presencia de la violación del Acuerdo, sino también cuando un Miembro de la OMC considere que se anulan o menoscaban los beneficios esperados de la aplicación del Acuerdo;
- b) Los Artículos XXII y XXIII del GATT facultan a las Partes Contratantes para emitir resoluciones vinculatorias para las partes en las diferencias que se les planté;

<sup>183</sup> *Ibidem*, pág. 43.

<sup>184</sup> Véase Jackson, John H. *The world trading system*. Fourth printing, The MIT Press, Cambridge, Mass., 1991, págs. 94 y 95.

- c) El mecanismo faculta a las Partes Contratantes para que en casos serios se autorice a una parte o partes contratantes de suspender sus obligaciones que supongan concesiones equivalentes en favor de la parte que ha incumplido con esa puesta en conformidad.

Cada una de estas características tiene importantes interpretaciones e implicaciones, y aunque el Artículo XXIII no dice mucho acerca de ellas, los procesos han implementado por más de cuatro décadas los principios que involucran la práctica de solución de diferencias en el GATT, como la conciliación y el acercamiento entre las partes, que de tal fortuna hacen que el GATT se distinga de otros tratados de naturaleza comercial y económica, porque combina reglas de conducta en política comercial, con minuciosos procedimientos multilaterales de solución de diferencias.<sup>185</sup>

El sistema general de solución de diferencias del GATT a la OMC se encuentra regulado por los siguientes instrumentos jurídicos:

- Los Artículos XXII y XXIII del Acuerdo General de 1947;
- El Entendimiento Relativo a las Notificaciones, las Consultas, las Solución de Diferencias y la Vigilancia, de 28 de noviembre de 1979, y su Anexo relativo a la Exposición acordada de la práctica consuetudinaria del GATT en materia de solución de diferencias; y
- El Entendimiento Relativo a las Normas y Procedimientos por los que se rige la Solución de Diferencias en el marco de los Artículos XXII XXIII del GATT de 1990 (Documento MTN.TNC/W/FA), que forma parte del texto Dunkel.

Estos instrumentos se encuentran resumidos y regulados por el Entendimiento Relativo a las Normas y Procedimientos por los que se Rige la Solución de Diferencias (ESD), que unifica el sistema general de solución de diferencias anterior al inicio de vigencia de la OMC.

El GATT/94 contiene un variedad de reglas para resolver controversias. El Profesor Jackson apunta 19 cláusulas que obligan a las partes a realizar consultas en determinadas instancias.<sup>186</sup> Estas reglas abarcan diversos materias que van desde valoración aduanera de las mercancías hasta la invocación de las Cláusula

<sup>185</sup> Ernst-Ulrich, Petersmann. "Settlement of international and national Trade disputes Through the GATT: the Case of Antidumping Law". *Adjudication of International Trade Disputes in International and National Economic Law*. PUPIL. Volume 7, University Press Fribourg Switzerland, 1992, pág. 85.

<sup>186</sup> Jackson, John H. et al. *Legal international economic...* Op. cit., pág. 338.

de Escape. Además, existen siete diferentes reglas para el retiro de compensaciones o suspensión de concesiones, incluso, el Artículo XXV del Acuerdo General contiene dos reglas que pueden ser usadas para resolver controversias: una autorización de acción colectiva de las Partes Contratantes, para facilitar la aplicación del mismo y se puedan alcanzar sus objetivos, y otra, autorizando la autorización o eximiendo a una parte contratante de alguna de las obligaciones impuestas por el GATT.

Las etapas del procedimiento de solución de diferencias de la OMC se pueden distinguir en diez:

- Primero, las partes pueden intentar resolver sus diferencias a través de consultas;
- Segundo, si esto falla, las partes pueden por sí mismas acudir a los servicios de mediación o conciliación del GATT;
- Tercero, y si esto también fracasa, las partes pueden solicitar el establecimiento del panel para que conozca de la controversia;
- Cuarto, selección de los Miembros del panel;
- Quinto, el establecimiento de términos para el funcionamiento del panel;
- Sexto, el panel escucha la controversia de las partes interesadas y emite su informe;
- Séptimo, el informe es considerado para su adopción por CG (DSB, por sus siglas en inglés), salvo que por consenso decida no adoptarlo (*reverse consensus*);
- Octavo, si el informe es adoptado existe la posibilidad de cualesquiera de las partes apele éste ante el Órgano respectivo;
- Noveno, suponiendo que el informe del panel o el reporte de apelación es adoptado, la implementación de sus recomendaciones es sometido a vigilancia; y
- Décimo, si la recomendación no es implementada, existe la posibilidad de autorización del retiro o suspensión de concesiones a la parte reclamante.

### 6.3.1 Objetivos del sistema

El sistema de solución de diferencias del GATT desde su constitución, tuvo como propósito principal resolver dos tipos de disputas:

- El supuesto de que una parte contratante considere que una ventaja resultante para ella directa o indirectamente derivada del Acuerdo General se halle anulada o menoscabada; y
- Cuando el cumplimiento de uno de los objetivos del Acuerdo se halle comprometido, a consecuencia de:
  - a) que otra parte contratante no cumpla con las obligaciones contraídas,
  - b) aplique una medida, contraria o no a las disposiciones del Acuerdo General, y
  - c) cualquier otra situación que *impida* o *pudiese impedir* la consecución de los objetivos del GATT.

En caso de que una parte alegue cualquiera de los dos supuestos anteriores, es decir, invoque la violación de una regla del GATT, la principal meta del sistema de solución de diferencias es poner fin a dicha violación.

El Acuerdo que crea la OMC prevé que una de las principales funciones de dicho organismo es la administración del ESD.<sup>187</sup> Así, uno de los principios del mecanismo de solución de diferencias que debe seguir el OSD es el de *compatibilidad*, esto es, todas las soluciones planteados con arreglo a las disposiciones en materia de consultas y solución de diferencias de los acuerdos abarcados, incluidos los laudos arbitrales, deben ser compatibles con dichos acuerdos sin anular o menoscabar las ventajas resultantes de los mismos para ninguno de sus Miembros, como tampoco deberán imponer obstáculos al logro de los objetivos de los acuerdos abarcados.<sup>188</sup>

Otra característica de la solicitud de conciliación y del recurso de solución de diferencias de la OMC es el principio de *buena fe* al que deben atender los Miembros, consistente en que dicho mecanismo no debe ser concebido ni considerado como acto contencioso, debiéndose resolver la diferencia de buena fe y con toda la intención de llegar a un arreglo satisfactorio.<sup>189</sup>

El nuevo sistema de solución de diferencias de la OMC, también conserva y amplía en favor de los países menos adelantados diversas disposiciones relativas a un trato diferenciado y más favorable.

<sup>187</sup> Artículo III.3 del Acuerdo Constitutivo.

<sup>188</sup> Artículo 3.5.

<sup>189</sup> Artículos 3.10, 4.3 y 4.5.

Destaca como novedoso dentro del sistema de solución de diferencias de la OMC el establecimiento del OSD como un organismo permanente que administra, aplica, vigila y da mayor confianza al sistema. También destaca la creación de un procedimiento de apelación contra las resoluciones de los paneles, que cuenta con el apoyo de un Órgano Permanente de Apelación, y la elaboración de un mandato que obliga a los grupos especiales o paneles a seguir, salvo que las partes acuerden otra cosa.

El sistema tiene por objetivo resolver cuestiones de hecho y Derecho, a través de mecanismos de solución de diferencias cuyas resoluciones tienen el carácter de recomendaciones obligatorias para las partes.

#### **6.4 El Entendimiento Relativo a las Normas y Procedimientos por los que se Rige la Solución de Diferencias de la OMC**

El mecanismo previsto en el ESD cumple los requisitos establecidos en el Artículo 8o. de la LSCT para que las resoluciones emitidas con base a dicho procedimiento tengan eficacia y sean reconocidos en México. Sin embargo, la resolución de un panel no deberá afectar la seguridad del Estado Mexicano, el orden público o el interés esencial de la nación, ya que de lo contrario, los efectos de sus resoluciones, para efectos internos, no tendrán eficacia y no serán reconocidos, en términos del Artículo 11 de la propia LSCT.

El cumplimiento del principio de reciprocidad del ESD, se encuentra garantizado por el Artículo II.1 del Acuerdo que crea la OMC, (obligación de todos los Miembros de cumplir los Acuerdos Comerciales Multilaterales), así como por el Artículo 23 del mismo Entendimiento (fortalecimiento del sistema multilateral).

Los requisitos de garantía de audiencia y debido proceso, se establecen en los Artículos 12 (procedimiento de los grupos especiales), 13 (derecho a recabar información), 15 (etapa intermedia de reexamen), 16 (Adopción de los informes de los grupos especiales), 17 (examen de apelación), y por el Artículo 21 (vigilancia de la aplicación de las recomendaciones y resoluciones), del propio ESD.

Asimismo, la imparcialidad de los órganos de solución de diferencias, se garantiza por el Artículo 2 (administración del mecanismo), 8 (composición de los grupos especiales), 11 (función de los grupos especiales), y 24 (procedimiento especial para casos en que intervengan países menos adelantados Miembros), del Entendimiento.

En conclusión, el ESD conforme a la LSCT es válido. No obstante, técnicamente la validez para que el Entendimiento forme parte del sistema jurídico mexicano, resulta del cumplimiento del procedimiento de celebración de tratados establecido

en el Artículo 133 de la CPEUM, siempre y cuando el ESD esté de acuerdo con la Constitución Federal.

#### 6.4.1 Ámbito y aplicación

Las normas sustantivas y procesales del ESD son aplicables a las controversias que pueden surgir al aplicar e interpretar todos los Acuerdos abarcados por la OMC y que quedan incluidos en el Artículo II del Acuerdo de Marrakech por el que se crea la dicha organización. Los Acuerdos son los que se señalan en la tabla 1-7:

TABLA 1-7

### Acuerdo por el que se establece la Organización Multilateral de Comercio

#### Acuerdos Comerciales Multilaterales

Anexo 1A: Acuerdos Multilaterales sobre el Comercio de Mercancía

Anexo 1B: Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios

Anexo 1C: Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio

**Anexo 2: Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias**

#### Anexo 4: Acuerdos Comerciales Plurilaterales

Acuerdo sobre el Comercio de Aeronaves Civiles

Acuerdo sobre Contratación Pública

Acuerdo Internacional de los Productos Lácteos

Acuerdo Internacional de la Carne de Bovino

#### 6.5 Procedimientos de solución de diferencias distintos al de los paneles

Dimos cuenta que la administración del ESD queda bajo la responsabilidad del OSD, que funciona a la vez como CG, compuesto por todos los Miembros de la OMC, equivalente a las Partes Contratantes del GATT/47. Sin embargo, es facultad del CG nombrar un Presidente especial para administrar dichas funciones y elaborar el reglamento que determine las sesiones especiales para la solución de diferencias.<sup>190</sup> Para cumplir con sus objetivos el OSD se reunirá con la

<sup>190</sup> Artículo 2.



frecuencia que sea necesaria a fin de desempeñar sus funciones dentro de los marcos temporales establecidos en el Entendimiento.<sup>191</sup>

La OMC al ser el foro mundial más importante de solución de controversias comerciales internacionales, contempla diversos métodos alternativos diversos, de los paneles, con carácter pragmático que tienen como fin evitar soluciones litigiosas.

En este contexto, los métodos paralelos a los procedimientos obligatorios reconocidos por el Entendimiento son los buenos oficios, la conciliación y mediación. Estos últimos, son procedimientos que se inician voluntariamente si así lo acuerdan las partes en la controversia.<sup>192</sup> A tales procedimientos distintos al de los paneles también se suman los de notificaciones, consultas y el arbitraje.

En virtud de que los Miembros reconocen que el sistema de solución de diferencias tiene como propósito preservar los derechos y obligaciones de los mismos en el marco de la OMC, las recomendaciones y resoluciones del OSD no pueden entrañar el aumento o reducción de dichos derechos y obligaciones contemplados en los acuerdos abarcados del Entendimiento.<sup>193</sup>

### **6.5.1 Notificaciones**

La Decisión Relativa a los Procedimientos de Notificación suscrita en el marco de las negociaciones de la Ronda Uruguay estableció tres cláusulas con el fin de mejorar la aplicación de los procedimientos de notificación previstos en el Acuerdo constitutivo de la OMC, y contribuir a la transparencia de las políticas comerciales de los Miembros y la eficacia de las disposiciones en materia de vigilancia. Las cláusulas son las siguientes.<sup>194</sup>

#### **Obligación general de notificar**

Los Miembros afirman su compromiso de cumplir con las obligaciones de publicación y notificación establecidas en los Acuerdos Comerciales Multilaterales y en los Acuerdos Comerciales Plurilaterales. Los Miembros también se obligan a seguir cumpliendo con los compromisos asumidos en el Entendimiento Relativo a las Notificaciones, las Consultas, la Solución de Diferencias y la Vigilancia suscrita el 28 de noviembre de 1979 (IBDD 26S/229). El Anexo 2 de dicha Decisión establece la lista indicativa de las medidas que han de notificarse, tales como contingentes arancelarios y recargos, restricciones cuantitativas y otras medidas

<sup>191</sup> Artículo 1.3.

<sup>192</sup> Artículo 5.1.

<sup>193</sup> Artículo 3.2.

<sup>194</sup> Véase la Decisión Relativa a los Procedimientos de Notificación en *Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales*. DOF, Edición especial, 30 de diciembre de 1994, sección 1/3, págs. 8 y 9.

no arancelarias, valoración en aduana, normas de origen, contratación pública, medidas de salvaguardia, impuestos a la exportación, etcétera.

Los Miembros se obligan a notificar, en todo lo posible, la adopción de medidas no comerciales que afecten la aplicación del GATT/94, sin que la notificación prejuzgue las opiniones sobre la compatibilidad o la relación de las medidas con los derechos y obligaciones dimanantes de los Acuerdos Comerciales Multilaterales, y cuando proceda, de los Acuerdos Plurilaterales.

### **Registro central de notificaciones**

Se crea un registro central de notificaciones bajo la responsabilidad de la Secretaría. El registro actuará a través de un sistema de remisión por Miembros y por obligaciones de acuerdo a la clasificación de notificaciones inscritas de cada Miembro. El registro central además de llevar el registro de notificaciones realizadas por los Miembros tendrá las siguientes funciones: a) informar anualmente a cada Miembro de las obligaciones regulares en materia de notificación que deberá cumplir en el curso del año siguiente; b) llamar la atención a los Miembros que no hayan dado cumplimiento a las prescripciones regulares en materia de notificación; y c) facilitar a todo Miembro que tenga derecho la información que solicite relativa a notificaciones.

### **Examen de las obligaciones y procedimientos de notificación**

Será realizado por el Consejo del Comercio de Mercancías a través de un grupo de trabajo del que podrán participar todos los Miembros. El examen abarcará las obligaciones y procedimientos de notificación contemplados en el Anexo 1A del Acuerdo que crea la OMC o en su caso el Anexo 4 que contiene los Acuerdos Plurilaterales. El citado examen tendrá como fin simplificar, uniformar y difundir dichas obligaciones en la mayor medida posible, así como de mejorar su cumplimiento, teniendo como objetivos aumentar la transparencia de las políticas comerciales de los Miembros y la eficacia de las disposiciones en materia de vigilancia adoptadas para tal efecto.

#### **6.5.2 Consultas**

El Artículo 4 del ESD establece el carácter obligatorio de las consultas, cuya principal función es la de prevenir el surgimiento de una controversia entre los Miembros. Éstas son el primer paso previsto por la OMC para la solución de diferencias entre sus Miembros antes de acudir a otros procedimientos. Las consultas no prejuzgarán los derechos de ninguno otro en diversas posibles

diligencias.<sup>195</sup> Dos son las características que sobresalen en el procedimiento de consultas:<sup>196</sup>

### **La transparencia**

Notificando al OSD, a los Consejos y Comités respectivos, la petición de consultas, la celebración de las mismas y la posible asociación de terceros Miembros interesados en ellas. Dicho Miembro será asociado a las consultas siempre que el otro al que se haya dirigido la petición de celebración de consultas acepte que la reivindicación del interés sustancial está bien fundado.<sup>197</sup>

### **La rapidez**

Fijándose plazos breves: a) 10 días, contados a partir de la fecha de la solicitud, para aceptar la celebración de consultas; b) 30 días, a partir de la fecha de recepción de la solicitud, para entablar consultas; c) 60 días, contados a partir de la recepción de la solicitud, para resolver la diferencia.

Salvo que los Miembros convengan otra cosa, si el Miembro al que se haya dirigido la solicitud no responde en el plazo de 10 días, no se entablan consultas dentro del plazo de 30 días o si las consultas no permiten resolver la diferencia en un plazo de 60 días, la parte reclamante o ambas de común acuerdo podrán pedir que se establezca un grupo especial.<sup>198</sup>

En casos de urgencia, incluidos los que afecten los productos perecederos, los Miembros entablarán consultas en un plazo de no de más de 10 días contados a partir de la fecha de la recepción de la solicitud y en 20 días para resolver la diferencia, en cuyo caso de no solucionarse ésta, la parte reclamante podrá pedir el establecimiento de un panel.<sup>199</sup>

### **6.5.3 Los buenos oficios, conciliación y mediación**

Las principales anotaciones de estos mecanismos de solución de diferencias se manifiestan:

- Por ser alternativos a los paneles;
- Se pueden solicitar en cualquier momento por cualquiera de las partes en conflicto;

---

<sup>195</sup> Artículos 4.5 y 4.6.

<sup>196</sup> Ávila, Antonio Ma. et al. Op. cit., pág. 244.

<sup>197</sup> Artículos 4.4 y 4.11.

<sup>198</sup> Artículos 4.3 y 4.7.

<sup>199</sup> Artículo 4.8.

- La pragmatidad con la que se celebran; y
- El hecho de la intervención de un tercero aceptado por los Miembros involucrados quien tratará de persuadir, proponer soluciones o avenir a las partes involucradas para llegar a una solución satisfactoria de la controversia planteada.

En estos casos el Director General de la Secretaría, podrá de oficio ofrecer su intervención para ayudar a los Miembros a resolver la diferencia.<sup>200</sup>

Otra característica de dichos procedimientos se debe a la confidencialidad de las diligencias y posiciones adoptadas por las partes en los mismos, los que no prejuzgarán los derechos de ninguna de las partes en posibles diligencias posteriores.

Los buenos oficios, la conciliación y la mediación no son siempre procedimientos previos al sistema de grupos especiales de trabajo ya que pueden iniciarse en cualquier momento, incluso al mismo tiempo que los paneles y funcionar paralelamente, si así lo acuerdan las partes.<sup>201</sup>

En el caso de iniciarse antes del establecimiento de los paneles, los referidos mecanismos deben solicitarse en el plazo de 60 días siguientes a la recepción de la solicitud de consultas, e interrumpen la posibilidad de constituir un grupo especial hasta que termine o transcurra el plazo de 60 días señalado.

La parte reclamante podrá solicitar el establecimiento de un panel dentro de los señalados 60 días si las partes en la diferencia consideran de común acuerdo que el procedimiento de buenos oficios, conciliación o mediación, no ha permitido resolver la diferencia.<sup>202</sup>

#### **6.5.4 Arbitraje**

Es un procedimiento alternativo de solución de diferencias previsto en el Entendimiento. El arbitraje como mecanismo alternativo de solución de diferencias dentro de la OMC, se caracteriza por que:

- Es voluntario para las partes;
- Tiene como fin facilitar la resolución de algunos litigios que tengan cuestiones claramente definidas;

---

<sup>200</sup> Artículo 5.6.

<sup>201</sup> Artículo 5.5.

<sup>202</sup> Artículo 5.4.

- Es un procedimiento que sustituye al de los paneles o grupos especiales;
- Conlleva un resultado legalmente obligatorio para las partes en la controversia, quienes no pueden abandonar unilateralmente el procedimiento; y
- Por que únicamente podrán participar en este procedimiento terceros Miembros si las partes que han concurrido al arbitraje así lo acuerdan.

Los laudos arbitrales se notificarán al OSD y al Consejo o Comité de los acuerdos respectivos, a los que les serán aplicables las normas relativas a la vigilancia y cumplimiento de las recomendaciones y resoluciones de los paneles, así como las previstas para la compensación y suspensión de concesiones contempladas respectivamente en los Artículos 21 y 22 del Entendimiento,<sup>203</sup> con el propósito de asegurar su eficaz cumplimiento.

Toda vez de que el ESD no lo prohíbe, el arbitraje puede ser llevado ante organismos institucionales permanentes de arbitraje internacional, o bien ante particulares personas físicas, cualquiera que sea el procedimiento arbitral de carácter comercial que elijan las partes. Para ello se requiere la existencia previa de un Acuerdo de arbitraje entre los partes en disputa.

## 6.6 Los paneles

El establecimiento de los grupos especiales opera en los siguientes supuestos:

- a) Posterior a las consultas –obligatorias– cuando no permitieron resolver la diferencia;
- b) En el caso de que las partes hayan acudido –optativamente– a los buenos oficios, conciliación o mediación y no hayan llegado a un arreglo satisfactorio, o bien;
- c) Funcionar al mismo tiempo que los mecanismos establecidos en los incisos a) y b).

El Entendimiento regula claramente los aspectos del funcionamiento y composición de los paneles, normando:

- a) La calidad de los panelistas y su pluricomposición;

---

<sup>203</sup> Artículo 25.4.

- b) La independencia de los criterios de los mismos;
- c) La celeridad de su actuación;
- d) La aceptación o rechazo de los informes de los paneles y la vigilancia de su aplicación;
- e) La intervención del Director General o Presidente del OSD para el caso de intervención de países menos adelantados Miembros; y
- f) La uniformidad de los procedimientos.

El análisis de las normas procesales que reglamentan la actuación de los paneles y de las partes en el procedimiento de solución de diferencias es el siguiente.

#### **6.6.1 Establecimiento**

La solicitud se hará por escrito indicando si se han celebrado consultas previas, las medidas objeto del litigio y una breve exposición de los fundamentos de derecho. Una vez realizada la petición y examinada por el OSD, en la siguiente sesión aquélla en que se recibió, se establecerá el panel. Si la parte reclamante lo solicita, se convocará a una reunión especial del OSD dentro de los siguientes 15 días, para tal efecto.<sup>204</sup>

#### **6.6.2 Mandato**

A menos que las partes acuerden otra cosa, el mandato obliga a los grupos especiales a:<sup>205</sup>

- a) Examinar el asunto a la luz de las disposiciones pertinentes que hayan invocado las partes; y
- b) A formular conclusiones que ayuden al OSD a emitir las recomendaciones o resoluciones correspondientes con las disposiciones invocadas.

En todo asunto los grupos especiales considerarán las disposiciones del acuerdo o acuerdos abarcados que hayan sido invocados por las partes en la diferencia, independientemente de que se acuerde un mandato distinto que podrá ser objeto de observación por cualquier Miembro ante el OSD.

---

<sup>204</sup> Artículo 6.

<sup>205</sup> Artículo 7.

### **6.6.3 Composición<sup>206</sup>**

Ordinariamente el panel estará integrado por 3 Miembros, a menos que las partes en la diferencia convengan que sus integrantes sean 5 y lo notifiquen al OSD en un plazo no mayor de 10 días siguientes al establecimiento del grupo especial.

La Secretaría tendrá una lista indicativa de panelistas idóneos gubernamentales o no, adicionada con la lista de expertos de 30 de noviembre de 1983 (IBDD 31S/9). A esta lista se podrán incluir otras listas de expertos y listas indicativas de cualquiera de los acuerdos abarcados por la OMC, así como nombres de personas propuestos periódicamente por los Miembros previa aprobación del OSD.

La Secretaría propondrá a las partes en la controversia los candidatos posibles para constituir el panel. Los nacionales de los países Miembros o de una unión aduanera o mercado común que sean parte en una controversia o terceros que tengan interés en la misma, no podrán ser integrantes del grupo especial que se ocupe de esa diferencia, salvo que las partes acuerden lo contrario.

Si en el plazo de 20 días las partes no acuerdan la composición del panel, a solicitud de cualquiera de ellas, será el Director General de la OMC en consulta con el Presidente del OSD y con el Presidente del Consejo o Comité correspondiente el que conforme el panel, dentro de un plazo de 10 días siguientes al haber recibido dicha petición.

### **6.6.4 Procedimiento de trabajo del panel**

A diferencia del GATT/47, el Entendimiento relativo la solución de diferencias establece plazos más rígidos en su Apéndice 3 para los Procedimientos de trabajo que los paneles deberán seguir, a menos que los mismos decidan otros términos, previa opinión de las partes en la diferencia. El procedimiento de trabajo de los paneles lo hemos dividido en las siguientes etapas:<sup>207</sup>

#### **Etapas previas de calendarización**

Una vez convenido la composición y el mandato del grupo especial, éste fijará el calendario de sus trabajos tomando en consideración los casos que puedan tener el carácter de urgentes.

El plazo en el que el panel llevará a cabo el procedimiento desde la fecha en que se haya convenido su composición y su mandato hasta la fecha en que se de el traslado del informe definitivo a las partes en la contienda, no excederá, por regla

---

<sup>206</sup> Artículo 8.

<sup>207</sup> Artículo 12.

general, de 6 meses y de 3 en los casos de urgencia, salvo que el grupo especial considere que no puede emitir su informe en tales plazos, lo que informará al OSD por escrito exponiendo las razones y una estimación de la dilación en que emitirá su informe, que en ningún caso puede ser de más de 9 meses desde la fecha del establecimiento del panel.

En los procedimientos de trabajo el panel se reunirá a puerta cerrada y las partes interesadas sólo podrán estar presentes mediando previa invitación de aquél. Las deliberaciones del grupo especial y los documentos sometidos a su consideración tendrán el carácter de confidencial, pudiendo en todo momento hacer preguntas a las partes y pedirles explicaciones, ya sea durante una reunión con ellas o por escrito. Las comunicaciones escritas serán depositadas en la Secretaría para su traslado inmediato al panel y a la otra u otras partes en la diferencia, respetándose siempre los plazos fijados en el calendario de trabajo.<sup>208</sup>

### **Etapas de inicio**

El procedimiento de trabajo inicia con la recepción de las primeras comunicaciones escritas de las partes que, contendrán los hechos y sus respectivos argumentos del caso. La parte reclamante presentará su primera comunicación con anterioridad a la primera comunicación de la parte demandada, salvo que las partes acuerden presentar sus comunicaciones al mismo tiempo. Las sucesivas comunicaciones de las partes se presentarán de manera simultánea.

### **Etapas expositivas**

Iniciado el procedimiento habrá dos reuniones. En la primera habrá dos sesiones orales: una para oír a las partes en la diferencia, iniciando la parte reclamante sus alegaciones con vista a la demandada quien expondrá su opinión al respecto, y otra para oír a los terceros. Todos los alegatos hechos en las sesiones orales deberán llevar copia escrita, que será distribuida entre los interesados. En la segunda reunión se presentarán las réplicas formales al panel; la parte demandada tendrá derecho a hablar en primer lugar, y a continuación lo hará la parte reclamante.

### **Etapas informativas**

---

<sup>208</sup> El calendario podrá modificarse cuando a sí lo ameriten acontecimientos imprevistos que hagan imposible su cumplimiento, pudiendo celebrarse reuniones adicionales a las previstas por el procedimiento normal en el caso de ser necesario; véase el Artículo 12 del Apéndice 3. A instancia de la parte reclamante, el panel podrá suspender sus trabajos por un periodo que no exceda de 12 meses; de sobrepasar este límite, quedará sin efecto la decisión de establecer el grupo especial; véase Artículo 12.12. El ESD no habla de interrupción del procedimiento de trabajo.



Una vez realizadas las reuniones y hecho el traslado de la parte expositiva del informe a las partes, así como de la recepción de sus comentarios por el grupo de trabajo, sin que hayan podido llegar a un arreglo satisfactorio, el panel elaborará por escrito un informe provisional que presentará a aquéllas y al OSD, conteniendo las exposiciones de hechos, la aplicabilidad de las disposiciones correspondientes y las razones en que se basen sus conclusiones y recomendaciones. En el supuesto de que se haya llegado a un arreglo entre las partes, el informe se limitará a una breve relación del caso, asentándose en él el fin de la diferencia.

En el informe habrá de explicitarse el trato diferenciado y más favorable para los países en desarrollo Miembros, a los que además, se les confiere mayor flexibilidad en los plazos para presentar alegatos.

Los grupos especiales pueden consultar, pedir información y asesoramiento técnico a cualquier entidad o persona que considere útil, y en caso de que ésta fuera nacional de un Miembro de la OMC, deberá notificarse tal petición a dicho Miembro. Incluso, podrán formarse Grupos de Expertos<sup>209</sup> y solicitarles información sobre determinados aspectos del caso o cualquier cuestión de matiz científico o técnico planteado en la contienda, en los que no podrán participar nacionales de las partes en la controversia.<sup>210</sup>

### **Etapas reexaminadora**

Realizado el traslado del informe provisional, incluidas las constataciones y conclusiones a las partes, las mismas podrán pedir un reexamen<sup>211</sup> de algunos aspectos concretos del mismo, antes de la distribución del informe final a los Miembros, el que se hará en una nueva reunión para tal efecto, tomando en cuenta que éste debe llegar al OSD en el plazo de 6 meses, o excepcionalmente, de 3 meses.

El informe provisional se convertirá en definitivo cuando durante el periodo respectivo las partes no hagan observaciones al mismo, o bien, habiéndolas concluya la etapa intermedia de reexamen. El informe final contendrá entre sus conclusiones un examen de los argumentos esgrimidos por las partes en la diferencia, debiéndoseles correr traslado y distribuirse entre los Miembros.

### **Adopción del Informe**

Se analizará la posible adopción del informe por el OSD una vez transcurrido el término de 20 días desde la fecha de su distribución, y si algún Miembro tiene

<sup>209</sup> Véase Apéndice 4 relativo a los Grupos Consultivos de Expertos.

<sup>210</sup> Artículo 13.

<sup>211</sup> Artículo 15.

alguna objeción al mismo, lo hará valer por escrito indicando las razones 10 días antes de la sesión del OSD.<sup>212</sup> En todo caso el informe se adoptará obligatoriamente dentro de un periodo de 60 días desde su distribución a los Miembros, excepto que por consenso del OSD se acuerde no adoptar el informe, o bien, una parte en la diferencia formalmente notifique al Órgano correspondiente su decisión de apelar, lo que en éste último supuesto interrumpirá el plazo para la adopción del informe hasta haber concluido el proceso de apelación.<sup>213</sup>

#### 6.6.5 Procedimiento en caso de pluralidad de partes reclamantes y terceros

Siguiendo el principio de economía procesal, el objetivo del procedimiento de solución de diferencias en el caso de pluralidad de partes reclamantes de un mismo asunto, es el establecimiento de un panel único que resuelva el conflicto en el menor tiempo posible.

Cuando varios Miembros soliciten la conformación de varios paneles respecto de un mismo asunto, se podrá establecer uno sólo para examinar las reclamaciones tomando en consideración los derechos de todos los Miembros interesados con el fin de agilizar y hacer más sencillo el procedimiento. En un mismo expediente se organizará el examen y las conclusiones del caso el que se presentará al OSD; sin embargo, a solicitud de una de las partes, el panel presentará informes separados sobre la diferencia considerada. Si no fuese posible establecer un sólo grupo especial, se establecerán varios grupos, pero siempre que sea posible, con los mismos Miembros componentes y con armonización de calendario.

La diferencia entre los terceros interesados en el procedimiento y las partes reclamantes radica en que los primeros carecen del carácter de contendientes, teniendo únicamente el de *Amicus curiae*, pues sólo tendrán derecho, siempre que tengan interés sustancial en el mismo, a asistir a todas las audiencias, a ser oídos por el grupo especial, a presentar comunicaciones escritas y a recibir éstas de las Partes contendientes, con el propósito de recurrir posteriormente a los procedimientos normales de solución de diferencias establecidos en el Entendimiento, cuando consideren que las medidas que hayan sido objeto de la actuación del panel anula o menoscaba ventajas para ellos resultantes de cualquier acuerdo abarcado por la OMC.<sup>214</sup>

#### 6.7 El Procedimiento de apelación

<sup>212</sup> Artículo 16.

<sup>213</sup> La obligatoriedad de la adopción del informe por el OSD constituye una de las innovaciones más importantes del Entendimiento.

<sup>214</sup> Artículos 9 y 10.

Una novedad importante que prevé el ESD se refiere al principio de adopción y cumplimiento de las recomendaciones de los informes de los grupos especiales, y al hecho de que al adoptarse los informes de los paneles se crea jurisprudencia interpretativa (Derecho), que pudiera implicar se lesionaran o quedarán menoscabados o anulados derechos, que una de las partes tenía antes de esta nueva interpretación.<sup>215</sup> Por tal razón, el Entendimiento permite recurrir a la apelación para impedir que a través de la nueva interpretación se aumenten o reduzcan los derechos y obligaciones establecidos en los acuerdos abarcados por la OMC.<sup>216</sup>

Por otra parte, con el fin de entender mejor el mencionado recurso de apelación, dividimos su estudio en tres partes: Órgano Permanente de Apelación, procedimiento, y adopción por el OSD.

### 6.7.1 Órgano Permanente de Apelación

Estará integrado por siete personas por un periodo de 4 años reelegibles cada una por sólo una vez, las que actuarán por turno. A la entrada de la vigencia del Entendimiento 3 personas elegidas por sorteo sólo estarán disponibles durante 2 años, reemplazándose por otras 3 nuevas, que también tendrán su encargo por 2 años. La persona nombrada para reemplazar a otra podrá ocupar la vacante de la segunda cuando no haya terminado su cargo por el periodo que le faltaba para completar dicho mandato.

El Órgano de Apelación estará integrado al igual que los grupos de trabajo por personas de reconocida calidad, y con experiencia en comercio internacional, pero además tendrán conocimientos técnicos de derecho.

Únicamente las partes en la controversia podrán ocurrir al procedimiento de apelación. Los terceros sólo podrán presentar sus comunicaciones y ser oídos.

La apelación tendrá como fin analizar las cuestiones de Derecho aplicable planteadas en los informes de los paneles, así como la interpretación dada a dichas disposiciones jurídicas.

El plazo para que el Órgano de Apelación presente su informe será de 60 días contados a partir de la fecha de la notificación formal de apelación de una de las partes, salvo que el Órgano de Apelación no pueda rendir su informe en ese término lo que notificará por escrito al OSD indicando las razones y el plazo en el que estima podrá presentarlo. La duración del procedimiento en ningún supuesto excederá de 90 días.

<sup>215</sup> Ávila, Antonio Ma. et al. Op. cit., pág. 248.

<sup>216</sup> Artículo 17.

### 6.7.2 Procedimiento

Se inicia con el traslado a los Miembros de los Procedimientos de Trabajo, los cuales son elaborados por el propio Órgano de Apelación en consulta con el Presidente de la OSD y con el Director General de la OMC.

El informe emitido por el Órgano de Apelación se circunscribirá a cada una de las cuestiones tratadas por el panel en su informe respectivo tomando en cuenta la información y las declaraciones formuladas por las partes.

El Órgano de Apelación únicamente podrá *confirmar, modificar o revocar* la validez de las recomendaciones y conclusiones jurídicas del grupo especial, siendo anónimas las opiniones expresadas en el informe.

### 6.7.3 Adopción por el OSD

El informe deberá adoptarse por el OSD, y aceptarse sin condiciones por las partes, a menos que el OSD por consenso decida no adoptarlo dentro del término de 30 días de la distribución a los Miembros.<sup>217</sup>

## 6.8 Efectos de las resoluciones de los paneles y órgano de apelación

El párrafo 7 del Artículo 3 del ESD, prescribe el efecto *cascada*, consistente en no poder los Miembros de la OMC seguir un procedimiento ulterior en la solución de controversias sin antes haber agotado previamente cada uno de los mecanismos obligatorios correspondientes a dicho procedimiento. El precepto indicado impone el efecto al señalar que:

“Antes de presentar una reclamación, los Miembros reflexionarán sobre la utilidad de actuar al amparo de los presentes procedimientos.

El objetivo del mecanismo de solución de diferencias es hallar una solución positiva a las diferencias. *Se debe dar siempre preferencia a una solución mutuamente aceptable* para las partes en la diferencia y que esté en conformidad con los acuerdos abarcados. De no llegarse a una solución de mutuo acuerdo, el primer objetivo del mecanismo de solución de diferencias será en general conseguir la *supresión de las medidas* de que se trate si se constata que éstas son incompatibles con las disposiciones de cualquiera de los acuerdo abarcados. No se debe recurrir a la *compensación*, a menos de que no sea posible suprimir inmediatamente las medidas incompatibles con el acuerdo abarcado y como solución provisional hasta su supresión.

<sup>217</sup> Si no hay una reunión del OSD durante ese plazo, se celebrará una para tal efecto.

El último recurso previsto en el presente entendimiento para el Miembro que se acoja a los procedimientos de solución de diferencias es *la posibilidad de suspender*, de manera discriminatoria contra el otro Miembro, *la aplicación de concesiones o el cumplimiento de otras obligaciones* en el marco de los acuerdos abarcados siempre que el OSD autorice la adopción de estas medidas".<sup>218</sup>

Los efectos de las resoluciones en el procedimiento de solución de diferencias los podemos clasificar de la manera siguiente:

### 6.8.1 Recomendaciones

Adoptado el informe definitivo por el OSD, el primer supuesto para que un grupo especial o el Órgano de Apelación emita una recomendación es que el informe concluya que una medida es incompatible con las medidas asumidas en los Acuerdos abarcados. Si existe dicho supuesto, la recomendación tendrá dos objetivos:

- a) que el Miembro afectado<sup>219</sup> la ponga en conformidad con el acuerdo o los acuerdos conculcados, y
- b) sugerir la forma en que el Miembro afectado podría aplicarlas.<sup>220</sup>

Excepto que las partes acuerden otra cosa, el marco temporal de las decisiones del OSD para que examine el informe del grupo especial o del Órgano de Apelación, no excederá, por regla general de 9 meses en el primer caso y de 12 meses en el segundo. En caso de que cualquiera de las dos instancias soliciten prorrogar el plazo para emitir su informe, la duración del plazo adicional se computará a los plazos indicados respectivamente.<sup>221</sup>

La regla general,<sup>222</sup> para que el Miembro afectado informe al OSD su propósito de cumplir con las recomendaciones, es llevando a cabo una reunión dentro de los 30 días siguientes a la adopción por el OSD de la resolución del panel o del Órgano de Apelación, respectivamente. Las excepción a la regla se presenta cuando el Miembro afectado no pueda cumplir inmediatamente con dicha resolución, en la que dispondrá de un "plazo prudencial" para hacerlo. El aludido plazo será propuesto por la parte afectada con aprobación del OSD; si éste no lo aprueba, será fijado de común acuerdo por las partes en el término de 45 días a partir de la

<sup>218</sup> La cursiva y la separación de los párrafos son mías.

<sup>219</sup> El "Miembro afectado" es la parte en la diferencia a la que vayan dirigidas las recomendaciones del grupo especial o del Órgano de Apelación. DOF, Op. cit., sección 1/3, pág.120, nota 9.

<sup>220</sup> Artículo 19.

<sup>221</sup> Artículo 20.

<sup>222</sup> Artículo 21.

adopción del informe; y a falta de acuerdo, el plazo será determinado mediante un arbitraje vinculante dentro de 90 días siguientes al de la adopción.

En principio, el plazo prudencial para la aplicación de las recomendaciones no deberá ser mayor de 15 meses a partir de la fecha de adopción del informe por el OSD, a no ser que el informe se haya prorrogado en los supuestos mencionados en el Entendimiento, lo que en todo caso nunca será mayor de 18 meses.

En situaciones normales, sumando el periodo de 15 meses para que el panel y el Órgano de Apelación emitan su informe y otros 15 para la aplicación de las recomendaciones, el procedimiento de solución de diferencias, no deberá exceder de 30 meses para obtener la puesta en conformidad de una medida contraria a un acuerdo abarcado por la OMC.

El OSD someterá a vigilancia la aplicación de las recomendaciones o resoluciones adoptadas, la que se iniciará a los 6 meses de haberse establecido el periodo prudencial. Todo Miembro puede en cualquier momento después de la adopción del informe definitivo, cuestionar su aplicación, mismo que se resolverá de conformidad con los procedimientos previstos en el propio Entendimiento previamente analizados.

En las diferencias promovidas por países en desarrollo Miembros, el OSD considerará las disposiciones adecuadas que podría adoptar, tomando en cuenta las repercusiones de las medidas en las economías de esos países.

### **6.8.2 Compensaciones**

La compensación dentro del sistema de solución de controversias de la OMC implica el establecimiento de negociaciones voluntarias entre las partes con el propósito de extinguir obligaciones entre las mismas y llegar a una solución mutuamente aceptable y de conformidad con los acuerdos abarcados. Sólo puede convenirse cuando las recomendaciones y resoluciones adoptadas no sean aplicadas por los Miembros afectados en el plazo prudencial establecido para ello, dentro de un periodo adicional de 20 días, de lo contrario cualquier parte que haya recurrido al procedimiento de solución de diferencias podrá pedir autorización al OSD para suspender concesiones.<sup>223</sup>

### **6.8.3 Represalias**

En los supuestos de no poner una medida en conformidad con los acuerdos abarcados o no llegar a una compensación mutuamente aceptada, procede suspender obligaciones que supongan concesiones equivalentes en favor del Miembro que ha incumplido con esa puesta en conformidad. La parte reclamante

---

<sup>223</sup> Artículos 22.1 y 22.2.

en la suspensión de concesiones aplicará los siguientes principios y procedimientos.<sup>224</sup>

- a) Procedimiento general. En principio se aplicará por la parte reclamante la suspensión de concesiones al mismo sector en que se produjo el incumplimiento por la parte afectada.
- b) Si no fuese posible lo anterior o fuese ineficaz, la retorción se aplicará a cualquier sector del mismo acuerdo o acuerdos incumplidos.
- c) Si esto último todavía es considerado por la parte reclamante impracticable o insuficiente, se aplicarán las retorciones en otro u otros acuerdos abarcados de la OMC.

Este procedimiento de "retorciones cruzadas", además de aplicar al Acuerdo de comercio de mercancías aplica también al GATS y al TRIPS dentro de cada uno de los sectores mencionados en los acuerdos. El objetivo es evitar retorciones exageradas o inadecuadas a través de mecanismos paulatinos de suspensión de concesiones, las que finalmente serán equivalentes al nivel de la anulación o menoscabo.

La suspensión de concesiones y su nivel serán autorizadas o denegadas por el OSD en un plazo máximo de 30 días después de la conclusión del plazo prudencial para la puesta en conformidad. El OSD no autorizará represalias si un acuerdo abarcado lo prohíbe.

Si hubiera inconformidad entre las partes sobre el nivel de represalias a autorizar porque el Miembro afectado impugna el nivel de la suspensión propuesta, la cuestión se someterá a arbitraje llevado a cabo por el propio panel que conoció del caso, o en su defecto por una persona designada por el Director General de la OMC. El arbitro analizará el nivel de pérdidas experimentadas y el nivel de propuestas, así como la posibilidad, en su caso, de no utilizar retorciones directas sino cruzadas, y concluirá su laudo inapelable en un plazo que no excederá de 60 días siguientes a la fecha de la expiración del periodo prudencial.

Las retorciones serán siempre temporales y sólo se aplicarán hasta que se haya suprimido la medida declarada incompatible, o hasta que se llegue finalmente a una solución mutuamente satisfactoria.<sup>225</sup>

<sup>224</sup> Artículos 22.3 a 22.9.

<sup>225</sup> México actualmente es parte en diversos asuntos relacionados con los mecanismos de solución de controversias de la OMC, dentro de los cuales destacan: la demanda presentada por Guatemala en lo que se refiere a las importaciones de Cemento Portland de México, fechada el 15 de octubre de 1996; así como en materia de valoración aduanera reclamada por la Unión Europea, con fecha del 27 de agosto de 1996; también Estados Unidos presentó una investigación *antidumping* del jarabe de maíz de alta fructuosa con fecha del 4 de septiembre de

## 6.9 Violaciones a las normas sustantivas de la OMS

La violación de cualquiera de las normas sustantivas u objetivos contemplados en los acuerdos abarcados por la OMC, tendrá como consecuencia la obligación de reparar el incumplimiento de la obligación, de la anulación o del menoscabo de las ventajas resultantes contenidas en los mismos.<sup>226</sup>

### 6.9.1 Nulificación o menoscabo

El concepto de anulación y menoscabo contenido en el Artículo XXIII del GATT se incorporó con el propósito de restablecer el equilibrio de beneficios entre las partes contratantes cuando alguna circunstancia los distorsiona, lo que hace factible entablarse un procedimiento de solución de diferencias a *toda situación* que provoque una pérdida de los beneficios esperados por una parte contratante o cualquier situación que obstaculice los objetivos del Acuerdo, con independencia de que una aducida situación infrinja o no una disposición del GATT.<sup>227</sup>

Igual filosofía se conserva en el párrafo 3 del Artículo 3 del ESD, que dispone: "Es esencial para el funcionamiento eficaz de la OMC y para el mantenimiento de un equilibrio adecuado entre los derechos y obligaciones de los Miembros la pronta solución de las situaciones en la cuales un Miembro considere que cualesquiera ventaja resultantes para él directa o indirectamente de los acuerdos abarcados se hallan menoscabadas por medidas adoptadas por otro Miembro".

De esta manera, el *principio de responsabilidad* de los Miembros busca el fortalecimiento del sistema multilateral a través del cumplimiento de las normas sustantivas de la OMC y de los beneficios esperados en los Acuerdos abarcados por ésta.

### 6.9.2 La carga de la prueba

El concepto de anulación o menoscabo ha sido criticada por su ambigüedad, sin embargo, se ha mantenido por la conveniencia de significar una válvula de escape que permite alegar situaciones impredecibles en relaciones comerciales internacionales.

---

1997 en contra de México —cabe mencionar que recientemente se publicó en el DOF de México una demanda de los Estados Unidos relacionado con el tema, ante el Secretariado del TLCAN—. Por otra parte, México demanda una investigación antidumping en contra de Estados Unidos en lo que se refiere a tomates congelados con fecha del 1o. de julio de 1996. Para una información más amplia véase internet: <http://www.wto.org/wto/dispute/webds.htm>.

<sup>226</sup> Artículo 23.

<sup>227</sup> Villarreal Gonda, Fernando. "Prevención y solución de controversias entre las partes de Libre Comercio de América del Norte". En vía de publicación, México, 1995, págs. 24-26.



Tal conveniencia se ha manifestado por el hecho de que el párrafo 8 del Artículo 3 del ESD, ha evolucionado este concepto por el de *anulación o menoscabo prima facie*, referido cuando la anulación o menoscabo son derivados de una violación la cual tiene como efecto que la parte demanda posea la carga de la prueba, es decir, debe probar que su acción no ha causado anulación o menoscabo. Bajo este principio la simple alegación de la violación de cualquiera de las normas sustantivas u objetivos contemplados en los acuerdos abarcados por la OMC constituye una presunción *iure et iure* en favor del reclamante en el procedimiento de solución de diferencias entablado.

El precepto citado dispone: "En los casos de incumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud de un acuerdo abarcado, se presume que la medida constituye un caso de anulación o menoscabo. Esto significa que normalmente existe la presunción de que toda transgresión de las normas tiene efectos desfavorables para otros Miembros que sean partes en el acuerdo abarcado, y en tal caso corresponderá al Miembro contra el que se haya presentado la reclamación refutar la acusación". Con esta disposición se facilita la labor probatoria del Miembro afectado.

### 6.9.3 Inexistencia de la violación

En la Ronda Uruguay se intentó reglamentar con más minuciosidad la fórmula de anulación o menoscabo del Artículo XXIII del GATT/94. De esta manera, el Artículo 26.1 del ESD regula las reclamaciones del tipo descrito en el párrafo 1 b) del Artículo XXIII del GATT/94, relativo a la anulación o menoscabo por razón de la aplicación de medidas contrarias o no al Acuerdo General; y el Artículo 26.2 norma las reclamaciones del tipo descrito en el párrafo 1 c) del mismo Artículo XXIII, referido a la anulación o menoscabo por causa de otra circunstancia.<sup>228</sup>

En consecuencia, el citado Artículo 26 del ESD regula dos procedimientos:

- a) En el primer supuesto de reclamación, el procedimiento procede en los casos y en la medida que un panel o el Órgano de Apelación determina que un asunto no está en contradicción con una acuerdo abarcado o no existe infracción pero que si menoscaba o anula una ventaja o concesión.<sup>229</sup>

<sup>228</sup> Véase Witker V., Jorge. (Coord.). *Resolución de controversias comerciales en América del Norte*. UNAM, México, 1994, págs. 21 y 22.

<sup>229</sup> Hasta 1995 sólo se han adoptado tres informes que han reconocido una reclamación de inexistencia de violación. El último caso es el *Oilseeds case*. Los otros dos se presentaron a principios de 1950; uno de ellos debido a los cambios tomados por Australia con relación al nitrato de amoníaco y ante las cuales Chile reclamó la afectación de sus exportaciones hacia ese país; el otro se presentó entre Noruega y Alemania por los cambios en las tarifas arancelarias sobre productos que aumentaba el precio en Alemania de las exportaciones

Al respecto, el procedimiento previsto en el Artículo 26.1 del Entendimiento se establece que la parte reclamante apoyará con una justificación detallada cualquier reclamación relativa a una medida que no esté en contradicción con el acuerdo abarcado correspondiente, y que una vez comprobada la anulación o menoscabo de la ventaja para el Miembro reclamante, ambas partes se pondrán de acuerdo para llegar a un ajuste satisfactorio del asunto. Logrado el acuerdo, en lo sucesivo funciona el mismo procedimiento ya analizado, incluyendo el plazo prudencial y el arbitraje relativo al nivel de las ventajas anuladas o menoscabadas para llegar a un acuerdo mutuamente satisfactorio que puede incluir compensaciones, pero no para revocar la medida. Las sugerencias del arbitraje no serán vinculantes para las partes en el supuesto señalado en este punto.

- b) La segunda situación planteada, reconoce expresamente la existencia de una violación cualquiera distinta a las enunciadas en el mismo Artículo XXIII del GATT/94. Existe en ésta también la imposibilidad del cumplimiento de las obligaciones de las ventajas resultantes u objetivos de los acuerdos abarcados sin que otro Miembro haya vulnerado las obligaciones contenidas en los acuerdos abarcados.

El procedimiento en este caso impone al reclamante apoyar su solicitud con una justificación detallada de la situación, y en caso de concluir la existencia de una violación en el supuesto referido, el panel emitirá dos informes al OSD, uno si fuese el caso en el que se aborden las circunstancias comprendidas en los incisos a) y b) del párrafo 1 del Artículo XXIII del GATT/94, y otro que contenga la situación prevista en el inciso c) del Artículo y párrafo mencionado del Acuerdo General de 1994. Por lo demás, el procedimiento a seguir es el anteriormente establecido en el ESD, incluyendo la vigilancia del cumplimiento de las recomendaciones contraídas en el informe final adoptado por el OSD.

## 6.10 Procedimiento para los países menos adelantados

Conforme la Decisión Relativa a las Medidas en Favor de los Países Menos Adelantados contenida en el Acta Final en que se incorporan los resultados de la Ronda Uruguay,<sup>230</sup> el Entendimiento de solución de diferencias de la OMC prevé diversas disposiciones en favor de los países Miembros en desarrollo otorgándoles un trato diferenciado y más favorable,<sup>231</sup> así como especial atención a los problemas e intereses particulares de éstos.<sup>232</sup>

---

noruegas en relación de los productos de otros países. Véase Jackson, John H. et al. *Legal international economic...* Op. cit., pág. 362.

<sup>230</sup> Véase DOF. Op. cit., sección 1/3, pág. 7.

<sup>231</sup> Artículo 12.11.

<sup>232</sup> Artículo 4.10.

TABLA 7-1

PROCEDIMIENTO DE SOLUCIÓN DE DIFERENCIAS DE LA OMC

ENTENDIMIENTO RELATIVO A LAS NORMAS Y PROCEDIMIENTOS POR LOS QUE SE RIGE LA SOLUCIÓN DE DIFERENCIAS

Consultas – Art. 4  
↓

Buenos oficios, conciliación o mediación  
Se puede solicitar en cualquier momento – Art. 5

El OSD establece el panel – Art. 6  
↓

Mandato – Art. 7  
Composición de los paneles – Art. 8  
↓

*Procedimiento de trabajo de los paneles:*

Calendarización – Apéndice 3  
Dos reuniones con las partes – Art. 12  
Reunión con terceras partes – Art. 10  
↓

⇒ Los paneles podrán consultar a expertos – Art. 13 (Apéndice 4)

*Informe provisional – Reexamen:*

Traslado del proyecto de informe a las partes para observaciones – Art. 15.1

Posteriormente las partes podrán pedir al panel un reexamen del informe provisional antes de la distribución del informe final – Art. 15.2  
↓

⇒ El reexamen se efectúa en una nueva reunión con el panel Art. 15.2

*Informe definitivo:*

El informe provisional será definitivo cuando concluya la etapa intermedia de reexamen con o sin observaciones, y se distribuirá a los Miembros para su examen a efecto de su adopción por el OSD  
Arts. 15.2, y 16.1  
↓

El informe del panel es adoptado por el OSD, excepto que por consenso acuerde no adoptarlo o se apele – Art. 16  
↓

⇓

⇒ *Decisión de apelar:*  
Arts. 16.4 y 17  
El OSD podrá confirmar,  
modificar o revocar – Art. 17.13

⇓

El OSD adopta el informe del panel, así como lo  
modificado por el informe de apelación  
Arts. 16.1, 16.4. y 17.14

⇓

*Implementación voluntaria:*  
El Miembro afectado informará al OSD la  
implementación del informe dentro del "plazo  
prudencial" – Art. 21.3

⇓

⇒ Posibilidad de  
procedimientos en caso de  
desacuerdo de las medidas  
propuestas incluyendo la  
compatibilidad de las mismas  
con un acuerdo  
Art. 21.5

⇓

En casos de "no implementación" las partes  
negocian la compensación en espera de la  
implementación completa – Art. 22.2

⇓

*Retorciones cruzadas:*  
Mismo sector → Otro sector → Otro acuerdo  
Art. 22.3

En caso de desacuerdo sobre la compensación el  
OSD autoriza retorciones cruzadas en espera de la  
implementación completa – Art. 22.2 y 22.6

⇓

⇒ *Posibilidad de arbitraje  
sobre:*  
- Nivel de suspensión  
- Principios y procedimientos  
de las retorciones  
Art. 22.6 y 22.7

El Artículo 24 del ESD preceptúa que en todas las etapas del mecanismo de solución de diferencias se otorgará particular consideración a la situación especial de los países menos adelantados. Para tal efecto, todos los Miembros están obligados a actuar con moderación en el sometimiento de una diferencia en la cual sea parte un país Miembro menos adelantado.

El Entendimiento conserva a favor de los países en vías de desarrollo, el derecho a prevalecerse contra un país en desarrollo Miembro,<sup>233</sup> existente en el Acuerdo General de conformidad con la Decisión del 5 de abril de 1966 (IBDD 14S/20), que ordena la mediación obligatoria del Director General y la obligación de la parte desarrollada.<sup>234</sup>

Los países menos adelantados si así lo solicitan en una diferencia, integrarán un panel con un nacional de un país en desarrollo Miembro,<sup>235</sup> podrán ampliar los plazos regulares establecidos en el marco de las consultas,<sup>236</sup> y considerar en su favor disposiciones adecuadas relacionadas con su economía.

#### **6.11 Procedimientos especiales adicionales contenidos en los Acuerdos**

Las normas y procedimientos establecidos de manera adicional en los Acuerdos abarcados son los siguientes:

- Acuerdo Sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, referente a la utilización de Grupos de Expertos (Artículo 11.2).
- Acuerdos Sobre Textiles y el Vestido, relativo al examen del cumplimiento de eliminación de las restricciones basadas en el Acuerdo Multifibras, examen de modificaciones justificadas de restricciones, examen de la existencia de elusión, examen de salvaguardas especiales, intervención del Órgano de Supervisión de Textiles en las diferencias (Artículos 2.14, 2.21, 4.4, 5.2, 5.4, 5.6, 6.9, 6.10, 6.11, 8.1 a 8.12).
- Acuerdo Sobre Obstáculos Técnicos al Comercio, en cuanto a la utilización de grupos expertos (14.2 al 14.4, Anexo 2).
- Acuerdo referente a la aplicación del Artículo VI del GATT de 1994, que establece procedimientos verificativos de *dumping* y el margen del mismo (Artículos 17.4 al 17.7).

---

<sup>233</sup> Artículo 3.12.

<sup>234</sup> Artículo 24.2.

<sup>235</sup> Artículo 8.10.

<sup>236</sup> Artículo 12.10.

- Acuerdo Relativo a Normas de Valoración en Aduana con reglas específicas de la utilización del Comité Técnico de Valor en Aduana (Artículos 19.3 a 19.5, Anexo II.2f), 3, 9, 21).
- Acuerdo Sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, establece procedimientos par verificar la existencia de subvención, perjuicio grave y monto de la subvención (Artículos 4.2 a 4.12, 6.6, 7.2 a 7.10, 8.5, nota 35, 24.4, 27.7, Anexo V XXII.3, XXIII.3).
- Anexo Sobre Servicios Financieros, respecto a los requisitos de experiencia en la materia para formar parte del panel (Artículo 4.1).
- Anexo Sobre Servicio de Transporte Aéreo, que establece la obligatoriedad de agotar previamente mecanismos de solución de diferencias contemplados en otros acuerdos (Artículo 4).
- Decisión Relativa a Determinados Procedimientos de Solución de Diferencias para el GATS, en la que se dispone la creación de una lista de expertos independientes en comercio de servicios (Artículos 1 a 5).

También son procedimientos adicionales al ESD los que determinen los órganos competentes de cada uno de los Acuerdos Comerciales Plurilaterales y que sean notificados al OCD.

En caso de conflicto de normas entre procedimientos generales del Entendimiento y las de los distintos procedimientos especiales señalados, se resolverá con la ayuda, si es necesario, del Presidente del Órgano de Solución de Diferencias, no debiendo durar este trámite más de 30 días.<sup>237</sup> Los procedimientos especiales prevalecen sobre el ESD, aplicando el principio de *lex specialis*.

---

<sup>237</sup> Artículo 1.2.

## 7 RÉGIMEN JURÍDICO REGIONAL DEL COMERCIO EXTERIOR

### 7.1 Los bloques regionales

El Artículo XXIV del GATT como una excepción al principio de la no discriminación (véase *infra* el apartado 5.2.3 Principios y excepciones del Acuerdo General), permite el establecimiento de bloques regionales comerciales sin que sus Miembros hagan extensivas las concesiones que se otorgan entre ellos a los demás países Miembros de la OMC.

En este contexto, las uniones aduaneras y las zonas de libre comercio constituyen formas de integración económicas, conformadas mediante acuerdos o tratados comerciales internacionales que pasan a ser parte del sistema jurídico de cada país suscriptor. Un claro ejemplo de esto es el caso de México quien ha celebrado diversos tratados comerciales internacionales.

La regionalización de los mercados, sin embargo, resulta un proceso contradictorio con la globalización de la producción, el comercio y los flujos de capital en el ámbito mundial,<sup>238</sup> toda vez que cada bloque regional crea sus propias reglas de integración hacia su interior, en detrimento del multilateralismo comercial internacional.

Actualmente, son tres los bloques regionales los que impactan principalmente a la economía y el comercio mexicanos: la Comunidad Económica Europea (hoy Unión Europea, UE), la Cuenca del Pacífico<sup>239</sup> y la Zona de Libre Comercio de América del Norte, de esta última forma parte México.

A nivel regional, México ha celebrado diversos acuerdos comerciales que buscan intensificar las relaciones comerciales y de inversión con los países, especialmente del continente Americano. No obstante, también busca formalizar diversos acuerdos comerciales con naciones de otros continentes.

En este orden de ideas, abordaremos el régimen jurídico regional del comercio exterior de México, con el fin de tener un panorama general de los principales

<sup>238</sup> Véase Soborio, Silva et al. "Reto a la Apertura". *Libre comercio en las Américas*. McGraw-Hill, México, 1994.

<sup>239</sup> Actualmente, la Cuenca del Pacífico es el tercer mercado para los productos mexicanos, después de los Estados Unidos y la UE. Al respecto, México negocia con ella dentro del marco de la OMC.

instrumentos jurídicos que regulan las transacciones comerciales en la región. Especialmente se estudiará el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), ya que representa el instrumento más importante debido a la intensa relación comercial que existe con los dos países vecinos del norte, además de que ha servido de modelo para la celebración de otros tratados comerciales.

Es importante mencionar que la búsqueda de México de intercambios comerciales a través de acuerdos, no se limitan al ámbito regional. En la actualidad se busca un acuerdo comercial con la UE y se encuentra en fase exploratoria un acuerdo en la materia con Israel.

### **7.1.1 América Central y del Sur**

Actualmente, en América Central, México desarrolla negociaciones encaminadas a concertar tratados de libre comercio con El Salvador, Guatemala y Honduras en conjunto, Jamaica, Panamá y Belice.

En América del Sur, México también ha iniciado negociaciones con Ecuador, Perú y Trinidad y Tobago. Con los países miembros del Mercosur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), se están negociando un acuerdo transitorio que sustituya los acuerdos comerciales bilaterales vigentes, suscritos al amparo de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), y que en el futuro servirá para una negociación comercial más amplia.

En este sentido, se proyecta establecer una Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA) propuesta en 1994, capaz de competir con Europa y el bloque asiático. La zona comercial abarcaría una franja de territorio desde Alaska hasta la Tierra de Fuego, con una población de 800 millones de habitantes, para el año 2005.

Cabe mencionar, que la adhesión de México a la ALADI, se publicó en el DOF el 31 de marzo de 1981, teniendo como objetivo establecer mecanismos comerciales preferentes en función de un mercado latinoamericano. La ALADI sustituyó a la desaparecida Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC).

### **7.1.2 Acuerdo Interino sobre Comercio y Cuestiones Relacionadas con el Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la Comunidad Europea**

#### **Antecedentes**

La Unión Europea (UE) actualmente constituye el segundo socio comercial y segunda fuente de inversión extranjera directa de México, después de Estados Unidos.

Las relaciones bilaterales entre México y los 15 países de la Comunidad Europea



se regulaban por el Acuerdo Marco de Cooperación del 26 de abril de 1991. Dicho acuerdo buscó intensificar, particularmente, la cooperación científica y tecnológica, sin embargo, no incluía mecanismos de liberación comercial de bienes y servicios ni de inversión. Debido a ello se planteó la necesidad de estrechar sus lazos de comercio e inversión a través de un nuevo acuerdo que incluya estos elementos.<sup>240</sup>

Con la firma de la Declaración Solemne Conjunta en mayo de 1995, México y la UE establecieron las bases para el inicio de negociaciones encaminadas a lograr un acuerdo que profundice el diálogo político, el intercambio de bienes y servicios, los flujos de inversión y la cooperación científica y tecnológica.

El 25 de junio de 1996, el Consejo de Ministros de la UE otorgó autoridad a la Comisión Europea para iniciar negociaciones con México. En abril de 1997, dicha Comisión aceptó la propuesta de México de iniciar las mismas, concluyéndose en junio de 1997 tres documentos:

- a) Un Acuerdo de Asociación Económica, Coordinación Política y Cooperación, que incluye la intensificación del diálogo político y la cooperación; en el ámbito comercial fija el objetivo de establecer un marco para fomentar el desarrollo de los intercambios de bienes y servicios, incluyendo una liberalización comercial bilateral y preferencial progresiva y recíproca.
- b) Un Acuerdo Interino, que establece los mecanismos institucionales para la negociación y cubre aspectos de competencia comunitaria. Y
- c) Una Declaración Conjunta, la cual regula los mecanismos de negociación en los temas de competencia de los países miembros.

La liberalización comercial bilateral dentro del Acuerdo Marco de Cooperación con la Unión Europea tuvo como propósito aumentar los flujos de comercio e inversión, así como eliminar la desventaja de acceso a ese mercado por parte de los exportadores mexicanos.

### **El Acuerdo Interino**

El 8 de marzo de 1998 la Comisión Europea de la UE anunció sus intenciones de negociar por la vía rápida un acuerdo pleno de libre comercio con México en el que se trataría la liberalización del comercio de bienes y servicios, los movimientos de capital y pagos y las compras gubernamentales, así como los derechos de propiedad intelectual. Ello tuvo como resultado el Decreto Promulgatorio del Acuerdo Interino sobre el Comercio entre los Estados Unidos

<sup>240</sup> <http://www.secofi.gob.mx/europa.htm>. México, febrero de 1998.

Mexicanos y la Comunidad Europea, publicado en el DOF el 31 de agosto de 1998.

El Acuerdo se encuentra compuesto por 19 artículos estructurados de la siguiente manera:

- Artículo 1. Fundamento del Acuerdo.
- Artículo 2. Objetivo.
- Artículo 3. Comercio de bienes.
- Artículo 4. Contratación Pública.
- Artículo 5. Competencia.
- Artículo 6. Propiedad intelectual, industrial y comercial.
- Artículo 7. Consejo Conjunto.
- Artículo 8. Integración y representación del Consejo Conjunto.
- Artículo 9. Facultades del Consejo Conjunto.
- Artículo 10. Comité Conjunto.
- Artículo 11. Otros comités especiales.
- Artículo 12. Solución de controversias.
- Artículo 13. Cláusula de Seguridad Nacional.
- Artículo 14. Declaraciones conjuntas y bilaterales.
- Artículo 15. Aplicación territorial.
- Artículo 16. Duración.
- Artículo 17. Cumplimiento de obligaciones.
- Artículo 18. Texto auténtico.
- Artículo 19. Entrada en vigor.

Dicho Acuerdo tiene por objeto fomentar el desarrollo de los intercambios de bienes entre México y la UE, incluyendo una *liberalización bilateral y preferencial, progresiva y recíproca del comercio de bienes* que tenga en cuenta la sensibilidad de determinados productos, en firme respecto a los lineamientos dictados por la OMC.

Para la aplicación de este instrumento, se formará un órgano que se denominará Consejo Conjunto, el cual decidirá las medidas y el calendario para la liberalización bilateral, progresiva y recíproca de las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio de bienes, de conformidad con las normas de la OMC.

La duración del Acuerdo será hasta el momento de la entrada en vigor del *Acuerdo Global* firmado el 8 de diciembre de 1997. La entrada en vigor del Acuerdo Interino será a partir del primer día del mes siguiente a la fecha en la cual las Partes se hayan notificado el cumplimiento de las formalidades necesarias a tal efecto, es decir, en cuanto México y la UE notifiquen que están listos para la aplicación del acuerdo y lo den a conocer al organismo competente, en este caso, el Acuerdo entrará en vigor el primer día del mes siguiente a aquél en que se efectuó tal notificación.

## 7.2 El Tratado de Libre Comercio de América del Norte

### 7.2.1 Origen del TLCAN

Con la crisis económica de México en 1982 se inicia en el país la construcción de un nuevo modelo de apertura comercial, basado en un modelo de exportación, así como el comienzo de una nueva etapa en la relación económica y comercial entre México y Estados Unidos, cuyas relaciones se caracterizaban por ser más conflictivas que de cooperación.

Con motivo de la decisión de México de adherirse al GATT, firma con Estados Unidos, el 23 de abril 1985 un acuerdo sobre subsidios e impuestos compensatorios, y posteriormente en 6 de noviembre de 1987 un acuerdo sobre comercio e inversiones. Igualmente, en octubre de 1989 se firmaron ocho acuerdos específicos sobre diversos temas de comercio y un noveno fue firmado un mes más tarde sobre intercambio de información fiscal.<sup>241</sup>

Con la adhesión de México al GATT en 1986, se inicia una amplia actividad legislativa relacionado con la vida económica y comercial del país, sentándose de esta manera las bases para la firma de un tratado de libre comercio que vendría a dar reglas claras y mayor certidumbre a las relaciones comerciales de México con Estados Unidos, eliminando el fantasma de la desregulación comercial que obstaculizaba el comercio entre ambos países hasta entonces.

No obstante que el Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994, omite mencionar la intención de México de celebrar un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos de América y Canadá, establece dos puntos específicos donde se dice que se tratará de abrir mercados al exterior aprovechando el GATT y "...utilizar las negociaciones bilaterales para mejorar permanentemente el acceso a los mercados externos...".<sup>242</sup> En este sentido, a mediados de 1990 circuló la versión

<sup>241</sup> Pereznieta Castro, Leonel. (Coord). *El T.L.C. Una introducción*. Estado de Sonora-Universidad de Sonora-Monte Alto, pág. 3.

<sup>242</sup> Puntos 3.1.1.2 (pág. 27) y 5.3.5 (págs. 85-86) del PND. Mayo de 1989, Poder Ejecutivo.

de que se llevaban pláticas entre los gobiernos de México y Estados Unidos con ese propósito.

Algunas de las causas fundamentales que dieron lugar a la celebración del TLCAN, fue el panorama de internacionalización que requería la política comercial de México a finales de la década de los años 80, así como a la necesidad de abrir el comercio para reducir la inflación. Por otra parte, la caída del Muro de Berlín desplazó la atención de la Comunidad Europea (CE) hacia Europa del Este. Así, México perdía la posibilidad de realizar acuerdos con la CE, y sólo la internacionalización hacia América del Norte parecía más factible debido a la cercanía territorial con Estados Unidos y Canadá, y a los antecedentes comerciales que ya existía con dichas naciones.

El TLCAN fue aprobado por el Senado de la República el 22 de noviembre de 1993 y publicado en el DOF el 20 de diciembre del mismo año; establece una zona de libre comercio para los países de México, Canadá y Estados Unidos a partir del 1o. de enero de 1994, en cuya fecha entró en vigor.

### 7.2.2 Objetivos

Dentro de los objetivos del TLCAN destaca: la eliminación de barreras al comercio; la promoción de las condiciones para la competencia en el área; el incremento sustancial de las oportunidades de inversión en los territorios de las partes; la salvaguarda de los derechos de propiedad industrial e intelectual de los contratantes; la creación de procedimientos efectivos para que la aplicación del Tratado se lleve a cabo por una administración común; y el establecimiento de un acuerdo marco de tipo trilateral, con vocación regional y multilateral para expandir el libre comercio y sus beneficios.

En este sentido, el preámbulo del TLCAN señala los fines del mismo:<sup>243</sup>

- *Reafirmar* los lazos especiales de amistad y cooperación entre sus naciones;
- *Contribuir* al desarrollo armónico, a la expansión del comercio mundial y ampliar la cooperación internacional;
- *Crear* un mercado más extenso y seguro para los bienes y los servicios producidos en sus territorios;
- *Reducir* las distorsiones en el comercio;

<sup>243</sup> *Tratado de Libre Comercio de América del Norte*. Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Miguel Angel Porrúa, México, 1993, págs. 3 y 4.

- *Establecer* reglas claras y de beneficio mutuo para su intercambio comercial;
- *Asegurar* un marco comercial previsible para la planeación de las actividades productivas y de la inversión;
- *Desarrollar* sus respectivos derechos y obligaciones derivados del GATT, así como de otros instrumentos bilaterales y multilaterales de cooperación;
- *Fortalecer* la competitividad de sus empresas en los mercados mundiales;
- *Alentar* la innovación y la creatividad y fomentar el comercio de bienes y servicios que estén protegidos por derechos de propiedad intelectual;
- *Crear* nuevas oportunidades de empleo, mejorar las condiciones laborales y los niveles de vida en sus respectivos territorios;
- *Emprender* todo lo anterior de manera congruente con la protección y la conservación del ambiente;
- *Preservar* su capacidad para salvaguardar el bienestar público;
- *Promover* el desarrollo sostenible;
- *Reforzar* la elaboración y aplicación de leyes y reglamentos en materia ambiental; y
- *Proteger*, fortalecer y hacer efectivos los derechos fundamentales de sus trabajadores.

### **7.2.3 Estructura**

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte consta de 22 Capítulos, cada uno con número diferente de Artículos. Los Capítulos I y II señalan, respectivamente, los objetivos y las definiciones generales. Con excepción de los Capítulos I, XX y XXII, los demás Capítulos contienen un Artículo al final de definiciones específicas aplicables para cada Capítulo respectivo, mismas que se recomienda estudiar antes de la lectura del resto de los artículos del Capítulo de que se trate.

Los Capítulos están ordenados en ocho partes: definiciones, comercio de bienes, normalización, compras del sector público, inversión y servicios, propiedad intelectual, controversias, y disposiciones finales.

Existen los anexos de desgravación que especifican los tiempos y ritmos a los que se reducirán las tarifas, que incluyen algunas restricciones cuantitativas. Sin embargo, existe una gran variedad de anexos, como por ejemplo que incluyen a la industria automotriz, textil y vestido.

Los últimos dos Capítulos tienen también un efecto general sobre el acuerdo. El Capítulo XXI presenta las excepciones generales del tratado. Canadá incluyó la protección a su industria cultural, México y Estados Unidos, evitar compromisos excesivos en situación de crisis en la Balanza de Pagos como medida de protección, aunque México incluyó ahí a la petroquímica.

TABLA 1-6

CAPÍTULOS	MATERIAS
III. Comercio de bienes IV. Reglas de origen V. Procedimientos aduanales IX. Normalización	Bienes
XI. Inversión XII. Comercio transfronterizo de servicios XIV. Servicios financieros	Capital
XVI. Entrada temporal de personas	Trabajo
XVII. Propiedad intelectual	Tecnología
X. Compras del Sector Público XV. Competencia, económica, monopolios, empresas del Estado	Compras Públicas
VI. Energía XIII. Telecomunicaciones VII. Agropecuario	Sector Energía
VIII. Medidas de emergencia XVIII. Publicación, notificación y administración de leyes XIX. Antidumping XX. Solución de controversias	Disputas y salvaguardias

También en el Capítulo XXI se determina el trato en cuestiones fiscales entre los países signatarios. En el Artículo 2103 se establecen los mecanismos sobre los que se debe analizar el trato nacional en materia fiscal, incluso, si existe o no una expropiación sobre inversión extranjera.

El Capítulo XXII prevé las disposiciones relativas a los anexos y enmiendas que deban hacerse en el futuro al TLC, la fecha de entrada en vigor y determina cuáles serán los textos del tratado que serán válidos.

Con exclusión de estos Capítulos, el resto tiene objetivos y ámbitos muy específicos como se puede ver en la tabla 1-6.<sup>244</sup>

Por último, el TLCAN contiene dos textos adicionales: los acuerdos paralelos en materia laboral y ecológica, cuyo propósito es desarrollar más a fondo ambos temas.

#### **7.2.4 Tasas preferenciales**

Las Cláusulas Nación Más Favorecida y de Trato Nacional, junto con la reducción general y progresiva así como el establecimiento de tasas preferenciales de los derechos arancelarios, constituyen los principios y objetivos más importantes de los Acuerdos comerciales.

Es común que en los tratados de libre comercio, las Partes incorporen las preferencias arancelarias que se tuvieran ya en vigor previo a la firma del tratado, por efecto de algún *Acuerdo de Alcance Parcial* o bien, de un *Sistema Generalizado de Preferencias* (SGP).

Las tasas preferenciales se establecen mediante listas de desgravación que corresponden a bienes y periodos por categorías, y a los que se va aplicando la eliminación de aranceles, como se verá a continuación.

Independientemente de las tasas preferenciales, las Partes por lo general, se reservan el derecho de adoptar o mantener prohibiciones o restricciones, así como aranceles aduaneros específicos sobre los bienes originarios que se comprendieran en una clasificación arancelaria que deberá ser señalada con una clave especial, de conformidad con los derechos y obligaciones que hubieran adquirido en el GATT.

También es común que las partes incluyan disposiciones especiales para la desgravación arancelaria de bienes usados, identificándolos también por fracción

<sup>244</sup> Véase Schettino, Macario. *El Tratado de Libre Comercio, ¿Qué es y cómo nos afecta?*. Grupo Editorial Iberoamérica, México, 1994, págs. 9-14.

arancelaria y listas de cada país en que señalan los bienes sujetos a este tipo de tratamiento especial.

### **Desgravación de mercancías**

Generalmente encontramos en los Tratados comerciales cláusulas de desgravación arancelaria que condensa la idea central del tratado, ya que se refiere al pacto para no incrementar los aranceles existentes y para no adoptar ninguno nuevo sobre bienes originarios.

Igualmente, se pacta la eliminación progresiva de los aranceles sobre los bienes originarios según lo establezcan los anexos de listados arancelarios que cada una de las Partes convengan.

Al respecto, TLCAN prevé diversas categorías de eliminación arancelaria, por lo que establece tres listas de desgravación de bienes. Junto a la columna de la fracción arancelaria y la tasa general aparecen los códigos de desgravación para cada uno de los productos; en dichas columnas se especifican las categorías de desgravación mediante un código que corresponderá a cada producto originario.

En la mayoría de los casos la categoría de desgravación de México es la misma para los productos de E.U.A. y Canadá. Cuando la tasa es diferente, la distinción entre productos estadounidenses o canadienses se hará con base en las reglas de marcado de país de origen y demás documentación comprobatoria.

Las categorías de desgravación arancelarias del TLCAN se establecen mediante las siguientes etapas:

*Código A.*- Desgravación inmediata. Significa que los bienes clasificados en la fracción arancelaria correspondiente quedaron libre a partir del 1 de enero de 1994, fecha en que entró en vigor el TLCAN.

*Código B.*- Desgravación en 5 etapas anuales iguales, comenzando el 1 de enero de 1994, de tal forma que el producto en cuestión quede libre de arancel a partir del 1 de enero de 1998.

*Código C.*- Desgravación en 10 etapas anuales iguales, comenzando el 1 de enero de 1994, de tal manera que el producto en cuestión quede libre de arancel a partir del 1 de enero del año 2003.

Los cálculos para la desgravación de los diferentes códigos deberán hacerse a partir de cada uno de los cinco niveles arancelarios que existen en México para el impuesto *ad valorem*: 0%, 5%, 10%, 15% y 20%.



*Código C+.*- Desgravación en 15 etapas anuales iguales, comenzando el 1 de enero de 1994, de tal forma que el producto en cuestión quede libre de arancel a partir del 1 de enero del año 2008.

*Código D.*- Este código indica que el producto se encontraba libre de arancel cuando se llevó a cabo la negociación, situación que se consolida a partir de la entrada en vigor del tratado, es decir, del día 1 de enero de 1994.

*Código B6.*- Esta categoría de desgravación especial se aplica principalmente a productos del sector textil, e implica una desgravación de acuerdo a cortes equivalentes al valor del arancel base. Esto es, el 1 de enero de 1994 un arancel de 10% se reduce en un 10%, un arancel de 20% se reduce en un 20%, etcétera. El arancel resultante en 1994 se elimina luego en 5 cortes anuales iguales, comenzando el 1 de enero de 1995, y quedando los productos libres de arancel el 1 de enero de 1999.

*Código B1.*- Esta categoría de desgravación especial se aplica principalmente a producto del universo textil, e implica una desgravación de acuerdo con un calendario por cortes del 16.7% anuales iguales sobre el arancel general. Es decir, el 1 de enero de cada año se reducirá el arancel en un sexto del arancel base, quedando libre de arancel el 1 de enero de 1999.

*Código B1+.*-Esta categoría de desgravación especial se aplica principalmente a productos del universo textil, e implica una desgravación con un corte inicial del 20% sobre el arancel base para el primer año, y con cortes subsecuentes del 10% cada año quedando libre de arancel a partir del 1 de enero del año 2001.

*Código C10.*- Esta categoría de desgravación especial implica una reducción gradual de tasas específicas, que permitirá a los bienes clasificados bajo este código, estar libres de arancel a partir del 1 de enero del 2003.

En algunos casos, ciertas fracciones arancelarias tienen llamadas con pie de página junto a un código, o bien estas llamadas aparecen con números o símbolos en lugar del código de desgravación correspondiente. Estos pies de página sirven para especificar un ritmo de desgravación diferente a las categorías mencionadas anteriormente, la existencia de cuotas de importación o exportación, salvaguardias o disposiciones especiales de desgravación para cierto tipo de productos incluidos dentro de una fracción.

Finalmente, para que un bien sea considerado originario de una Parte del TLCAN para efectos de trato arancelario preferencial, dicho bien debe cumplir con las reglas de origen así como con el certificado de origen válido que ampare que el bien califica como originario de la región.

### **7.3 Procedimientos en las controversias en el TLCAN**

El TLCAN contiene diversos Capítulos para la solución de diferencias que se refieren a los casos particulares en materia de inversión, servicios financieros, entrada temporal de personas de negocios, defensa de los derechos de propiedad intelectual y cuotas compensatorias.

El Capítulo XX del Tratado establece las instituciones y los mecanismos para la solución de diferencias que puedan suscitarse por el intercambio comercial entre México, Estados Unidos y Canadá. En dicho Capítulo se prevén las disposiciones y procedimientos, así como las instituciones que rigen los asuntos en controversia.

El Tratado prevé la creación de tres comisiones con funciones distintas: La Comisión de Libre Comercio, establecida en México; la Comisión Laboral, con sede en Estados Unidos y la Comisión Ambiental con base en Canadá.

La Comisión de Libre Comercio se instituye como una de las instancias en la que se ventilan las diferencias reguladas por el TLCAN. Ésta se integra por representantes de cada una de las partes, los que tendrán un nivel jerárquico de Secretarios de Estado, y en casos de excepción por personas que los mismos designen.

#### **7.3.1 Métodos alternos de solución de controversias**

Los medios alternativos de solución de controversias se pueden clasificar atendiendo a su naturaleza en políticos o jurídicos. Dentro de los primeros se encuentran la negociación, los buenos oficios, la mediación y la conciliación; y en los segundos, el arbitraje y la decisión judicial.<sup>245</sup>

Los medios alternativos de solución de controversias clasificados por la doctrina más importantes, son los siguientes:<sup>246</sup>

##### **Negociación**

Mediante este método las partes controlan el proceso, es directo, espontáneo, rápido y simple, y todas las resoluciones son basadas de mutuo acuerdo. Mikel Akerkust<sup>247</sup> caracteriza a la negociación como el medio por el cual se resuelven la mayoría de las controversias internacionales debido a: a) la ausencia de

<sup>245</sup> Serrano Migallón, Fernando. "El mecanismo de solución de controversias en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte". *Resolución de controversias comerciales en América del Norte*, UNAM, México, 1994, pág. 78.

<sup>246</sup> Véase Serrano Migallón, Fernando. Op. cit., págs. 78-84.

<sup>247</sup> *Ibidem*, pág. 79.

legislación, b) la costumbre internacional y c) la necesidad de los Estados de adquirir reputación y confianza.

Fernando Serrano Migallón, define a la negociación como el arreglo directo de Estado a Estado, por las vías diplomáticas comunes para resolver las controversias, mediante Representaciones diplomáticas o especiales, o conferencias especiales.<sup>248</sup>

### **Consultas**

Cuando las negociaciones se utilizan para prevenir el surgimiento de controversias, reciben el nombre de consultas, y consisten en el intercambio de información y de opiniones sobre una situación particular para tratar de llegar a un arreglo pacífico de diferencias.

### **Mediación**

Se caracteriza por la intervención espontánea o no de un tercero neutral en el conflicto, sin importar que no tenga el poder para imponer una solución. En la mediación la intervención del tercero no es para decidir la controversia, sino para aproximar a las partes para que ellas mismas resuelvan la diferencia. A través de este medio un Estado neutral o un representante del mismo conduce las negociaciones, participa activamente y sugiere posibles soluciones, de manera informal, con base en la información proporcionada por las partes en controversia.

### **Buenos oficios**

Al igual que la mediación, los buenos oficios se caracterizan por la intervención de un tercero neutral para aproximar a las partes a resolver una controversia. Sin embargo, mediante éste método "el tercer país exhorta a las partes en conflicto a negociar, y una vez que esto se logra, los buenos oficios cesan."<sup>249</sup>

### **Conciliación**

Se caracteriza por ser un proceso instituido por los países para resolver sus diferencias y consiste en que un tercero neutral interviene entre las partes en conflicto con el fin de conciliar sus controversias sobre la base de concesiones recíprocas. El conciliador puede ser una persona o una comisión, designados por acuerdo de las partes para investigar los hechos y sugerir fórmulas de solución.

La conciliación es más formal y menos flexible que la mediación, ya que en ésta si la resolución sugerida por el mediador no es aceptada formula nuevas propuestas;

---

<sup>248</sup> Idem.

<sup>249</sup> Ibídem, pág. 80.

mientras que en la conciliación, el conciliador puede investigar los hechos y al final emitir un informe con conclusiones y recomendaciones para resolver la controversia. En la conciliación, el órgano que la ejerce se caracteriza por la independencia del conciliador; mientras que en la mediación el factor esencial es al prestigio del mediador.

### Arbitraje

Mediante el arbitraje las partes acuerdan someter una diferencia a un tercero o a un tribunal constituido especialmente para tal objeto, aplicando las normas que las partes especifiquen y con la obligación de aceptar el laudo o resolución como arreglo final.<sup>250</sup> El arbitraje es un método cuasijudicial, ya que se asimila en muchos aspectos a un procedimiento judicial.<sup>251</sup>

En el arbitraje se emite una resolución jurídica con carácter de obligatoria, a diferencia de la mediación en la que se emite un compromiso o recomendación. Se trata en lo general de una jurisdicción *ad hoc* creada especialmente para el conflicto, mientras que en el ámbito judicial el órgano es preexistente al conflicto con facultad de decidir en lo general.

Orgánicamente, el arbitraje se puede clasificar en institucional o *ad hoc*. En el primer caso, se trata del arbitraje administrado por centros institucionales de arbitrajes tales como la Corte de Arbitraje Internacional (CAI), la Comisión Interamericana de Arbitraje Comercial (CIAC), *The American Arbitration Asociación* (AAA), el Centro Internacional para el Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI). En el segundo caso, se trata de un órgano que es integrado por las partes *ex profeso* mediante acuerdo, con el fin de que resuelva una controversia.

Las características más importantes del arbitraje son las siguientes:

- Interviene a solicitud de las partes o es obligatorio cuando las partes lo acuerdan mediante la llamada cláusula arbitral;
- Una vez sometidas las partes al mismo, no es posible abandonar o renunciar al procedimiento;
- Las partes pueden determinar los criterios de solución, los cuales pueden ser con base en reglas nacionales o internacionales;

<sup>250</sup> Sepulveda, César. *Derecho internacional*. Decimosexta edición, Porrúa, México, 1991, págs. 395-396.

<sup>251</sup> Peter Beherens, citado por Serrano Migallón, Fernando. Op. cit., pág. 81.

- Se resuelve con base en principios de equidad, actuando el árbitro en este caso como *amigable componedor*, emitiendo una resolución basada en la buena fe y justicia razonable más que en la legalidad; y
- La resolución arbitral es obligatoria para las partes, salvo casos de defectos graves como la validez del acuerdo arbitral, la formación del tribunal arbitral, la jurisdicción de los árbitros y su imparcialidad.<sup>252</sup>

El TLCAN prevé mecanismos alternativos de solución de diferencias pasando de los más directos y sencillos como las consultas y la mediación hasta llegar al arbitraje.

### 7.3.2 Procedimiento general de solución de controversias

El procedimiento general de solución de diferencias del TLCAN se encuentra regulado por el Capítulo XX. En éste se señalan las disposiciones a las que las partes tendrán que apegarse para interpretar y aplicar el Tratado, y para que a través de la cooperación y las consultas se alcancen soluciones que resulten satisfactorias en los asuntos en conflicto.

Tiene como objetivo evitar las controversias y lograr una relación armoniosa en lo económico, a través de la prevención de conflictos entre las partes, por la aplicación de una medida vigente o un proyecto de otra parte.

El mecanismo general de solución de diferencias del TLCAN tiene como antecedente el Capítulo 18 del Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá, y éste a su vez el Artículo 19 del Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos-Israel.

El Artículo 2005 del Capítulo XX del TLCAN reconoce que por el hecho de que los tres países integrantes de este Tratado formen parte del GATT, y que este Acuerdo disponga de mecanismos de solución de diferencias, las mismas a elección de la parte reclamante podrán resolverse en uno u otro foro.

Por tanto, antes de que una de las partes inicie un procedimiento de solución de controversias contra otra parte ante el Acuerdo General, esgrimiendo fundamentos equivalentes a los que pudiera invocar conforme al TLCAN, notificará a la tercera parte su intención de hacerlo. Si respecto al asunto controvertido la tercera parte desea recurrir a los procedimientos de solución de diferencias del TLCAN, lo comunicará a la parte interesada lo antes posible y ambas partes consultarán con el fin de convenir un foro común.

---

<sup>252</sup> *Ibidem*, pág. 83.

Si las partes consultantes no llegan a un acuerdo, la controversia normalmente se solucionará según los lineamientos del propio Tratado.

En todo caso las materias de medio ambiente y de cuestiones científicas relacionadas, serán atendidas exclusivamente bajo las reglas del TLCAN en términos del Artículo 2005. Una vez iniciado un procedimiento de solución de controversias ya sea al amparo del TLCAN o del GATT, el foro seleccionado será excluyente del otro.

### **Consultas entre Gobiernos**

El procedimiento de solución de controversias entre Estados tiene como instrumento esencial de solución a las Consultas entre los gobiernos de las partes involucradas en una diferencia. El Artículo 2006 del Capítulo XX del TLCAN dispone que cualquiera de las partes podrá solicitar por escrito a las otras la realización de consultas respecto de cualquier medida adoptada o en proyecto, o respecto de cualquier otro asunto que considere pudiese afectar el funcionamiento del propio Tratado. En este sentido, el Capítulo XX establece el procedimiento, las reglas del mismo y sus alcances.

El TLCAN en el procedimiento de consultas entre Gobiernos promueve el amigable arreglo de las controversias, que se inicia por solicitud escrita de una parte dirigida a la Sección del Secretariado, turnando copia a las otras dos partes del Tratado. A partir de la presentación de la solicitud, se contabilizan los términos del procedimiento.

En el caso de que dos partes se sometan a la consulta, y la tercera, manifieste su interés de participar en la misma, estará legitimada para sumarse a este mecanismo, para lo que deberá entregar notificación escrita al Secretariado, y turnar copia a las partes consultantes.

Con el fin de que las partes logren una solución satisfactoria mutua para los asuntos en controversia:

- a) Aportarán la información suficiente que permita un examen completo de la manera en que la medida en controversia podría afectar el funcionamiento del Tratado;
- b) Darán a la información confidencial o reservada que se intercambie en las consultas, el mismo trato que el otorgado por la Parte que la haya proporcionado; y
- c) Procurarán evitar cualquier solución que afecte desfavorablemente los intereses de cualquier otra parte conforme al Tratado.

### 7.3.3 La Comisión

Dentro de las principales funciones de la Comisión de Libre Comercio previstas en el Artículo 2007 del TLCAN se destaca:

- a) Supervisar su puesta en práctica;
- b) Vigilar su ulterior desarrollo;
- c) Resolver las controversias que pudiesen surgir respecto a su interpretación o aplicación; y
- d) Conocer de cualquier otro asunto que pudiese afectar el funcionamiento del Tratado.

Asimismo, la Comisión podrá:

- a) Establecer y delegar responsabilidades en comités *ad hoc* o permanentes, grupos de trabajo y de expertos;
- b) Solicitar la asesoría de personas o de grupos sin vinculación gubernamental;
- c) Adoptar cualquier otra acción para el ejercicio de sus funciones, según acuerdo de las partes.

El Tratado dispone que será la propia Comisión quien determine sus reglas y procedimientos y que sus decisiones sean tomadas por consenso, salvo pacto en contrario.

Para su funcionamiento se reunirá por lo menos una vez al año en sesión ordinaria, la cual será presidida sucesivamente por cada una de las partes.

### Secretariado

El Artículo 2002 del Tratado faculta a la Comisión para integrar un Secretariado que estará dividido en secciones nacionales y que será supervisada por aquélla.

Cada una de las partes deberá:

- a) Establecer la oficina permanente de su sección;
- b) Encargarse de la operación y asumir los costos de su sección, y la remuneración y los gastos que deban pagarse a los panelistas, miembros de los Comités.

- c) Designar al Secretario de su sección, quien será el funcionario responsable de su administración y gestión; y
- d) Notificar a la Comisión el domicilio de la oficina de su sección.

Por lo que se refiere al Secretariado, deberá:

- a) Proporcionar asistencia a la Comisión;
- b) Brindar apoyo administrativo a los paneles y comités instituidos conforme a los Capítulos XIX y XX, del TLCAN;
- c) Por instrucciones de la Comisión, apoyar la labor de los demás comités y grupos establecidos conforme al Tratado;
- d) Y en general, facilitar el funcionamiento del TLCAN.

Tanto la Comisión como el Secretariado son organismos administrativos que carecen de la calidad de órganos supranacionales, contrariamente a lo que se presenta en la Unión Europea, en la cual tienen este carácter: a) el Consejo de Ministros, b) la Comisión Europea, c) el Parlamento Europeo, y d) la Corte de Justicia.<sup>253</sup>

#### **7.3.4 Formas de procedimiento de solución de controversias comerciales privadas**

Los Artículos 2020, 2021 y 2022 del TLCAN prevén las reglas para los procedimientos ante instancias judiciales y administrativas internas, derechos de particulares y medios alternativos de solución de diferencias.

#### **Procedimientos ante instancias judiciales y administrativas internas**

El Artículo 2020 dispone que cuando una cuestión de interpretación o aplicación del TLCAN surja en un procedimiento judicial o administrativo interno de una parte, y cualquier otra parte considere que amerita su intervención, o cuando un tribunal u órgano administrativo solicite la opinión de alguna de las partes; esa parte lo notificará a las otras y a su Sección del Secretariado. La Comisión procurará, a la brevedad posible, acordar una respuesta adecuada.

<sup>253</sup> Para un estudio sencillo de estos órganos véase Roney, Alex. *Comunidad Europea. Lo que Vd. debe saber*. Ediciones de las Ciencias Sociales. España, 1990; y Montemayor Cantú. "Aspectos jurídicos de la Comunidad Europea". *Jurídica*. No. 23, 1994, México, págs. 295-311.



El país parte, en cuyo territorio se encuentre ubicado el tribunal o el órgano administrativo, les hará entrega del documento en que conste la interpretación de acuerdo con las reglas del procedimiento.

Si la Comisión no llegare a un acuerdo, cualquiera de las partes podrá someter su opinión al tribunal o al órgano administrativo, y en caso de que fuesen diferentes las respuestas de dos países, los órganos escogerán entre ellas.

### **Derechos de particulares**

El Artículo 2021 establece que ninguna de las Partes podrá otorgar derecho de acción en su legislación interna contra cualquiera de las otras partes, con fundamento en que una medida de otra Parte es incompatible con el Tratado.

El contenido del Tratado sólo genera obligaciones para los países miembros que disponen de la facultad para acudir al procedimiento de solución de controversias, y no se reconoce capacidad a un individuo para hacer valer sus derechos contra un Estado, ante un tribunal internacional.<sup>254</sup>

Dicha disposición confirma el carácter supremo que el Tratado tiene, de conformidad con el Artículo 133 de la Constitución Federal, toda vez que implica la renuncia al derecho de acción que tienen los particulares de acudir ante instancias internacionales reconocidas por su legislación doméstica.

### **Medios alternativos para la solución de diferencias regulados por el TLCAN**

El Artículo 2022 del Tratado dispone que en la medida de lo posible cada parte promoverá y facilitará el recurso de arbitraje y a otros medios alternativos en la zona de libre comercio, para la solución de controversias comerciales internacionales entre particulares. Para ello, cada parte dispondrá procedimientos adecuados que aseguren la observancia de laudos arbitrales y su reconocimiento y ejecución al pronunciarse en esas controversias.

Se considerará que las partes cumplen con el párrafo anterior, si son parte y se ajustan a las disposiciones de la Convención de Naciones Unidas sobre el Reconocimiento y Ejecución de Laudos Arbitrales Extranjeros de 1958, o de la Convención Interamericana sobre Arbitraje Comercial Internacional de 1975.<sup>255</sup> En el primer caso se encuentran México, Estados Unidos y Canadá, y en el segundo supuesto, México y Estados Unidos.

<sup>254</sup> Carmona Lara, Ma. Del Carmen. "Integración económica y acuerdo de libre comercio". *Resolución de Controversias Comerciales en América del Norte*. UNAM, México, 1994, pág. 200.

<sup>255</sup> Publicada en el DOF del 27 de abril de 1976.

El Tratado dispone que la Comisión instaurará un Comité consultivo de controversias comerciales, integrado por personas con conocimientos especiales o con experiencia suficiente en la solución de disputas comerciales internacionales privadas. El Comité presentará informes y recomendaciones a la Comisión sobre las cuestiones generales que ésta le envíe relativas a la existencia, uso y eficacia del arbitraje y otros procedimientos alternativos para la solución de conflictos en la zona de libre comercio.

El Artículo 2022 tiene como objetivo promover y facilitar el arbitraje entre las partes, así como la utilización de otros medios alternativos de solución de diferencias tales como la negociación, la mediación, la conciliación y los buenos oficios.

### **7.3.5 Procedimientos ante los paneles arbitrales**

El Artículo 2008 dispone que si una vez reunida la Comisión no resuelve la diferencia que se le sometió dentro de los 30 días siguientes de la reunión, o del conocimiento del asunto más reciente en caso de acumulación, u otro periodo acordado, sólo entonces cualquier país consultante podrá solicitar por escrito la integración de un panel (o pánel) arbitral, compuesto por cinco miembros. La Comisión establecerá el panel a la entrega de la solicitud.

Se establece que si un tercer país que permaneció ajeno al procedimiento durante las consultas y la reunión de la Comisión, considera que tiene interés sustancial en el asunto, tendrá derecho a participar como parte reclamante mediante la entrega de su intención a la sección del Secretariado de las partes contendientes y a las partes contendientes. Tal notificación deberá ser entregada lo más pronto posible y hasta dentro de 7 días siguientes en que una de las partes en diferencia entregó a la Comisión la solicitud de la integración de un panel.

En el supuesto de que una tercera parte no se decida a intervenir como reclamante, a partir de ese momento se abstendrá de iniciar o continuar un procedimiento de solución de controversias conforme al propio Tratado o ante el GATT, invocando causales substancialmente semejantes a las que dicha parte pudiera invocar respecto del mismo asunto, en ausencia de un cambio importante en las circunstancias económicas o comerciales en los países contendientes.

### **Lista de panelistas o árbitros**

El Artículo 2009 dispone que las partes integrarán y conservarán una lista de hasta 30 individuos, que pudieran actuar como árbitros en los paneles, que cuenten con aptitudes y disposición necesarias para ello, los cuales serían designados por consenso, en periodos de tres años, pudiendo ser reelectos.

Una de las características de esta lista, a diferencia de la prevista por el Capítulo XIX, es que no se exige que los árbitros necesariamente sean ciudadanos de los países partes del Tratado.<sup>256</sup>

Dentro de los requisitos para ser arbitro e integrar la lista, se encuentran que los individuos tengan: conocimientos especializados o experiencia en derecho, comercio internacional y en asuntos del TLCAN, en solución de controversias derivadas de acuerdos comerciales internacionales, y que sean electos en función de su objetividad, confiabilidad y buen juicio; también se exige que sean independientes y no tener vinculación con cualquiera de las partes, así como satisfacer el código de conducta que establezca la Comisión.

Los individuos que hubiesen intervenido en una controversia ventilada en la Comisión, no podrán ser árbitros en el panel arbitral.

### **Selección del panel**

El Artículo 2011 regula dos procedimientos para elegir el panel según se trate de un conflicto bilateral o trilateral. El panel es compuesto de cinco personas, a través de la selección cruzada de los miembros del panel. Este sistema se basa en que las partes deben seleccionar a panelistas ciudadanos de la otra parte contendiente.<sup>257</sup>

Para el caso de conflictos bilaterales se aplicarán los siguientes procedimientos:

- a) Las partes contendientes procurarán acordar la designación del presidente del panel en los 15 días siguientes a la entrega de la solicitud para la integración del mismo. En caso de que las partes contendientes no logren llegar a un acuerdo dentro de este periodo, una de ellas, electa por sorteo, designará como presidente, en el plazo de 5 días, a un individuo que no sea ciudadano de la parte que designa.
- b) Dentro de los 15 días siguientes a la elección del presidente, cada parte contendiente seleccionará dos panelistas que sean ciudadanos de la otra parte contendiente.
- c) Si una parte contendiente no selecciona a sus panelistas dentro de ese lapso, éstos se seleccionarán por sorteo de entre los miembros de la lista que sean ciudadanos de la otra parte contendiente.

<sup>256</sup> Omar Camarillo, citado por Witker, Jorge. "Panorama general de solución de controversias". *Resolución de controversias comerciales en América del Norte*. UNAM, México, 1994, pág. 37.

<sup>257</sup> Witker, Jorge. Op. cit., pág. 41.

Cuando haya más de dos partes, el mecanismo de selección de los panelistas se aplicará de la siguiente manera:

- a) Las partes contendientes procurarán acordar la designación del presidente del panel en los 15 días siguientes a la entrega de la solicitud de su integración. En caso de que las partes contendientes no logren llegar a un acuerdo en este periodo, la parte o partes del lado de la controversia escogido por sorteo, seleccionarán en el plazo de 10 días un presidente, que no sea ciudadano de dicha parte o partes.
- b) Dentro de los 15 días posteriores a la selección del presidente, la parte demandada seleccionará dos panelistas, cada uno de los cuales será nacional de una de las partes reclamantes. Las partes reclamantes seleccionarán dos panelistas de la parte demanda.
- c) Si una parte contendiente no selecciona a sus panelistas dentro de ese lapso, éste será electo por sorteo de conformidad con los criterios de nacionalidad de esa parte.

El sistema de selección de panelistas se presenta como un sistema cerrado ya que éstos tendrán que ser escogidos de la lista, pues en su defecto, cualquier parte contendiente podrá presentar su recusación sin explicar los motivos de la misma, dentro de los 15 días siguientes a la fecha en que se haga la propuesta.

Cuando una parte contendiente considere que un panelista ha incurrido en una violación del código de conducta, las partes contendientes realizarán consultas, y de acordarlo, destituirán a ese panelista y elegirán uno nuevo de conformidad con lo antes expuesto.

### **Reglas Modelo de Procedimiento**

El Artículo 2012 del TLCAN hace referencia a las Reglas Modelo de Procedimiento, las cuales fueron formuladas por la Comisión de Libre Comercio con el fin de sujetar a su actuación al panel arbitral. Estas reglas se establecieron con base en los siguientes principios:

- a) Las partes tendrán el derecho de por lo menos una audiencia ante el panel, así como la oportunidad de presentar por escrito alegatos y réplicas; y
- b) Las audiencias ante el panel arbitral, las deliberaciones, el informe preliminar, así como todos los escritos y las comunicaciones que se presenten ante él, serán confidenciales.

Tales principios tienen como propósito otorgar a las partes contendientes, además de las garantías mínimas del debido proceso, las garantías de confidencialidad y confianza en el buen juicio del panel.

Si las partes contendientes acuerdan no seguir las Reglas Modelo ante el panel, podrán aplicar otras reglas, siempre y cuando, en el caso de México se cumplan los requisitos previstos en el Artículo 8o. de Ley Sobre la Celebración de Tratados.<sup>258</sup> Esta facultad corresponde a las partes contendientes, y no a la Comisión, debido a que se presentarán controversias en el que posiblemente no intervendrán todos los países que integran la Comisión.

El panel arbitral iniciará el procedimiento señalando los términos de referencia o *acta de misión*, lo que permitirá que la controversia se determine y lleve a de manera clara y precisa.

La parte reclamante deberá señalar si el asunto tratado en el panel le ha producido anulación o menoscabo de beneficios, y mencionará si desea que el panel se pronuncie formulando conclusiones sobre los efectos comerciales adversos generados.

Con el fin de facilitar el trabajo del panel, a solicitud de una parte contendiente o a iniciativa del mismo, podrá recabar información y asesoría técnica de personas o grupos de expertos, así como solicitar informe escrito a un comité de revisión científica sobre cuestiones de hecho referentes al medio ambiente, la salud, la seguridad u otros asuntos científicos planteados en el procedimiento, de conformidad con los Artículos 2014 y 2015.

### **Informe preliminar**

Ya que ha sido nombrado e instalado el último árbitro miembro del panel, se presentará dentro de los 90 días siguientes, un informe preliminar a las partes. En el caso de no seguir un acuerdo unánime, los árbitros podrán emitir su voto particular, en términos del Artículo 2026.

En un plazo de 14 días siguientes a la presentación del informe, las partes en contienda podrán presentar sus observaciones ante el panel, siendo ésta una facultad de las partes contendientes.

De presentar dichas observaciones, el panel podrá solicitar opinión a cualquier parte involucrada, y en su caso reconsiderar su informe, o llevar a cabo un examen ulterior si se considera conveniente.

---

<sup>258</sup> Véase *infra* el apartado 3.1.4 "Los tratados internacionales y los mecanismos de solución de diferencias".

### **Informe final**

Posterior a la presentación del informe preliminar y habiendo transcurrido 30 días desde esa fecha, el panel presentará a las partes una determinación final, e igual que en el informe preliminar, no se dará a conocer la identidad de los panelistas y el sentido de su voto. El plazo podrá modificarse si así lo acuerdan las partes contendientes.

Las partes comunicarán a la Comisión, también de manera confidencial, el informe final del panel, el cual se publicará 15 días después, excepto que la Comisión decida otra cosa.

### **Cumplimiento de la determinación final**

Después de recibir el informe final, las partes contendientes fijarán los términos en que se solucionará la controversia, la cual por lo general se ajustará a las determinaciones y recomendaciones del panel, y será notificada a las secciones del Secretariado la determinación acordada. Ni la Comisión ni el tercero que participa como *amicus curiae*, tienen la facultad de señalar los términos de la controversia.

El informe final consistirá en la no ejecución o en la autorización de la medida considerada violatoria del Tratado que sea causa de anulación o menoscabo de los beneficios que razonablemente pudieron haber esperado recibir. A falta de resolución, podrá otorgarse una compensación.

### **Incumplimiento - Suspensión de beneficios**

El Artículo 2019 del Tratado hace referencia al incumplimiento, en el sentido de que si en la determinación final, un panel ha resuelto que la medida es incompatible con las obligaciones del TLCAN o es causa de anulación o menoscabo de los beneficios esperados, y la parte demandada no ha llegado a un acuerdo con cualquiera de las partes reclamantes, sobre una solución mutuamente satisfactoria, dentro de los 30 días siguientes a la recepción del informe final, la parte reclamante podrá suspender la aplicación de beneficios de efecto equivalente, a la parte contra la cual se dirigió la reclamación. Dicha suspensión tendrá el carácter de provisional, hasta en tanto las partes contendientes lleguen a un acuerdo sobre la resolución de la controversia.

Los principios y procedimientos para la suspensión de concesiones previstas por el TLCAN, son muy parecidos al sistema de represalias de "retorciones cruzadas" previsto por el Entendimiento Relativo a las Normas y Procedimientos por los que

se Rige la Solución de Diferencias de la OMC.<sup>259</sup> Los procedimientos para la suspensión de beneficios del Tratado son los siguientes:

- a) Principio general. Una parte reclamante suspenderá primero beneficios dentro del mismo sector o sectores afectados por la medida incompatible con el Tratado, o por otro asunto que el panel haya considerado incompatible con las obligaciones de este Tratado, o que haya sido causa de anulación o menoscabo en el sentido del Anexo 2004; y
- b) Una parte reclamante que considere que no es factible ni eficaz suspender beneficios en el mismo sector o sectores, podrá suspender beneficios en otros sectores.

Si una parte contendiente considera que los beneficios suspendidos son claramente excesivos, podrá solicitar a la Comisión, la instalación de un panel que determine tal situación, para lo cual deberá entregar solicitud escrita con copia para las otras partes y para su sección del Secretariado. Dicho panel basará su actuación en las Reglas Modelo de Procedimiento y entregará su informe final dentro de los 60 días siguientes a la elección de los panelistas.

Finalmente, de la estructura del mecanismo general de solución de controversias del TLCAN se puede concluir lo siguiente:<sup>260</sup>

- a) *Unicidad*. Las instituciones y el procedimiento de solución de controversias del Capítulo XX del TLCAN, aplican para todas las materias reguladas por el Tratado, excepto para algunas que tienen sus propias modalidades, tales como en materia: de medidas de emergencia; de inversión, servicios y asuntos relacionados; de entrada temporal de negocios, de los derechos de propiedad intelectual; de antidumping y cuotas compensatorias; y en materia de cooperación laboral y medio ambiente (acuerdos paralelos).
- b) *Trilateralidad*. El tercer país tiene derecho de sumarse como demandante en los procedimientos originalmente bilaterales, o en todo caso de participar como *amicus curiae*, siempre y cuando lo solicite por escrito dentro de los términos establecidos.
- c) *Objetividad y parcialidad*. Debido al sistema de selección cruzada y a las listas previamente concensadas de los panelistas, los cuales se caracterizan por tener experiencia en derecho, comercio internacional, solución de controversias y otras materias del TLCAN, se logra una mayor objetividad y parcialidad en el mecanismo.

<sup>259</sup> Véase *supra* el párrafo 7.4.7 "Efectos de las resoluciones de los paneles y órganos de apelación".

<sup>260</sup> Véase Serrano Migallón, Fernando. Op. cit., pág. 92.

- d) *Prontitud*. Debido a la simplificación de los actos procesales el procedimiento es rápido, ya que la resolución final se obtiene en un plazo aproximado de 220 días.
- e) *Efectividad*. El principio de cooperación y la posibilidad de suspender beneficios equivalentes mediante retorciones cruzadas, garantizan el cumplimiento de los informes finales de los paneles.
- f) *Igualdad*. El procedimiento concede los mismos derechos y oportunidades a las partes a fin de que ejerzan su derecho de acción y de defensa.
- g) *Debido proceso*. Los requisitos de audiencia y debido proceso son garantizados a las partes desde el inicio del mecanismo de solución de controversias, gracias a que el procedimiento y las instituciones se encuentran previamente establecidas.

### 7.3.6 Formas de procedimiento de solución de controversias en materia de medidas de emergencia

El Capítulo VIII del TLCAN regula el establecimiento de las medidas de emergencia, las cuales se aplican durante el *periodo de transición*<sup>261</sup> del Tratado a partir del 1o. de enero de 1994, en los supuestos en que como resultado de la disminución de un arancel, un bien originario del territorio de una parte, se importa por otra en cantidades tan elevadas, en términos absolutos y bajo condiciones tales que las importaciones de ese bien de esa parte por sí solas constituyan una causa substancial de daño serio, o una amenaza del mismo a una industria nacional productora de un bien similar o competidor directo.

Para prevenir o remediar el daño la parte que se considere afectada podrá hacer uso de reducciones o aumentos de tasas arancelarias, por lo que notificará sin demora y por escrito el inicio del procedimiento que implique una medida de emergencia contra un bien específico, solicitando consultas sobre el procedimiento.

De conformidad con el Artículo 804 del Tratado, ninguna de las partes podrá pedir la instalación de un panel arbitral si los procedimientos para la adopción de medidas de emergencia, se iniciaron por solicitud o queja que haya presentado alguna de las entidades señaladas específicamente en la legislación doméstica.

<sup>261</sup> Significa el periodo de 10 años, que empiezan a contarse a partir de la entrada en vigor del TLCAN, excepto tratándose de bienes que estén catalogados en categorías de desgravación, en cuyo caso será el periodo de eliminación arancelaria por etapas de ese bien.



Para efectos de lo anterior, la entidad interesada acreditará que es representativa de la industria nacional, que fabrica un producto similar o competidor directo del bien importado. También se podrá iniciar el procedimiento de oficio o bien instar a que la autoridad investigadora competente lleve el asunto.

La autoridad investigadora deberá publicar la notificación en el órgano informativo oficial del país al iniciar el procedimiento. Asimismo, durante el procedimiento celebrará una audiencia pública para que comparezcan personalmente o por medio de sus representantes legales, las partes interesadas y cualquier otra asociación, con el fin de presentar pruebas.

La autoridad competente en el caso de México será la autoridad designada dentro de la SECOFI,<sup>262</sup> para Canadá el *Canadian International Trade Tribunal*, y por parte de EUA, la *U.S. International Trade Commission*, o sus sucesoras respectivas.

Una vez que la autoridad investigadora recibe la información de las partes interesadas, valorará todos los factores relevantes de naturaleza objetiva y cuantificables que afecten a la industria en cuestión.

En el supuesto de circunstancias graves y tratándose de medidas globales, la autoridad investigadora celebrará una audiencia pública en la que recabará un informe que será publicado sin demora, y presentará sus conclusiones.

El informe deberá contener la referencia del bien importado, el número de la fracción arancelaria que corresponda, al nivel probatorio aplicado y la conclusión a que llegue la investigación, con una transcripción de los considerandos que funden y motiven el mismo. Se publicará un resumen de dicho informe el órgano informativo oficial de la parte afectada.

### **7.3.7 Formas de procedimiento de solución de controversias en materia de inversión, servicios y asuntos relacionados**

La coyuntura actual de la economía mundial así como los fenómenos de globalización e integración económica, han desencadenado una gran competencia entre los países por captar la inversión extranjera directa, particularmente entre los países en vías de desarrollo. En este marco, la inversión directa es un instrumento de política económica que puede contribuir al desarrollo económico de un país, principalmente como complemento del ahorro interno, fuente de nuevos empleos y

<sup>262</sup> Actualmente es la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales (UPCI). Véase el Artículo 38 del Reglamento Interior de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. DOF, 2 de octubre de 1995.

tecnologías, y como herramienta de generación de la libre competencia en los mercados económicos.<sup>263</sup>

Para lograr atraer la inversión extranjera directa a un país se requiere que éste cuente con un marco jurídico claro que brinde certidumbre, ya que en la medida en que proporcione seguridad y rentabilidad, en esa medida se atraerá mayor inversión extranjera. En este sentido, el TLCAN incorpora reglas claras que brindarán mayor confianza a los inversionistas e inversiones en la región. La prueba está que en términos de inversión extranjera directa, en los cuatro años anteriores al TLCAN sólo se invirtió un promedio de US\$4.000 millones al año; sin embargo, desde que entró en vigor en éste 1994, México ha promediado US\$11.000 millones al año en inversión extranjera directa, según el gobierno Mexicano.

### Ambito de aplicación

El Capítulo XI se divide en dos secciones: la Sección A, que establece los principios y reglas generales en materia de inversión, y la Sección B, que regula el procedimiento de solución de controversias inversionista-Estado.

El Capítulo XI del TLCAN tiene como ámbito de aplicación a las medidas que adopte o mantenga una parte relativas a:

- a) Los inversionistas de otra parte;
- b) Las inversiones de inversionistas de otra parte realizadas en territorio de la parte; y
- c) En lo relativo a las inversiones en el territorio de la parte.

Este Capítulo no se aplica a las medidas que adopte o mantenga una parte, si están comprendidas en el Capítulo relativo a servicios financieros, por lo que quedan deslindadas de la materia de inversión.

Es importante mencionar que el Capítulo XI no está cerrado a inversionistas de la región, sino que nacionales de países ajenos a la misma se pueden aprovechar de sus disciplinas si tienen subsidiarias establecidas en cualquiera de los tres países.

El concepto de inversión del Tratado es muy amplio, ya que abarca sujetos y actos, es decir, cualquier transferencia de recursos hacia el territorio de alguna de las partes. Por inversión se debe entender no sólo la participación accionaria en

<sup>263</sup> Contreras Garza, Joaquín. "Algunas consideraciones sobre la protección a la inversión extranjera directa a la luz del derecho internacional privado". *Judicia*. Universidad Iberoamericana, México, 1995, pág. 149.

las sociedades establecidas, sino también los préstamos matriz-subsidiaria y aquellos cuyo vencimiento sea mayor a tres años, bienes raíces, propiedad intelectual, etcétera.<sup>264</sup>

El TLCAN prevé dos supuestos en los que una parte puede negar los beneficios del Capítulo XI:

- a) Cuando la inversión esté controlada por inversionistas que sean nacionales de un país con el cual no se mantienen relaciones diplomáticas; y
- b) Cuando a través de esa inversión, nacionales de un Estado con quien se tengan prohibidas las transacciones comerciales, traten de utilizarla como vehículo para eludir la prohibición.

El *principio de autonomía* del Capítulo XI se encuentra en el Artículo 1112 (1), el cual señala que en caso de incompatibilidad entre las disposiciones de este Capítulo y las de otro Capítulo, prevalecerán las de este último en la medida de la incompatibilidad. Con este precepto se quiso preservar la relativa autonomía de los distintos Capítulos del Tratado, ya que éstos fueron negociados por separado, y por tanto, su interpretación debe ser autocontenida.<sup>265</sup>

Finalmente, el punto 2 del Artículo 1112, precisa una línea divisoria entre el Capítulo XI y el Capítulo XII (Comercio transfronterizo de servicios), ya que puede confundirse su ámbito de aplicación; por ejemplo, si un país exige a un prestador de servicios que deposite una fianza como condición para prestar un servicio, el Capítulo de inversión sólo se aplicará en los que toca a la fianza depositada.

### Principios generales y régimen de excepción

La estructura del Capítulo XI ha sido diseñada de tal manera que se pueden distinguir seis principios de carácter general:

- apertura sectorial,
- trato a la inversión,
- requisitos de desempeño,
- transferencias,

<sup>264</sup> Véase la definición de inversión en el Artículo 1139 del TLCAN.

<sup>265</sup> Heftye Etienne, Fernando. "Capítulo XI del Tratado de Libre Comercio de América del Norte: Inversión". *El tratado de Libre Comercio de América del Norte; análisis, diagnóstico y propuestas jurídicas*. T. II, UNAM, México, 1993, pág. 65.

- expropiación y compensación, y
- solución de controversias inversionista-Estado.

Con relación a dichos principios cabe mencionar que las partes aceptaron en lo general respetar los mismos. Sin embargo, cada país presentó anexos que contienen excepciones y que aluden a limitantes impuestas por sus respectivos regímenes nacionales.

Sólo haremos mención de ellos, con excepción de la solución de controversias entre inversionistas y Estado que se desarrollará en los párrafos siguientes.

### **Solución de controversias entre una parte y un inversionista de otra parte**

La Sección B del Capítulo XI, establece un mecanismo para la solución de controversias en materia de inversión que tiene como objetivo asegurar el trato igual entre inversionistas de las partes, de acuerdo al *principio de reciprocidad internacional* y el *debido proceso legal* ante un tribunal imparcial, sin perjuicio de los derechos y obligaciones previstas en el Capítulo XX, "Disposiciones institucionales y procedimientos para la solución de controversias".

Se reconoce que existe reclamación del inversionista de una parte por cuenta propia, cuando puede someter al arbitraje una reclamación, si otra parte ha violado una obligación en lo relativo a empresas del Estado y monopolios, situación que ha repercutido en el inversionista, quien presenta pérdidas o daños en virtud de dicha acción. En tal caso el inversionista podrá presentar su reclamación dentro de 3 años, contados a partir de que tuvo conocimiento por primera vez de la presunta violación.

En términos del Artículo 1118, las partes contendientes intentarán primero dirimir la controversia por vía de consulta o negociación.

### **Procedimiento de la reclamación al arbitraje**

Es importante mencionar que para tener acceso a este mecanismo, el inversionista extranjero debe haber sufrido daños o pérdidas con motivo del incumplimiento del Estado huésped de la inversión, pues en todo caso deberá reclamarse la eliminación de la medida incompatible a través del mecanismo de solución de controversias Estado-Estado contemplado en el Capítulo XX del Tratado.

La parte demandante deberá manifestar su intención de someterse al arbitraje a la parte contendiente, cuando menos 90 días antes de presentada su solicitud, para

lo cual deberá señalar el nombre y domicilio de éste, las disposiciones del Tratado incumplidas, las cuestiones de hecho y de derecho en que se funde la reclamación, así como la reparación solicitada.

Transcurridos los 6 meses de que tuvieron lugar los actos motivadores de la reclamación, ésta se podrá someter al arbitraje cuando ambas partes estén de acuerdo, renunciado a promover algún procedimiento ante cualquier tribunal administrativo o judicial. Tanto el consentimiento como la renuncia se harán por escrito.

Una vez que el inversionista extranjero decide dirimir la controversia a través del procedimiento arbitral, deberá elegir uno u otro foro de acuerdo a las reglas específicas. Los foros previstos son:

- a) el convenio de CIADI,<sup>266</sup>
- b) el mecanismo complementario de CIADI, o
- c) las reglas de arbitraje de la CNUDMI (o UNCITRAL, por sus siglas en inglés).<sup>267</sup>

El tribunal de arbitraje se integrará por tres árbitros, dos de los cuales serán designados por cada una de las partes contendientes, y el tercero que ocupará la presidencia del tribunal arbitral será designado por acuerdo de los participantes.

En los casos de acumulación de procedimientos, el Artículo 1126 dispone que se instalará un tribunal que se apegue a las reglas del arbitraje de la CNUDMI. En el caso de cuestiones de hecho o de derecho, tal tribunal, habiendo escuchado a las partes podrá ordenar que:

- a) Asuma jurisdicción, desahogue y resuelva todas o parte de las reclamaciones, de manera conjunta; o
- b) Asuma jurisdicción, desahogue y resuelva una o más de las reclamaciones sobre la base de que ello contribuirá a la resolución de otras.

Excepto que las partes acuerden otra cosa, un tribunal llevará a cabo el procedimiento arbitral en materia de inversiones, dentro del territorio de la parte

<sup>266</sup> Convenio sobre Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones entre Estados y nacionales de otros Estados, celebrado en Washington, D.C. el 18 de marzo de 1965.

<sup>267</sup> Reglas de Arbitraje de la Comisión de las Naciones Unidas Sobre Derecho Mercantil Internacional, aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 15 de diciembre de 1976.

que pertenezca a la Convención de Nueva York,<sup>268</sup> de acuerdo a las reglas de las Naciones Unidas en materia de arbitraje.

Por lo que se refiere al derecho internacional aplicable, el tribunal constituido resolverá las controversias conforme al TLCAN. La interpretación formulada por la Comisión, sobre una disposición del Tratado, será de observancia obligatoria para el tribunal que haya conocido del asunto.

Cuando las partes aleguen como defensa que una medida violatoria recae en el ámbito de una reserva o excepción consignada en los anexos del Tratado, el tribunal solicitará a la Comisión la interpretación sobre dicho asunto, quien le entregará por escrito la misma en un plazo de 60 días, la cual será obligatoria para el tribunal.

Si un tribunal dicta un laudo definitivo desfavorable a una parte, sólo podrá condenar por separado o en combinación al pago de:

- a) los daños e intereses,
- b) la restitución de la propiedad pagando daños pecuniarios más intereses, y
- c) el pago de costas de acuerdo a las reglas del arbitraje aplicables.

El laudo dictado por el tribunal será obligatorio sólo para las partes contendientes y únicamente respecto del caso en concreto. Como consecuencia, cada una de las partes dispondrá la pronta ejecución del laudo en su territorio. Si alguna de las partes incumple o no acata un laudo definitivo, solicitará a la Comisión la integración de un panel arbitral conforme al Artículo 2008 del Tratado.

### **7.3.8 Formas de procedimiento de solución de controversias de entrada temporal de personas de negocios**

Es importante destacar que uno de los objetivos primordiales del TLCAN es el libre tránsito de mercancías sin aranceles, y no un mercado común en los que se prevé un libre movimiento de personas.

Cada país tiene el derecho de regular la entrada y el tránsito de individuos extranjeros en su territorio, pero sin atentar los derechos internacionalmente

---

<sup>268</sup> Convención de las Naciones Unidas sobre el Reconocimiento y Ejecución de las Sentencias Arbitrales Extranjeras, celebrada en Nueva York el 10 de junio de 1958.

reconocidos al extranjero. En este sentido, los Estados conservan la facultad de reglamentar e imponer requisitos de entrada al país de extranjeros.<sup>269</sup>

El Capítulo XVI del Tratado regula la entrada temporal de personas de negocios y señala las modalidades a que las partes someterán su autorización.

De conformidad con los objetivos del TLCAN, se pretende facilitar la entrada temporal de personas, sobre la base de principios de reciprocidad, y establecer criterios y procedimientos legales con ese fin, buscando garantizar la seguridad de las fronteras, proteger la fuerza de trabajo nacional y el empleo permanente en los respectivos países miembros del Tratado.

Los tres países a través del TLCAN, se comprometieron a autorizar la entrada temporal a cuatro categorías de personas de negocios en función de sus actividades: visitantes de negocios, comerciantes e inversionistas, personal transferido dentro de una empresa, y ciertas categorías de profesionales.

Asimismo, el Tratado dispone que una parte podrá negar la expedición de un documento migratorio que autorice empleo a una persona de negocios, cuando su entrada afecte desfavorablemente la solución de cualquier diferencia laboral en curso en el lugar donde esté o vaya a emplearse; o bien, el empleo de cualquier persona que intervenga en ése conflicto.

Se establece la creación de un grupo de trabajo que estará atento a lo concerniente a la entrada temporal de personas, que estará conformado por representantes de cada uno de los países contratantes, incluyendo funcionarios de migración.

De conformidad con el Artículo 1606 del TLCAN, las partes no podrán iniciar los procedimientos de solución de controversias previstos en el Artículo 2007, posteriores a las consultas (la negociación, los buenos oficios, la conciliación, la mediación), si surgiera una negativa para autorizar la entrada temporal a una persona o personas, según lo previsto en el Capítulo XVI; ni en algún caso en que se requiera garantizar la seguridad o la protección del empleo de los nacionales del Estado respectivo, excepto que el asunto se refiera a una práctica recurrente, y la persona de negocios afectada haya *agotado los recursos administrativos*<sup>270</sup> a su alcance respecto a ese asunto en particular.

<sup>269</sup> Al respecto, los principios que sustentan las políticas de población y migración en México se encuentran establecidos en la Ley General de Población, modificada por última vez por Decreto publicado en el DOF el 8 de noviembre de 1996, y su Reglamento.

<sup>270</sup> Se entiende por agotados los recursos, cuando la autoridad competente no haya emitido resolución en un año, y cuando ello no sea imputable a la persona de negocios afectada.

Los abogados que en calidad de personas de negocios soliciten entrada temporal, podrán desempeñar funciones de adiestramiento relacionadas con su profesión, incluida la impartición de seminarios, siempre que se autorice su entrada temporal y cumplan los requisitos migratorios existentes aplicables a la entrada temporal, en términos de la Sección D del Anexo 1603 y del Apéndice 1603.D.1, del Tratado.

### **7.3.9 Formas de procedimiento de defensa de los derechos de propiedad intelectual**

#### **Derechos de propiedad intelectual**

Los derechos de propiedad intelectual involucran dos aspectos: el derecho de propiedad industrial y el derecho autoral.

El primero, es considerado como el privilegio de usar en forma exclusiva y temporal las creaciones y los signos distintivos de productos, establecimientos y servicios.<sup>271</sup> Se consideran dentro de éste:<sup>272</sup>

- a) Las creaciones industriales nuevas, tales como las patentes de invención, los certificados de invención y los registros o modelos y dibujos industriales;
- b) Los signos distintivos, como las marcas, los nombres comerciales, las denominaciones de origen y los anuncios o avisos comerciales;
- c) La represión de la competencia desleal, que incluye los procedimientos judiciales y los mecanismos de solución de controversias en la materia; y
- d) Los conocimientos técnicos o *know-how*, así como las esferas de las distintas fases que conforman la tecnología en su sentido más alto y las de las variedades vegetales.

El derecho de autor, por su parte, denota "al conjunto de prerrogativas que las leyes reconocen y confieren a los creadores de obras intelectuales externadas mediante la escritura, la imprenta, la palabra hablada, la música, el dibujo, la pintura, la escultura, el gravado, la fotocopia, el cinematógrafo, la radiodifusión, la

<sup>271</sup> Rangel Medina, David. *Derecho de la propiedad industrial e intelectual*. UNAM, México, 1992, pág. 9.

<sup>272</sup> Véase el Artículo 1 del Convenio de París para la Protección de la Propiedad Industrial, adoptado en Estocolmo el 15 de julio de 1967. DOF, 27 de julio de 1967.



televisión, el disco, el cassette, el videocassette y por cualquier otro medio de comunicación".<sup>273</sup>

### Aspectos generales de las disposiciones

Al respecto, el Capítulo XVII del TLCAN contiene disposiciones para la preservación de los derechos de propiedad intelectual, a partir de la naturaleza de las obligaciones de las partes. En efecto, el Artículo 1701 establece la obligación de las partes contratantes para que otorguen en su territorio a los nacionales de los otros países firmantes una protección y defensa adecuada y eficaz de sus derechos de propiedad intelectual, debiendo asegurar que las medidas destinadas a defender tales derechos no se conviertan en obstáculos legítimos al comercio exterior.

Asimismo, con el fin de cumplir las obligaciones contraídas en el Tratado, las partes se obligan a respetar los compromisos establecidos por:

- a) El Convenio de Ginebra para la Protección de los Productores de Fonogramas Contra la Reproducción no Autorizada de sus Fonogramas, 1971 (Convenio de Ginebra);
- b) El Convenio de Berna para la Protección de Obras Literarias y Artísticas, 1971 (Convenio de Berna);
- c) El Convenio Internacional de París para la Protección de la Propiedad Industrial, 1976 (Convenio de París); y
- d) El Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales, 1978 (Convenio UPOV), o la Convención Internacional para la Protección de Nuevas Variedades de Plantas, 1991 (Convenio UPOV).

En adición a los anterior, el Capítulo XVII del TLCAN dispone que cada parte podrá otorgar en su legislación interna, una protección a los derechos de propiedad intelectual más amplia que la requerida en este Tratado, siempre que ella no sea incompatible con el propio Tratado (*principio de mínimos*). También contempla el principio de trato nacional en esta materia.

De igual manera el Capítulo comentado define normas específicas relativas a: derechos de autor, patentes, marcas, derechos de fitocultores, diseños industriales, secretos industriales, circuitos integrados e indicaciones geográficas.

En cuanto a derechos de autor regula:<sup>274</sup>

---

<sup>273</sup> Rangel Medina, David. Op. cit., pág. 88.

- La protección de programas de cómputo, compilaciones y bases de datos.
- Concede derechos de renta de los programas de cómputo y fonogramas.
- Se establece un término de protección de por lo menos 50 años para los fonogramas.
- Patentes.
- Se logra una amplia protección a los inventores.
- Elimina regímenes especiales.
- Brinda oportunidad de protección a invenciones farmacéuticas y agroquímicas, que antes no podían ser patentadas.

El Capítulo establece reglas para proteger:

- Marcas de servicios al mismo nivel que las de productos.
- Señales codificadas portadoras de programas emitidos por satélites.
- Los secretos industriales, así como impedir a las autoridades competentes revelen los resultados de pruebas relativas a la seguridad, eficacia de productos farmacéuticos o agroquímicos.
- Los circuitos integrados y los bienes que los incorporan.
- Las indicaciones geográficas.
- Cooperación y asistencia técnica.

Por otra parte incluye:

- Procedimientos judiciales.
- Observancia de los derechos de propiedad intelectual en la frontera por parte de las autoridades aduaneras.
- Y crea mecanismos para la solución de controversias.

### **Defensa de los derechos de propiedad intelectual y aspectos procesales**

Los Artículos 1714 al 1718 establecen las reglas de los procedimientos para la defensa de los derechos de propiedad intelectual así como medidas precautorias y la aplicación de sanciones penales en la materia. Al respecto, las partes dispusieron que:

---

<sup>274</sup> Véase Sagahón Hervert, Homero. *Manual Práctico de Comercio Exterior*. Tercera edición, Dofiscal Editores, México, 1993, pág. 194.

- Cada país garantizará que su legislación interna contenga procedimientos de defensa de los derechos de propiedad intelectual, que permitan la adopción de medidas eficaces contra cualquier acto que atente contra tales derechos, para lo cual se contará con recursos que prevengan y desalienten las infracciones, cuidando que dicho recurso no se convierta en una barrera de comercio legítimo.
- Los procedimientos para la defensa de los derechos de propiedad intelectual, serán justos y equitativos, sencillos, no costosos y ágiles en cuanto al tiempo.
- Las resoluciones en cuanto al fondo de un asunto en procedimientos administrativos y judiciales para la defensa de la propiedad intelectual, deben:
  - a) Preferentemente, formularse por escrito y contener las razones en que se fundan;
  - b) Ponerse a disposición de las partes un procedimiento sin demoras indebidas; y
  - c) Fundarse únicamente en las pruebas respecto de las cuales se haya dado a tales partes la oportunidad de ser oídas.
- Cada uno de los países del TLCAN garantizará que las partes en un procedimiento tengan la oportunidad de obtener la revisión, por una autoridad judicial de esa parte, de las resoluciones administrativas definitivas y, conforme a lo que señalen las disposiciones de las leyes internas en materia de competencia respecto a la importancia de un asunto, de obtener por lo menos la revisión de los aspectos jurídicos de las resoluciones judiciales de primera instancia sobre el fondo del asunto. Sin embargo, ninguna parte estará obligada a otorgar la oportunidad de revisión judicial de las sentencias absolutorias en asuntos penales.

De igual manera, el Capítulo XVII regula un sistema judicial específico para la defensa de los derechos de propiedad intelectual, diferente del sistema de cada parte para la aplicación de las leyes en general.

Con relación a los aspectos procesales detallados y a los recursos de los procedimientos civiles y administrativos, cada parte pondrá al alcance de los titulares de esos derechos, los procedimientos judiciales para la defensa de sus derechos de propiedad intelectual.

Las partes contratantes dispondrán que sus autoridades judiciales tengan la facultad para ordenar medidas precautorias rápidas y eficaces, para evitar la infracción de los derechos de que se trata.

Por otra parte, en los casos de falsificación dolosa de marcas, o de piratería de derechos de autor a escala comercial, las partes podrán acudir a los procedimientos y sanciones penales.

### 7.3.10 Formas de procedimiento de revisión y solución de controversias en materia de *antidumping*<sup>275</sup>

#### Objetivos

El Capítulo XIX del TLCAN, "Revisión y solución de controversias en materia de cuotas *antidumping* y compensatorias", tiene como antecedente el Capítulo 19 del Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos,<sup>276</sup> así como en el Acuerdo relativo a la Aplicación del VII del GATT, denominado Código *Antidumping* y el Acuerdo para la Interpretación y Aplicación de los Artículos VI, XVI y XXIII del GATT, conocido como Código de Subsidios.

El referido Capítulo tiene como objetivos:

- Evitar las prácticas desleales del comercio internacional que puedan efectuarse mediante el *dumping* o las subvenciones, que en ambos casos puede dar lugar, según la legislación doméstica de las partes, a la imposición de cuotas compensatorias;
- Así como garantizar a los productores nacionales, mecanismos ágiles y transparentes mediante el establecimiento de un mecanismo para la revisión de resoluciones definitivas emitidas por los países importadores.

El sistema de revisión y resolución de diferencias en materia de *antidumping* e impuestos compensatorios puede darse en dos supuestos:

- a) Tratándose de una *resolución definitiva* del órgano administrativo encargado de aplicar la ley de la materia en cada país; y

<sup>275</sup> Para un estudio más a profundo del tema se recomienda la obra de Malpica de la Madrid, Luis. *El sistema mexicano contra prácticas desleales de comercio internacional y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte*. UNAM, México, 1996.

<sup>276</sup> *Canada-United States Free Trade Agreement*. 1o. de enero de 1988, International Legal Materials, volumen 27, pág. 281 y ss.

- b) En el caso de una *modificación legislativa* para revisar las reformas a la legislación en cada país parte sobre la materia.

### Revisión de las reformas legislativas

Los Artículos 1902 y 1903 relativos a la vigencia de las disposiciones jurídicas internas en materia de cuotas antidumping y compensatorias, y revisión de las reformas legislativas, reconocen la potestad legislativa de las partes al disponer que cada una se reserva el derecho de aplicar sus disposiciones jurídicas siempre y cuando notifique por escrito con la mayor anticipación posible a la fecha de su aprobación legislativa, para verificar que dicha reforma no sea incompatible con el GATT ni con el propio Tratado. Pues en todo caso, se faculta a los paneles para revisar las reformas a la legislación de alguna de las partes en la materia a petición de la parte a la que se aplique dicha reforma.

### Revisión de resoluciones definitivas sobre *antidumping* y cuotas compensatorias

El Artículo 1904 establece el sistema de Revisión de resoluciones definitivas sobre cuotas *antidumping* y compensatorias. Mediante el sistema de paneles arbitrales, a solicitud de cualquiera de las partes implicadas, se deben revisar las resoluciones definitivas de antidumping y cuotas compensatorias emitidas por una autoridad investigadora competente de una parte importadora, aplicando en el aspecto sustantivo, el derecho nacional de cada país sancionador y en el aspecto procedimental, de ser impugnados ante los paneles binacionales, las normas de procedimiento adoptadas por dichos paneles.<sup>277</sup>

La solicitud para integrar el panel se formulará por escrito dentro de los 30 días siguientes a la fecha en que la resolución definitiva se publique en el diario oficial del país importador. Si no se solicita la instalación del panel dentro de éste término prescribirá el derecho de revisión.

Las normas aplicables para efectos de la revisión del panel consisten en: los *antecedentes legislativos*, las reglamentaciones, la práctica administrativa y los precedentes judiciales, en la medida en que un tribunal de la parte importadora podría basarse en ellos para revisar una resolución definitiva de la autoridad investigadora competente.

Asimismo, el panel solo podrá aplicar los *criterios de revisión* y los *principios generales de derecho* que un tribunal del país importador aplicaría para revisar una resolución final de la autoridad investigadora competente.

<sup>277</sup> Witker, Jorge. "Resolución de controversias en materia de antidumping y derechos compensatorios en el Tratado Trilateral de Libre Comercio E.U.A.-Canadá-México". *Revista de Ciencias Jurídicas*. No. 74, Universidad de Costa Rica, Costa Rica, 1993, págs. 149 y 150.

En el caso de México el criterio de revisión es el establecido en el Artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, o cualquier ley que lo sustituya; en el caso de Canadá, las causales establecidas en la Sección 18.1(4) de la *Federal Court Act*, y de Estados Unidos, el criterio establecido en la Sección 516A(b)(1)(B) y 516A(b)(1)(C), de la *Tariff Act* de 1930, en términos del Anexo 1911 del Tratado.

El término *principios generales de derecho*, incluye principios tales como legitimación del interés jurídico, debido proceso, reglas de interpretación de la ley, antinomias (contradictoriedad) y agotamiento de los recursos administrativos.

El fallo que emita un panel será obligatorio para las partes implicadas: tendrá como efecto *confirmar* la resolución definitiva o bien, *devolverla* a la instancia anterior con el fin de que se adopten medidas compatibles con el mismo, es decir, para que sea modificada conforme a las observaciones del panel.

La resolución que haya sido objeto de revisión y devuelta a su emisora, debe ser modificada dentro del plazo establecido por el panel, pero en ningún caso podrá exceder del plazo previsto por la ley nacional respectiva para que la autoridad investigadora emita una resolución definitiva.

En principio, las resoluciones que no tengan carácter de definitivo no serán afectadas por el TLCAN, ya sea que se traten de procedimientos administrativos o de asuntos impugnados conforme a esos procedimientos. Sin embargo, cuando la parte importadora que haya dictado medidas provisionales con motivo de una investigación, la otra parte implicada podrá como excepción, notificar su intención de solicitar un panel de conformidad con el Artículo 1904(4) del Tratado, el cual se instalará a partir de ese momento.

Los casos en los cuales un panel no podrá revisar una resolución definitiva (Supuestos de Inaplicabilidad del Artículo 1904), se encuentran previstos en el Artículo 1904(12).

### **Reglas de procedimiento de revisión de resoluciones definitivas**

Las Reglas de Procedimiento del Artículo 1904<sup>278</sup> fueron adoptadas por las partes en términos del Artículo 1904(14), con el propósito de regular al detalle los plazos del procedimiento de revisión de resoluciones definitivas en materia de antidumping y cuotas compensatorias, de modo que los paneles rindan una decisión dentro de los 315 días siguientes al inicio del procedimiento, así como asegurar la revisión justa, expedita y económica de las resoluciones definitivas.

<sup>278</sup> Publicadas en el DOF el 20 de junio de 1994 y vigentes a partir de la fecha de entrada en vigor del TLCAN.

Dichas Reglas concederán:

- a) 30 días para la presentación de la reclamación;
- b) 30 días para el señalamiento o certificación del expediente administrativo y su presentación ante el panel;
- c) 60 días para que la parte reclamante presente su memorial;
- d) 60 días para que la parte demandada presente su memorial;
- e) 15 días para presentar réplicas a los memoriales;
- f) 15 a 30 días para que el panel sesione y escuche las exposiciones orales; y
- g) 90 días para que el panel emita su fallo por escrito.

Las citadas reglas se basarán en *reglas procesales en grado de apelación judicial* e incluirán normas relativas a:

- El contenido y trámite de las solicitudes para integrar los paneles;
- La obligación de la autoridad investigadora competente para remitir al panel el expediente administrativo del procedimiento;
- La protección de información comercial reservada, información gubernamental clasificada y otra información privilegiada;
- La intervención de particulares;
- Las limitaciones a la revisión arbitral por errores aducidos por las partes o por particulares;
- Presentación y trámite;
- Cómputo y prórroga de plazos;
- Forma y contenido de los memoriales y otros documentos;
- Reuniones previas o posteriores a las audiencias;
- Mociones;
- Exposiciones orales, solicitudes de reposición de audiencias; y

- Desistimiento voluntario de revisión ante el panel;

Por otra parte, el Artículo 1904(7) establece el derecho de audiencia y de representación ante el panel a través de abogados, tanto para la autoridad investigadora competente que haya dictado la resolución definitiva, así como para las personas legitimadas para comparecer y ser representadas en un procedimiento interno de revisión judicial de la resolución de la autoridad investigadora competente.

### **Integración de los paneles binacionales**

El panel binacional se integra por cinco miembros, los cuales serán juristas de buena reputación de nacionalidad mexicana, canadiense y/o estadounidense, nombrados en base a una lista trinacional de cuando menos 75 candidatos, en los que cada una de las partes seleccionará por lo menos 25 individuos. Serán elegidos por su objetividad, confiabilidad y conocimientos del derecho comercial internacional. No deben tener filiación con ninguna de las partes y en ningún caso recibirán instrucciones de alguna de ellas.

Cada una de las partes implicadas tendrá derecho a cuatro recusaciones irrefutables, que se ejercerán de manera simultánea y en secreto para descalificar el nombramiento de hasta cuatro candidatos propuestos por la otra parte implicada.

Dentro del plazo de 30 días a partir de la solicitud de integración de un panel, cada una de las partes contendientes, en consulta con la otra parte implicada nombrará dos panelistas, por lo general de los que estén en la lista. Cuando una de las partes contendientes no nombre a los miembros del panel que le corresponda en un plazo de 30 días, o si el panelista es rechazado y no se elige uno sustituto en un plazo de 45 días, será seleccionado éste por sorteo de entre los candidatos de esa parte de la lista.

El quinto panelista será seleccionado por acuerdo de las partes integrantes dentro de un plazo no mayor a 55 días a partir de la solicitud de integración del panel. Si no se llega a un acuerdo el quinto panelista será seleccionado por sorteo de entre la lista. El presidente del panel será nombrado de entre los juristas por mayoría de votos de los miembros del mismo, y en su defecto, por sorteo.

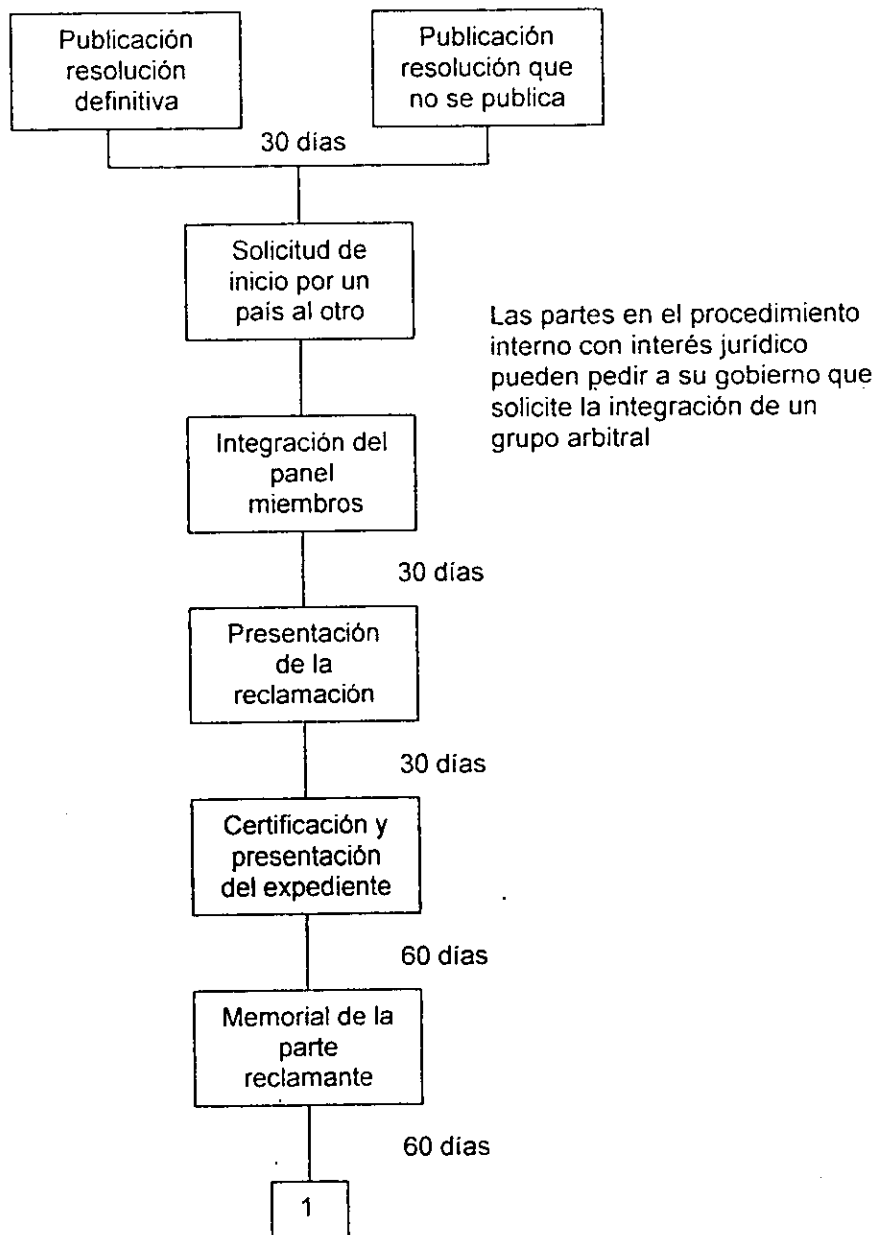
Los panelistas estarán sujetos a un *código de conducta*, así como a firmar un compromiso de confidencialidad respecto a la información confidencial, comercial reservada y cualquier otra información privilegiada que les proporcionen las partes del Tratado.



TABLA 6-1

REVISIÓN Y SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN MATERIA DE  
ANTIDUMPING Y CUOTAS COMPENSATORIAS

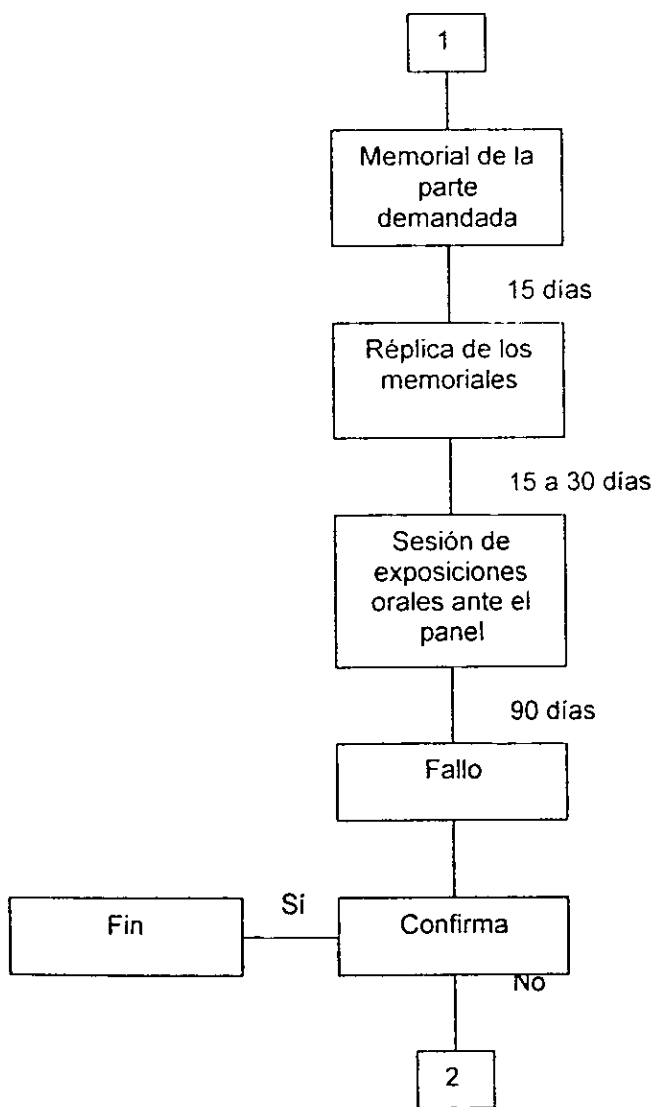
Revisión de las resoluciones definitivas en materia de *antidumping* y cuotas compensatorias<sup>279</sup>



<sup>279</sup> Tomado de Baillet Gallardo, Álvaro. Documento presentado ante el Senado de la República el 13 de noviembre de 1992.

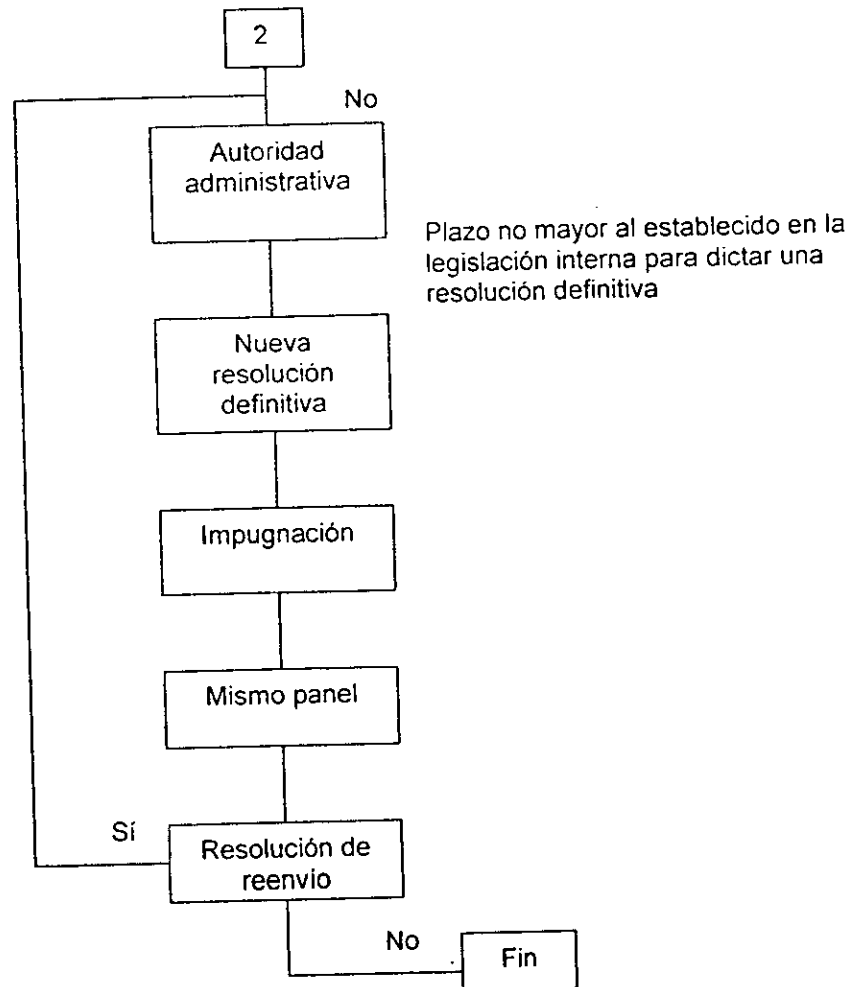
## REVISIÓN Y SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN MATERIA DE ANTIDUMPING Y CUOTAS COMPENSATORIAS

Revisión de las resoluciones definitivas en materia de *antidumping* y cuotas compensatorias



## REVISIÓN Y SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN MATERIA DE ANTIDUMPING Y CUOTAS COMPENSATORIAS

Revisión de las resoluciones definitivas en materia de *antidumping* y cuotas compensatorias



Los panelistas gozarán de inmunidad frente a toda demanda o proceso relacionado con el desempeño de sus funciones oficiales, excepto que violen los compromisos de confidencialidad.

### **Impugnación extraordinaria**

El Artículo 1904(11) establece como principio general la impugnabilidad de los fallos emitidos por el panel, al disponer que "Ninguna de las partes establecerá en su legislación interna la posibilidad de impugnar ante sus tribunales nacionales una resolución ante un panel".

"De este modo, se sustituye la revisión judicial por un procedimiento arbitral con decisiones inapelables".<sup>280</sup> No obstante, como excepción a dicho principio el Artículo 1904(13) prevé un procedimiento de impugnación extraordinaria al que podrá acudir cualquiera de las partes, cuando en un *plazo razonable posterior* a que se haya emitido el fallo del panel, se afirme que:

- Un miembro del panel ha sido culpable de una falta grave, de parcialidad, o ha incurrido en grave conflicto de intereses, o ha violado materialmente las normas de conducta;
- El panel se ha apartado de manera grave de una norma fundamental de procedimiento, o se ha excedido ostensiblemente en sus facultades, autoridad o jurisdicción establecidos en el Artículo 1904, por ejemplo por no haber aplicado el criterio de revisión adecuado; y
- Cualquiera de las acciones anteriores hayan afectado materialmente el fallo del panel y amenaza la integridad del proceso de revisión por el panel binacional.

El Anexo 1904.13 señala las bases del procedimiento de impugnación extraordinaria. Asimismo, en dicho procedimiento<sup>281</sup> se prevé el establecimiento de un Comité de Impugnación Extraordinaria integrado por tres miembros, reglas de procedimiento, obligatoriedad de las resoluciones del Comité, y los efectos del procedimiento.

Tales efectos consistirán, si se satisface una de las causas de impugnación extraordinaria: en la anulación del fallo original del panel o en la devolución del fallo original al panel que la emitió para que adopte una medida que no sea incompatible con la resolución del Comité. Si no proceden las causas de

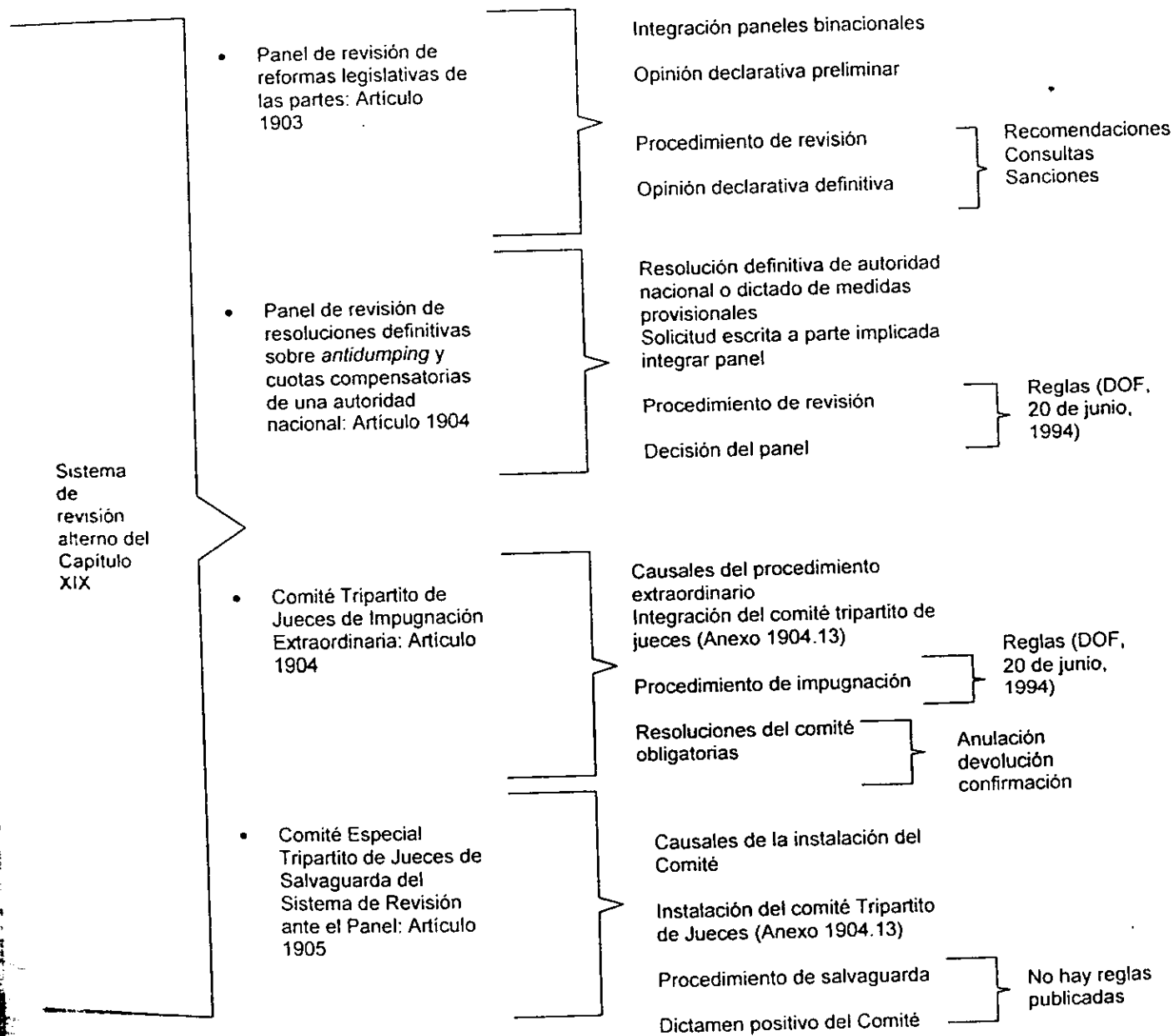
<sup>280</sup> Witker, Jorge. "Resolución de controversias en materia de antidumping...". Op. cit., pág. 160.

<sup>281</sup> Publicadas en el DOF el 20 de junio de 1994 y vigentes a partir de la fecha de entrada en vigor del TLCAN.

impugnación extraordinaria, el Comité confirmará el fallo original del panel. Si se anula el fallo original, se instalará un nuevo panel.

TABLA 6-2

SISTEMA DE REVISIÓN ALTERNO DEL CAPÍTULO XIX DEL TLCAN<sup>282</sup>



<sup>282</sup> Tomado de Malpica de la Madrid, Luis. *El sistema mexicano...* Op. cit., pág. 168.

### Salvaguarda del sistema de revisión ante el panel

Con el fin de velar el sistema de revisión de resoluciones definitivas sobre cuotas *antidumping* y compensatorias, cualquiera de las partes del TLCAN podrá solicitar por escrito, consultas con otra de las partes cuando alegue que la aplicación de la legislación interna de la otra parte impida el adecuado funcionamiento del sistema de revisión ante el panel.<sup>283</sup>

Para salvaguardar dicho sistema de revisión el Artículo 1905 prevé la realización de diversos mecanismos, como la celebración de consultas entre las partes, la instalación de un Comité Especial, reglas de procedimiento, y en su caso, la suspensión del proceso arbitral binacional del Artículo 1904.

Por último, el Artículo 1907 del Tratado señala que las partes realizarán consultas anuales, o a solicitud de una de ellas, para examinar cualquier problema que resulte de la ejecución u operación del Capítulo XIX, y para recomendar soluciones. Además, las partes consultarán entre sí, la factibilidad de desarrollar reglas y disciplinas más eficaces sobre el uso de subsidios gubernamentales, así como, la factibilidad de apoyarse en un sistema sustituto de reglas para tratar las prácticas transfronterizas desleales de precios y otorgamiento de subsidios gubernamentales.

### 7.4 Los acuerdos paralelos en materia de cooperación ambiental y laboral

Una vez que fue firmado el TLCAN el 17 de diciembre de 1992 por los Ejecutivos de los respectivos países contratantes, el Jefe de Estado de Canadá y el de Estados Unidos, dejaron de ser titulares en su cargo.

El nuevo Presidente electo de los Estados Unidos, del Partido Demócrata, William Clinton, asumió la responsabilidad del éxito de la aprobación del Tratado por parte de la Cámara de Representantes así como del Senado de ese país, ya que enfrentó la oposición de sus mismos partidarios para la ratificación del instrumento ante el Congreso.

Con el fin de minimizar las críticas que se formulaban contra un instrumento negociado por la administración anterior (Partido Republicano), Clinton propuso a sus contrapartes negociar nuevos acuerdos complementarios al tratado original, que se concentrarían en materias, que a juicio de los críticos no habían sido suficientemente cubiertas en el TLCAN, específicamente en materias de cooperación ambiental, aspectos laborales y de medidas de emergencia.

<sup>283</sup> Por ejemplo, la posibilidad de impugnar ante los tribunales nacionales el fallo definitivo ya sea de un panel binacional o de un Comité de Impugnación Extraordinaria.

**TABLA 6-3**

**ESTRUCTURA GENERAL DE LOS TRATADOS Y ACUERDOS COMERCIALES  
CELEBRADOS POR MÉXICO**

<b>1. Aspectos Generales</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Disposiciones iniciales</li><li>• Definiciones generales</li></ul>
<b>2. Comercio de Bienes</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Trato nacional y acceso de bienes al mercado</li><li>• Agricultura y medidas fitosanitarias y zoonosanitarias</li><li>• Reglas de origen</li><li>• Procedimientos aduaneros</li><li>• Medidas de salvaguarda</li><li>• Prácticas desleales</li></ul>
<b>3. Comercio de servicios</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Principios generales sobre el comercio de servicios</li><li>• Entrada temporal de personas de negocios</li><li>• Telecomunicaciones</li><li>• Servicios financieros</li></ul>
<b>4. Barreras técnicas al comercio</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Medidas de normalización</li></ul>
<b>5. Compras del sector público</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Compras del sector público</li></ul>
<b>6. Inversión</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Inversión</li></ul>
<b>7. Propiedad intelectual</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Propiedad intelectual</li></ul>
<b>8. Disposiciones administrativas</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Publicación, notificación y garantías de audiencia y legalidad (Principio de transparencia)</li><li>• Administración del Tratado</li></ul>
<b>9. Solución de controversias</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Solución de controversias</li></ul>
<b>10. Otras disposiciones</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Excepciones</li><li>• Disposiciones finales</li></ul>
<b>11. Anexos</b>

De esta manera, se negociaron dos acuerdos paralelos en materia de cooperación ambiental y laboral, suscritos por los tres países el 14 de septiembre de 1993. En esa misma fecha se firmó otro acuerdo relativo a la creación de un fondo para la financiación de proyectos de infraestructura ambiental en la región fronteriza de México y Estados Unidos.

Otra de las causas por las que se añadieron dichos acuerdos "fue el deseo de establecer reglas de competencia leal entre los tres países para que las empresas no fueran a establecerse en el país donde las leyes laborales y de protección del medio ambiente no se cumplan o son menos estrictas, y por lo tanto los costos de producción son más bajos y los beneficios más altos".<sup>284</sup>

La estructura de los acuerdos es muy parecida ya que contienen disposiciones relacionadas con: los objetivos, las obligaciones, el establecimiento de una Comisión para la Cooperación Ambiental y de una Comisión para la Cooperación Laboral, mecanismos de solución de controversias, disposiciones generales y finales; así como anexos relativos a contribuciones monetarias, suspensión de beneficios y extensión de las obligaciones previstas, en cada uno de los acuerdos.

## **7.5 Otros tratados internacionales firmados por México**

Básicamente, los tratados y acuerdos comerciales celebrados por México con aprobación del Senado de conformidad con el Artículo 133 de la CPEUM, prevén la estructura señalada en la tabla 6-3.

Por otra parte, los principales tratados o acuerdos internacionales comerciales celebrados por México hasta el momento, se encuentran centrados en el Continente Americano, con excepción del Acuerdo de Cooperación con la Unión Europea.

### **7.5.1 Tratado de Libre Comercio entre la República de Chile y los Estados Unidos Mexicanos**

El 17 de abril de 1998 los gobiernos de México y de Chile firmaron un Tratado de Libre Comercio bilateral y convinieron en lograr un Acuerdo para evitar la doble tributación. Los Decretos respectivos por el que se aprobaron el tratado y acuerdo en comento se publicaron en el DOF el 30 de diciembre de 1998.

Este tratado sustituye al Acuerdo de Complementación Económica entre México y Chile, firmado el 22 de septiembre de 1991 en la ciudad de Santiago de Chile con en vigor al momento de su publicación en el DOF el 23 de diciembre de 1991.

<sup>284</sup> Perret, Luis. "La solución de controversias en los acuerdos paralelos del TLC". *Resolución de controversias comerciales en América del Norte*. UNAM, México, 1994, pág. 215.



El Tratado de Libre Comercio con Chile incorpora reglas existentes en los temas de servicios e inversiones, así como un sistema a la solución de controversias que asegura normas claras y transparentes en el intercambio binacional, dentro del marco de los principios de la OMC.

El Tratado contiene además, disposiciones relacionadas con las instituciones, transporte aéreo, telecomunicaciones, acceso a mercados, reglas de origen, procedimientos aduaneros, medidas sanitarias y fitosanitarias, normas técnicas, salvaguardias, propiedad intelectual, entrada temporal de personas de negocios. Asimismo, se espera que entre en vigor, con el compromiso de negociar en el futuro los temas de servicios financieros, la eliminación de derechos *antidumping* y las formas de evitar la discriminación en compras del Estado.

#### **7.5.2 Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y las Repúblicas de Colombia y Venezuela (G-3)**

Se firmó en forma conjunta el 13 de junio de 1994, en la ciudad de Cartagena de Indias, Colombia; el párrafo 1 del Artículo 23-04 establece que el tratado entrará en vigor el 1o. de enero de 1995; sin embargo, su publicación en el DOF se realizó el 9 de enero de 1995.

#### **7.5.3 Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Costa Rica**

Firmado en la Ciudad de México el 5 de abril de 1994; El Artículo 19-03 dispone que el tratado entrará en vigor el 1o. de enero de 1995; no obstante, su publicación en el DOF se efectuó hasta el 10 de enero de 1995.

#### **7.5.4 Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Bolivia**

Se firmó en la ciudad de Río de Janeiro, Brasil, el 10 de septiembre de 1994; el Artículo 21-04 preceptúa que entrará en vigor el 1o. de enero de 1995; sin embargo, su publicación en el DOF fue hasta el 11 de enero de 1995.

#### **7.5.5 Tratado de Libre Comercio entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Nicaragua**

Publicado en el DOF el 1 de julio de 1998 y con entrada en vigor en la misma fecha.

## CONCLUSIONES

- Una parte *sistema jurídico mexicano*, entendido como un conjunto de normas, reglas y principios de derecho relacionados entre sí con la Constitución Política Federal y que tienen a ésta como base, se constituye por el régimen jurídico del comercio exterior, el cual se constituye por dos ámbitos de aplicación distinta: el ámbito interno y el ámbito externo. Dentro del primer ámbito se encuentran el régimen jurídico interno, y dentro del segundo el régimen jurídico externo, el cual a su vez se divide en regional y multilateral.
- El *régimen jurídico interno* del comercio exterior se forma por las fuentes jurídicas internas que regulan en el territorio, esto es, el conjunto de disposiciones jurídicas que regulan directa o indirectamente en el territorio nacional los intercambios de mercancías, servicios y los aspectos de propiedad intelectual relacionados con el comercio, entre México y los mercados externos. Las principales fuentes jurídicas internas del comercio exterior se conforma por la CPEUM, las leyes emanadas del Congreso de la Unión, los reglamentos de las mismas emitidos por el Ejecutivo Federal, y los diversos decretos en la materia, siempre que tengan relación directa con el intercambio internacional de bienes, servicios y capitales. La principal fuente del régimen jurídico de comercio internacional la encontramos en la CPEUM.

El régimen jurídico interno del comercio exterior se caracteriza por ser dinámico al tener que adecuarse a las necesidades de los intercambios comerciales, y por ser muy amplio ya que abarca directa e indirectamente materias que van desde aspectos aduaneros, servicios, inversión, competencia económica, propiedad industrial, hasta los diversos procedimientos de investigación en materia de prácticas desleales de comercio internacional.

- El *régimen jurídico externo* del comercio exterior tiene como fuente primaria a la CPEUM y como fuente secundaria al conjunto de acuerdos bilaterales y multilaterales que regulan directa o indirectamente la política comercial del país y que han sido suscritos por el Presidente de la República y aprobados por el Senado. El principal acuerdo internacional signado por México que reglamenta el comercio internacional multilateral es el Acuerdo por el que se establece la OMC y sus acuerdos integrantes, que incluye el GATT, el GATS y el TRIPS. Por su parte, en ámbito regional el principal instrumento que regula las transacciones comerciales de México con sus socios comerciales más importantes de América del Norte es el TLCAN, sin menoscabar la existencia

de otros tratados y acuerdos regionales relacionados con el comercio, que también constituyen fuentes jurídicas del régimen jurídico externo del comercio mexicano. El régimen jurídico internacional del comercio exterior también se caracteriza por ser muy dinámico y amplio.

- La relación que guardan la CPEUM y los tratados internacionales no representa problema alguno ya que la doctrina como la jurisprudencia unánimemente concuerdan en la supremacía de la Constitución Federal sobre el derecho interno y los tratados. Siguiendo un punto de vista jerárquico de esta relación, la CPEUM se encuentra por arriba del orden jurídico interno e internacional.
- No obstante, la relación que tienen las "leyes del Congreso de la Unión" con los tratados internacionales sugiere un análisis más profundo. El hecho de que la doctrina establezca una diferencia entre las leyes emanadas de la CPEUM y las que no emanan de la misma, resulta una cuestión irrelevante para la solución de conflictos entre éstas con los tratados internacionales si resolvemos dichos conflictos sobre la base de un criterio de aplicación especial del ordenamiento interno del tratado internacional.
- Igualmente, resulta irrelevante establecer una jerarquía entre las leyes emanadas del Congreso Federal y los tratados internacionales para la resolver un conflicto de antinomias entre las de leyes federales y los tratados, pues si lo vemos técnicamente no existe tal conflicto, toda vez de que cada ámbito tiene su propia competencia de aplicación, no obstante que dichos ordenamientos regulen supuestos iguales. Por tal razón sostenemos que el régimen jurídico interno y el régimen jurídico externo, del comercio exterior, constituyen dos ámbitos de aplicación especial dentro del sistema jurídico mexicano.
- Con respecto a la relación que guardan la CPEUM, las leyes federales y los tratados internacionales con las leyes locales de los estados de la República, consideramos que al no ser éstas leyes supremas, las primeras y los tratados jerárquicamente se encuentran por arriba de las leyes locales, por lo que los jueces locales se encuentran obligados a cumplir dichos ordenamientos.

No obstante la distinción de jerarquías entre leyes supremas y leyes locales, existen dos ámbitos especiales de competencia diferentes entre éstas, que las primeras no deben invadir, conforme al principio de facultades expresas de los poderes federales establecida el artículo 124 de la CPEUM, salvo para celebrar Acuerdos internacionales por parte de la Federación, ya que ésta es la única que tiene competencia para celebrar tratados, inclusive respecto de materias que son de competencia reservada a los estados, pues el Presidente de la República es el único facultado para celebrar tratados internacionales.

Las dependencias u organismos descentralizados de la administración estatal o municipal son facultados por los Artículos 2o., fracción II y 7o. de la Ley sobre la Celebración de Tratados para celebrar acuerdos interinstitucionales, sin embargo, no facultan los estados y municipios en sí a para celebrar estos acuerdos. No obstante consideramos que estas disposiciones violan lo dispuesto en los artículos 117, fracción I y 133 de la CPEUM.

- Los artículos 133, 131, 117 fracción I, 76 fracción I, y 89 fracción X de la CPEUM, interpretados armónicamente con el precepto 104 del mismo Ordenamiento, facultan al Presidente de la República para celebrar tratados y al Senado para aprobarlos cuando contengan sistemas pacíficos de solución de controversias, a los que debe sujetarse el mismo Estado mexicano.

Cabe señalar que el Artículo 8o. de la Ley sobre Celebración de Tratados, prevé los requisitos que deben reunir los mecanismos de solución de diferencias previstos en un tratado para ser válidamente celebrado. Sin embargo, consideramos que estos requisitos contravienen el Artículo 133 de la CPEUM, ya que para que sea válido un tratado, basta que éste cumpla con el procedimiento establecido en citado numeral y que esté de acuerdo con la propia Constitución Federal.

Asimismo, el artículo 104 de la CPEUM, deja abierta la posibilidad de que los tribunales mexicanos puedan no conocer del cumplimiento de tratados cuando las resoluciones de los órganos establecidos en los mecanismos de solución de diferencia tengan efectos internacionales, por ejemplo: las resoluciones de los paneles previstos en el ESD o en el TLCAN cuyas resoluciones tiene efectos entre Estados extranjeros; resoluciones derivadas de un conflicto que surja entre el Estado mexicano con otro Estado o Estados extranjeros; o de México con un particular o particulares extranjeros; o entre un particular mexicano con un particular cuyo establecimiento se encuentre en el extranjero.

- Por otro lado, la liberalización del comercio ha jugado un papel importante en las políticas económicas de los países y en el establecimiento de acuerdos de integración que regulan las transacciones internacionales. Las nuevas políticas comerciales de los países, como es el caso de México, se concretan en acuerdos o tratados comerciales y de cooperación, los cuales brindan un marco ordenado y claro de la administración de los flujos de intercambio comercial, cuya intención ha sido siempre la de acaparar mercados internacionales para la venta de sus productos.

La política económica actual de México, se encuentra sustentada en un modelo de apertura comercial, cuyas bases se establecieron en los principios de la década de los años 80, cuando se eliminó el modelo de sustitución de importaciones. Como consecuencia de ello, la política comercial de México hoy

en día, se caracteriza por la intensa celebración de acuerdos y tratados internacionales cuyos objetivos se destacan por la eliminación de barreras al comercio, el incremento de las oportunidades de inversión, la salvaguarda de los derechos de propiedad industrial e intelectual y la creación de procedimientos de solución de controversias, entre otros aspectos.

El ingreso de México al GATT en 1986 y posteriormente a la OMC en 1995, así como el establecimiento de Decretos para la promoción del comercio exterior y las diversas reformas a las leyes relacionadas con el intercambio de bienes, capitales y servicios con el extranjero, entre otros instrumentos, han beneficiado el desarrollo económico del país, lo que le ha permitido una mayor captación de divisas e inversión extranjera directa, con la consecuente creación de nuevas empresas y más fuentes de empleos.

No obstante, el crecimiento que México ha mostrado a partir de 1980 hasta la fecha con el modelo de apertura económica, es importante mencionar que todavía falta mucho por hacer, por ejemplo: que se ofrezcan nuevos atractivos para acercar la inversión extranjera de países como los de la Unión Europea; crear y mejorar la infraestructura de las vías de comunicación y transporte; promover una reforma fiscal integral que atraiga capitales externos; impulsar los parques industriales, sobre todo en los estados más pobres de la República Mexicana, estimular la inversión de maquinaria y equipo y de nuevas tecnologías; desarrollar un marco jurídico equitativo, transparente y eficiente; llevar una política monetaria adecuada; y educar a las nuevas generaciones para prepararlas a la globalización del comercio mundial.

Asimismo, se deberá tener más cuidado con los calendarios de desgravación contenidos en los acuerdos comerciales, ya que en algunos casos, como en el TLCAN, se establecen márgenes de tiempo cortos que impiden a la industria nacional prepararse adecuadamente para hacer frente a la competencia internacional.

- Finalmente, derivado de la investigación efectuada para la realización del presente trabajo, se observó que existe por parte de los profesionistas en el área del derecho un enorme desconocimiento de los temas relacionados con el comercio exterior. De ahí la importancia de involucrar más y mejor a los estudiantes de derecho de la UNAM y de las demás universidades de los estados de la República con los temas relacionados con el comercio exterior, a fin de formar profesionistas más competentes dentro del proceso de globalización que actualmente vive México.

## GLOSARIO

**Actos de comercio.** Resultan de la expresión de la voluntad humana susceptible de producir efectos jurídicos dentro del ámbito de la realidad reservada a la reglamentación de la legislación mercantil: una compraventa internacional de mercaderías.

**Amicus curiae.** Los terceros interesados que sin tener el carácter de partes contendientes participan dentro de un procedimiento de arbitraje. Tendrán derecho a asistir a las audiencias, a ser oídos por el grupo de trabajo arbitral, a presentar comunicaciones escritas y a recibir éstas de las partes implicadas, con el fin de poder recurrir posteriormente el fallo, siempre que tengan interés substancial en el en el procedimiento.

**Arancel.** Instrumento jurídico de carácter económico considerado como una barrera al comercio internacional, a fin de regular la entrada y salida de mercancías por territorio nacional, mediante la fijación de los impuestos al comercio exterior.

**Aranceles consolidados.** Constituyen un límite máximo que no se puede superar frente a ningún exportador signatario del GATT/OMC y que representa un compromiso universal de apertura de mercado garantizada por el Acuerdo, excepto tratándose de casos muy especiales, como la existencia de graves perjuicios en la balanza de pagos o en la industria por un aumento repentino de las importaciones.

**Autarquía.** Ausencia de comercio; aislamiento económico.

**Balanza comercial (Balanza de mercancías y servicios).** También se la llama "balanza de partidas en cuenta corriente". En ella se resumen las diferencias entre la exportación y la importación totales de bienes y servicios. Es un componente de la balanza de pagos internacionales.

**Balanza de pagos.** Es una cuenta en la que se resumen todas las transacciones económicas de un país con el resto del mundo durante un año. Sus principales componentes son la *cuenta corriente*, la *cuenta de capital* y la *cuenta de reservas oficiales* (o pagos oficiales).

**Banco Mundial (BM).** El Banco de Reconstrucción y Fomento (BIRF), comúnmente conocido como BM, es una institución financiera intergubernamental. Sus objetivos son ayudar a elevar la productividad y los ingresos, y reducir la pobreza en los países en desarrollo. Fue fundado en diciembre de 1945, con base en un plan elaborado en la Conferencia de Bretton Woods de 1944. El Banco presta recursos financieros a países en desarrollo que merecen crédito. La mayoría de sus fondos los recauda vendiendo bonos en los principales mercados de capital del mundo.

**Cláusula de habilitación.** Con este término se designa la "Decisión sobre Trato Diferencial y Más Favorable, Reciprocidad y Participación Más Plena de los Países en Desarrollo", negociada durante la Ronda Tokio como Parte I de un nuevo "Acuerdo de Estructura" sobre Comercio Internacional. La Cláusula habilitadora legalizó la concesión de preferencias por las Partes Contratantes desarrolladas del GATT, a los países en desarrollo. Se constituye como una excepción al principio de Trato de Nación Más Favorecida.

**Cláusula de salvaguarda (de escape).** Disposición en un acuerdo comercial bilateral o multilateral que permite a la nación signataria imponer aranceles u otras medidas (o suspender concesiones), cuando las importaciones amenazan dañar gravemente a los productores nacionales de bienes competitivos. El artículo XIX del GATT reconoce las disposiciones de salvaguarda (o salvaguardia) para ayudar a que las empresas y trabajadores afectados adversamente por una oleada repentina de importaciones se ajusten al nivel creciente de competencia por tales importaciones. También se les conoce como *medidas de emergencia*.

**Contingentes.** El monto de una mercancía que podrá ser importado o exportado mediante un certificado de cupo expedido por la SECOFI, por lo general durante un período de tiempo. Tienen como función regular la cantidad de determinada mercancía que a un país le conviene importar o exportar en atención a los factores productivos y bienestar de los consumidores. Se les conoce como *cupos de importación o exportación*. Existen los cupos máximos y los *arancel-cupo*.

**Costo de protección de un arancel.** Las pérdidas reales en el bienestar de un país, debidas a las ineficiencias causadas por un arancel en la producción y el consumo.

**Costos decrecientes.** Significan un factor importante —junto con las *diferencias* entre los costos comparativos—, que explica por qué son ventajosos la especialización y el comercio, ya que la especialización en gran escala es más provechosa cuando existe un mercado muy extenso. Si las economías de la producción en serie son abrumadoramente importantes, los costos pueden disminuir a medida que aumenta la producción, lo cual reforzaría el argumento en favor del intercambio comercial de bienes.

**Cupos de importación o de exportación.** Véase *Contingentes*.

**Decreto delegado (Decreto-ley).** La decisión de carácter legislativo que dicta el poder ejecutivo en uso de facultades extraordinarias. Es el caso de la suspensión de garantías individuales, sustentado en el estado de necesidad, en circunstancias excepcionales, mediante prevenciones generales, por un tiempo limitado y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. El decreto delegado debe estar debidamente fundado en las condiciones y circunstancias previstas por la propia Constitución General de la República.

**Déficit.** Existe cuando los débitos totales de un país exceden a los créditos totales en las cuenta corriente y de capital. El balance neto de débito mide el *déficit en la balanza de pagos* del país. Este déficit debe compensarse con un balance neto de crédito igual en la cuenta de reservas oficiales del país. El déficit se mide sumando todos los rubros en la balanza de pagos excepto aquellos situados en la cuenta de reservas oficiales del país.

**Deflación.** La reducción de la *masa monetaria* en circulación que conlleva un descenso generalizado de los precios y una revaloración de la moneda, constituida por una mecánica inversa que la expresada para la inflación.

**Derecho positivo.** La expresión "derecho positivo" tiene connotaciones diversas; sin embargo, todas coinciden en que se caracteriza por ser el derecho "propiamente hablando", el derecho existente, el derecho puesto (*laid down*) por instituciones sociales de cierto tipo —por ejemplo, el Congreso de la Unión—, en determinada comunidad, el cual constituye el objeto de la ciencia del derecho.

**Derechos Especiales de Giro (DEG).** Unidad de cuenta utilizada por el Fondo Monetario Internacional como activo complementario de reserva monetaria internacional. Están a disposición de los gobiernos a través del Fondo y puedan ser usados en transacciones entre éste y los gobiernos miembros. Los países miembros del FMI han convenido en considerar los DEG como complementos del oro y las monedas de reserva al liquidar sus cuentas internacionales. El valor unitario de un DEG refleja el valor de intercambio de una "canasta" de monedas de varios países comerciales importantes.

**Divisas.** Reclamaciones que se tienen sobre otro país, ya sea en la moneda de éste o de valores que reditúan intereses.

**Dumping.** La importación en condiciones de discriminación de precios, consistente en la introducción de mercancías al territorio nacional a un precio inferior a su valor normal, que cause o amenace causar daño a la producción nacional.



**Economía internacional.** Estudia las relaciones y la interdependencia económicas entre países, las cuales influyen en las relaciones políticas, sociales, culturales y militares de las naciones del mundo. Tiene como objetivo analizar el efecto del flujo internacional de bienes, servicios y factores productivos sobre el bienestar de los consumidores domésticos, así como examinar o predecir las políticas nacionales, dirigidas a la regulación de tales flujos.

**Economías de escala.** Surgen cuando la producción es suficientemente grande de modo que la división del trabajo y la especialización se hacen posibles y la producción de un bien es proporcionalmente más alta que el incremento en el uso de los insumos o en las dotaciones de factores productivos. Esto es, cuando cada trabajador puede especializarse en la realización de una simple tarea repetitiva, generando un incremento en la productividad y es posible utilizar maquinaria más especializada y productiva.

**Empréstito.** El préstamo que toma un estado, (corporación o empresa), especialmente cuando está representado por títulos negociables o al portador.

**Fondo Monetario Internacional (FMI).** Institución financiera, propuesta en la Conferencia de Bretton Woods, para estabilizar el sistema monetario internacional como una base sólida para la expansión ordenada del comercio internacional. Entre otras cosas, vigila las políticas referentes al tipo de cambio de los países miembros, les presta recursos en divisas para apoyar sus políticas de ajuste cuando tienen dificultades en su balanza de pagos y les aporta ayuda financiera, a través de un recurso de financiamiento compensatorio especial, cuando tienen un déficit temporal en sus ganancias por exportaciones de productos básicos.

**Inversión neutra.** Se considera neutra la inversión cuando ésta se representa en acciones (serie "N") sin derecho a voto o con derechos corporativos limitados, siempre que obtengan previamente la autorización de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, y cuando resulte aplicable, de la Comisión Nacional de Valores.

**Ley de la ventaja comparativa.** El costo comparativo se basa fundamentalmente en la diversidad de condiciones más favorables que tiene un país con relación a otro para producir un bien. La nación menos eficiente debería especializarse en la producción y exportación del bien en el cual su desventaja absoluta es inferior (ventaja comparativa). Por otro lado, el país debería importar el bien en el cual su desventaja absoluta es superior, o sea, el bien en el cual tiene desventaja comparativa.

**Liquidez internacional.** Se refiere principalmente a las reservas internacionales oficiales (tenencias de oro, monedas convertibles, los DEG y las posiciones de reserva en el FMI). La liquidez internacional se necesita para que los países puedan financiar temporalmente su déficit sin restricciones directas al comercio y

permitir, al mismo tiempo, que otras medidas de ajuste más aceptables operen para corregir los déficit de la balanza de pagos.

**Mercado de país de origen.** Determina cuándo una mercancía importada a territorio nacional se puede considerar de determinado país, por ejemplo canadiense, mexicana o chilena. Mediante el mercado de país de origen se exige que una mercancía importada a territorio nacional ostente un mercado en donde se indique el nombre del país de donde es originaria dicha mercancía. Compete a la SECOFI establecer los requisitos de mercado de país de origen.

**Medidas de emergencia.** Véase *Cláusula de salvaguarda*.

**Medidas de regulación y restricción no arancelarias a la exportación e importación.** Se refiere a los obstáculos al comercio distintos de los impuestos al comercio exterior tales como, permisos previos, autorizaciones, cupos, mercado de país de origen, certificaciones, cuotas compensatorias, normas oficiales y los demás instrumentos que se consideren adecuados para el logro de la política comercial de un Estado.

**Mercantilismo.** Se llama mercantilismo económico (*laissez-faire*), el sistema de política comercial que imperaba en Inglaterra y en muchos países del continente europeo durante los siglos XVI y XVII, así como el cuerpo de doctrina económica asociado con él. Se caracterizaba por un nacionalismo potente y celoso que hacía hincapié en la prosperidad y fuerza de la nación. Sostenía que la forma más apropiada para que un país llegase a ser rico y poderoso consistía en exportar más de lo que importaba. Cuanto más oro tuviera una nación, más rica y poderosa sería. Los mercantilistas sostenían que el gobierno debía estimular las exportaciones y restringir las importaciones.

**Modelo de la brecha tecnológica.** Determina que gran parte de las exportaciones de los países industrializados se basa en el desarrollo de nuevos productos y procesos de producción. Estos factores dan al país un monopolio temporal, que dura hasta que otros países copian la tecnología y venden a precios inferiores a los del país que había puesto en práctica la nueva tecnología. Mientras tanto, el de la tecnología avanzada pudo haber desarrollado productos y procesos productivos aún más novedosos.

**Nomenclatura arancelaria.** Mediante ésta se clasifican todas las mercancías transportables que según su composición o función deben ubicarse en un código de identificación universal, a efecto de aplicarles el respectivo impuesto al comercio exterior. Se trata de un lenguaje lógico y sistemático aceptado internacionalmente que facilita la fluidez expedita de las mercaderías de comercio internacional.

**Permisos previos de importación y de exportación.** Es el instrumento jurídico expedido por la SECOFI para efectuar la entrada o salida de mercancías al o del territorio nacional y que estén afectadas al cumplimiento de dicho requisito. No se podrán sujetar a permiso previo las mercancías para combatir prácticas desleales de comercio internacional y con el fin de que se cumplan las normas oficiales mexicanas.

**Política comercial.** Parte de las estrategias económicas de un país relacionada con la importación y exportación de bienes, servicios y capitales, cuyo propósito principal es la expansión y defensa de la producción nacional, mediante instrumentos legalmente reconocidos tales como aranceles, regulaciones y restricciones no arancelarias, acuerdos comerciales, solución de controversias: moneda y cambio.

**Prácticas desleales de comercio internacional.** Se consideran como tales, la importación de mercancías en condiciones de discriminación de precios (*dumping*) u objeto de subvenciones en su país de origen o procedencia, que causen o amenacen causar daño a la producción nacional.

**Principio de la no discriminación.** Involucra a la Cláusula de la Nación Más Favorecida (CNMF) y a la Cláusula de Trato Nacional (CTN). La CNMF implica el establecimiento de concesiones en el orden exterior de un país a cualquier otro país de un trato no menos favorable que el primero puede conceder a terceros países, bienes, servicios o personas. La CTN significa el ofrecimiento de concesiones de un país importador en el orden interior del mismo, respecto a otros países, personas, bienes o servicios, que le brindan beneficios equivalentes para sus exportaciones.

**Requisitos de desempeño.** Las condiciones exigidas por un país a las inversiones de inversionistas extranjeros en el territorio de ese país, consistentes en el establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción u operación de dichas inversiones, tales como exportar un determinado nivel o porcentaje de bienes o servicios, adquirir o utilizar preferentemente bienes producidos o servicios prestados en el territorio, exigir que una empresa designe a individuos de alguna nacionalidad para ocupar puestos de dirección, etcétera, con el fin de favorecer a la producción nacional.

**Restricciones cuantitativas.** Los obstáculos al comercio consistentes en la aplicación de cuotas contingentes, licencias de importación o de exportación o cualquier otra medida a la importación o a la exportación de productos o a la venta para su exportación, distintos de los derechos de aduana, impuestos u otras cargas.

**Subvención.** El beneficio que otorga un gobierno extranjero, directa o indirectamente a los productores o exportadores para fortalecer inequitativamente

su posición competitiva internacional, a través de estímulos, incentivos, primas o subsidios, salvo que se trate de prácticas internacionalmente aceptadas.

**Superávit.** Existe cuando los créditos totales de un país exceden a los débitos totales en las cuenta corriente y de capital. El balance neto de crédito mide el superávit en la balanza de pagos del país. Este superávit debe compensarse con un balance neto de débito igual en la cuenta de reservas oficiales del país. El superávit se mide sumando todos los rubros en la balanza de pagos excepto aquellos situados en la cuenta de reservas oficiales del país.

**Teoría de la ventaja absoluta.** Sostenía que con el libre comercio cada país podía especializarse en la producción de aquellos bienes que pudiera producir más eficientemente que otros países (ventaja absoluta) e importar aquellos otros en los que tuviera una desventaja absoluta o que produjera de manera menos eficiente. Esta especialización internacional de los factores productivos conduciría a un incremento de la producción mundial, el cual sería compartido por los países involucrados en el comercio. De esta forma, un país no necesariamente se beneficia a expensas de otros, puesto que todos podrían beneficiarse simultáneamente.

**Territorio aduanero.** El territorio delimitado por las fronteras aduaneras dentro del cual resulta de aplicación un único sistema tributario aduanero y de prohibición a la introducción y a la salida de las mercaderías. La Ley Aduanera considera como territorio aduanero, México, país y territorio nacional, lo que conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos integra el territorio nacional y la Zona Económica Exclusiva situada fuera del mar territorial.

**Zona económica exclusiva.** Es una área situada más allá del mar territorial y adyacente a éste, en la que coexisten derechos y jurisdicciones del Estado ribereño y derechos y libertades de los demás Estados. El Estado ribereño tiene en la zona derechos de soberanía para los fines de exploración y explotación, conservación y administración de los recursos naturales tanto vivos como no vivos de las aguas, el lecho y el subsuelo del mar, y con respecto a otras actividades con miras a la exploración y explotación económicas de la zona. No se puede extender más allá de doscientas millas náuticas contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial. El Artículo 27, párrafo octavo, de la CPEUM sanciona dicha zona económica.

## BIBLIOGRAFÍA

### Libros:

Adame Goddard, Jorge. "El Tratado de Libre Comercio en el orden jurídico mexicano". *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte*. T. I, UNAM, México, 1993.

Anabalon, Ramírez Carlos. *Apuntes de Clases para Cursos Iberoamericanos de Derecho Aduanero*. Organización de Estados Americanos, México, 1993.

Arnaud, Vicente Guillermo. *Mercosur, Unión Europea, Nafta y los procesos de integración regional*. Abeledo-Perrot, Argentina, 1996.

Ávila, Antonio Ma. et al. *Regulación del Comercio Internacional Tras la Ronda Uruguay*. Tecnos, España, 1994.

Basaldúa, R. Xavier. *Derecho Aduanero*. Abeledo-Perrot, Argentina, 1992.

Bernal, Polo. *Tratado Sobre Derecho Aduanero. Código Aduanero*. Fondo Editorial Coparmex, México, 1978.

Bobbio, Norberto. *Contribución a la Teoría del Derecho*. Debate, España, 1990.

Carpizo, Jorge. "La interpretación del artículo 133 constitucional". *Estudios Constitucionales*. UNAM, México, 1980.

Carreau, Dominique et al. *Droit international économique*. 3e. édition, Librairie General de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1990.

Carvajal, Contreras Máximo. *Derecho Aduanero*. Quinta edición, Porrúa, México, 1995.

Cervantes, Ahumada Raúl. *Derecho Marítimo*. Editorial Herrero, México, 1970.

*Comercio Exterior de México. Aduanas (Manual de Autoestudio)*. T. I, II y III, Instituto Nacional de Capacitación Fiscal-Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, marzo 1996.

De la Cueva, Mario. *Teoría de la Constitución*. Porrúa, México, 1982.

*Diccionario Jurídico Mexicano*. Octava edición, Universidad Nacional Autónoma de México-Editorial Porrúa, México, 1995.

*El Proceso de Adhesión de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)*. Gabinete de Comercio Exterior, SECOFI, México, 1986.

Ellsworth, P.T. *Comercio Internacional*. Tercera edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1955.

*Enciclopedia Jurídica Omeba*. T. III, Editorial Bibliográfica, Argentina, 1955.

Escrache, Joaquín. *Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia*. Imprenta de Eduardo Cuesta, España, 1874.

Faya Viesca, J. *Leyes federales y Congreso de la Unión*. Porrúa, México, 1991.

Gual, Villalbí Pedro. *Teoría de la Política Comercial Exterior*. Editorial Juventud, España, 1940.

Heftye Etienne, Fernando. "Capítulo XI del Tratado de Libre Comercio de América del Norte: Inversión". *El tratado de Libre Comercio de América del Norte; análisis, diagnóstico y propuestas jurídicas*. T. II, UNAM, México, 1993.

INEGI. *Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 1997*. México, 1998.

Jackson, John H. et al. *Legal international economic relations cases, materials and text*. Third edition, West Publishing Co., St. Paul, Minn., 1995.

Jackson, John H. *The world trading system*. Fourth printing, The MIT Press, Cambridge, Mass., 1991.

Krugman, Paul R. y Obstfeld Maurice. *Economía Internacional. Teoría y Política*. (Tr. Joaquín Turno et al). Tercera edición, McGraw-Hill, España, 1995.

Malpica de la Madrid, Luis. *¿Qué es el GATT? Las Consecuencias Prácticas del Ingreso de México al Acuerdo General*. Grijalbo, México, 1988.

Malpica de la Madrid, Luis. *El Sistema Mexicano Contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte*. UNAM, México, 1996.

Mercado H., Salvador. *Comercio Internacional*. T. II, Limusa, México, 1997.

Pereznieto Castro, Leonel, (Coord.). *El T.L.C. Una introducción*. Estado de Sonora-Universidad de Sonora, México, 1994.

*Plan Nacional de Desarrollo 1994-2000*. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1995.

Quintana Adriano, Elvia. "El Comercio Exterior de México. Marco Jurídico, Estructura y Política". *Tesis Doctoral*. UNAM, julio de 1987.

Rangel Medina, David. *Derecho de la propiedad industrial e intelectual*. UNAM, México, 1992.

Saborio, Silva et al. "Reto a la Apertura", *Libre Comercio en las Américas*. McGraw-Hill, México, 1994.

Sagahón Hervert, Homero. *Manual práctico de comercio exterior*. Tercera edición, Dofiscal Editores, México, 1993.

- Salvatore, Dominick. *Economía Internacional*. (Tr. Gloria E. Rosas y Marco A. Tiznado). Tercera edición, MacGraw-Hill, México, 1992.
- Samuelson, Paul A. *Curso de Economía Moderna*. (Tr. J.L. Sampedro). Décimo sexta edición, Aguilar, España, 1972.
- Schettino, Macario. *El Tratado de Libre Comercio ¿Qué es y cómo nos afecta?* Grupo Editorial Iberoamérica, México, 1994.
- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. *Industria maquiladora de exportación*. Dirección General de Servicios al Comercio Exterior, México, 1997.
- Senado de la República. *Información básica sobre el GATT y el desarrollo industrial y comercial de México*. (Cuadernos del Senado, 55). LIII Legislatura, México, 1985.
- Sepulveda, César. *Derecho internacional*. Décimo sexta edición, Porrúa, México, 1991.
- Serrano Migallón, Fernando. "El mecanismo de solución de controversias en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte". *Resolución de controversias comerciales en América del Norte*, UNAM, México, 1994.
- Tardiff, Guillermo. *Historia General del Comercio Exterior Mexicano*. T. I, II y III, Porrúa, México, 1968.
- Torres, Gaytán Ricardo. *Teoría del Comercio Internacional*. Décimo novena edición, Siglo Veintiuno Editores, México, 1994.
- Witker, Jorge y Jaramillo Gerardo. *Comercio Exterior de México, Marco Jurídico y Operativo*. Universidad Nacional Autónoma de México-McGraw-Hill, México, 1996.
- Witker, Jorge. (Coord.). *Resolución de controversias comerciales en América del Norte*, UNAM, México, 1994.
- Witker, Jorge. (Coord.). *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Análisis, Diagnóstico y Propuestas Jurídicos*. T. I y II, UNAM, 1993.
- Witker, Jorge. *Derecho Tributario Aduanero*. UNAM, México, 1995.

#### Hemerografía:

- Bliss, Julia Christine. "GATT dispute settlement reform in the Uruguay Round: problems and prospects". *Stanford Journal of International Law*. Volume 23, Issue 1, Stanford, 1987.
- CAAAREM. *Boletín Informativo Bimestral*. Agosto-Septiembre, 1998, México, págs. 11-12.
- Case, Brendan M. "Horizontes en expansión". *Revista Latin Trade*. Edición 701, enero 1999, México, págs. 36-38.

*Certeza Económica*. "Cambios que faltan para dar impulso a la inversión nacional y extranjera". No. 10, Febrero-Marzo, 1999, México, págs. 79-87.

Escamilla, Vargas y Cía. "Menos beneficios para exportadores". *Mundo Ejecutivo*. Número 237, Enero 1999, México, pág. 32.

Ernst-Ulrich, Petersmann. "Settlement of international and national trade disputes through the GATT: the case of Antidumping Law". *Adjudication of International Trade Disputes in International and National Economic Law*. PUPIL, Volume 7, University Press Fribourg, Switzerland, 1992.

IIEc-UNAM. *Mensajero Económico*. Sector Externo. Abril de 1998, México.

Juenguer, Friedrik K. "El derecho aplicable a los contratos internacionales". *Jurídica*. No. 23, 1994, México, págs. 49-57.

Lopez Mata, Rosendo. "Notas para el análisis sobre la constitucionalidad de algunas disposiciones contenidas en la Ley Sobre la Celebración de Tratados". *Jurídica*. No. 23, 1995, México, págs. 237-310.

Opinión del Comité Jurídico Interamericano en cumplimiento de la resolución AG/DOC.3375/96, de la Asamblea General de la Organización de los Estados Unidos Americanos, titulada "Libertad de Comercio e Inversión en el Hemisferio". *Ars Iuris*. No. 16, 1996, México, págs.63-72.

Patíño Manfer, Ruperto. "Creación de la Organización Multilateral de Comercio". *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. Nueva Serie, año XXVII, No. 81; sep-dic., 1994, UNAM, México, págs. 733-762.

Instituto de Documentación e Investigación Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana. "Sección Especial: La Ley Helms-Burton y el Derecho Internacional". *Ars Iuris*. No. 16, México, 1996.

Witker, Jorge. "Resolución de controversias en materia de antidumping y derechos compensatorios en el Tratado Trilateral de Libre Comercio E.U.A.-Canadá-México". *Revista de Ciencias Jurídicas*. No. 74, Universidad de Costa Rica, Costa Rica, 1993.

Young, Michael K. "Dispute resolution in the Uruguay Round: lawyers triumph over diplomats". *The International Lawyer*. Volume 29, Number 2, Summer 1995, USA, págs. 389-409.

#### Jurisprudencia:

Suprema Corte de Justicia de la Nación. *CD-ROOM*. México, 1994.



## Legislación nacional y tratados internacionales:

*Acta Final en que se Incorporan los Resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales.* DOF, 30 de Diciembre de 1994.

*Acuerdo de Complementación Económica entre México y Chile.* DOF, 23 de diciembre de 1991.

*Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte.* DOF, 21 de diciembre de 1993.

*Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte.* DOF, 21 de diciembre de 1993.

*Acuerdo de Marrakech por el que se Establece la Organización Mundial de Comercio.* DOF, 30 de diciembre de 1994.

*Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1947.* En Malpica de la Madrid, Luis. *¿Qué es el GATT? Las Consecuencias Prácticas del Ingreso de México al Acuerdo General.* Grijalbo, México, 1988, págs. 185-316.

*Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994.* DOF, 30 de diciembre de 1994.

*Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios.* DOF, 30 de diciembre de 1994.

*Acuerdo por el que se establecen las normas para la determinación del país de origen de mercancías importadas y las disposiciones para su certificación, en materia de cuotas compensatorias.* DOF, 30 de agosto de 1994. Modificado por última vez por Acuerdo publicado en el DOF el 11 de noviembre de 1996.

*Acuerdo por el que se establecen reglas de marcado de país de origen para determinar cuando una mercancía importada a territorio nacional se puede considerar una mercancía estadounidense o canadiense de conformidad con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.* DOF, 7 de enero de 1994. Modificado por última vez por Acuerdo publicado en el DOF el 25 de septiembre de 1997.

*Acuerdo que identifica las fracciones arancelarias de las tarifas de la Ley del Impuesto General de Importación y de la Ley del Impuesto General de Exportación, en las cuales se clasifican las mercancías sujetas al cumplimiento de las normas oficiales mexicanas en el punto de entrada al país, y en su salida.* DOF, 2 de junio de 1997. Modificado por última vez por Acuerdo publicado en el DOF el 16 de diciembre de 1997

*Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994.* DOF, 30 de Diciembre de 1994.

*Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994.* DOF, 30 de Diciembre de 1994.

- Acuerdo sobre Inspección Previa a la Expedición.* DOF, 30 de Diciembre de 1994.
- Acuerdo sobre la Agricultura.* DOF, 30 de Diciembre de 1994.
- Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias.* DOF, 30 de Diciembre de 1994.
- Acuerdo sobre las Medidas en Materia de Inversiones relacionadas con el Comercio.* DOF, 30 de Diciembre de 1994.
- Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio.* DOF, 30 de Diciembre de 1994.
- Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido.* DOF, 30 de Diciembre de 1994.
- Acuerdo sobre Normas de Origen.* DOF, 30 de Diciembre de 1994.
- Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio.* DOF, 30 de Diciembre de 1994.
- Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación.* DOF, 30 de Diciembre de 1994.
- Acuerdo sobre Salvaguardias.* DOF, 30 de Diciembre de 1994.
- Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias.* DOF, 30 de Diciembre de 1994.
- Acuerdos relativos al marco jurídico en que se desarrolla el comercio internacional.* GATT, Ginebra, 1979.
- Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).* Formada por el Tratado de Montevideo de 12 de agosto de 1980. DOF; 31 de marzo de 1981.
- Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC).* Establecida por el Tratado de Montevideo de 18 de febrero de 1960 (desaparecida).
- Canada-United States Free Trade Agreement.* International Legal Materials, volumen 27,1o. de enero de 1988.
- Código Civil para el Distrito Federal, en Materia Común y para toda la República en Materia Federal Comentado.* T. I, Segunda edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas-M. A. Porrúa, México, 1990.
- Código de Comercio.* Publicado en el DOF los días 7 al 13 de octubre de 1889. Modificado por última vez por Decreto publicado en el DOF el 23 de mayo de 1996.
- Código Fiscal de la Federación.* DOF, 31 de diciembre de 1981. Modificado por última vez por Decreto publicado en el DOF el 31 diciembre de 1998.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.* Centésima doceava edición, Porrúa, México, 1996.
- Constituciones de Francia y de Alemania.*

*Convención de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).* DOF, 5 de julio de 1994.

*Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados.* DOF, 14 de febrero de 1975.

*Decisiones y Declaraciones Adicionales Adoptadas en la Reunión Ministerial de Marrakech.* DOF, 30 de diciembre de 1994.

*Decisiones, Declaraciones y Entendimientos Ministeriales.* DOF, 30 de diciembre de 1994.

*Declaración del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Sobre la Aceptación de sus Obligaciones como Miembro de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos.* DOF, 5 de julio de 1994.

*Decreto para el Establecimiento de Empresas de Comercio Exterior.* DOF, 11 de abril de 1990.

*Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación.* Modificado por Decreto publicado en el DOF el 13 de noviembre de 1998.

*Decreto para el Fomento y Operación de las Empresas Altamente Exportadoras.* DOF, 3 de mayo de 1990. Modificado por Decretos publicados en el DOF y el 17 de mayo de 1991 y el 11 de mayo de 1995.

*Decreto Para Regular el Establecimiento de Empresas de Comercio Exterior.* DOF, 3 de mayo de 1990. Modificado por Decreto publicado en el DOF el 11 de mayo de 1995.

*Decreto Promulgatorio del Acuerdo Interino sobre Comercio y Cuestiones Relacionadas con el Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la Comunidad Europea.* DOF, 31 de agosto de 1998.

*Decreto que Establece la Devolución de Impuestos de Importación a los Exportadores.* DOF, 11 de mayo de 1995.

*Decreto que Establece diversos Programas de Promoción Sectorial.* DOF, 13 de noviembre de 1998.

*Decreto que Establece Programas de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación.* DOF, 3 de mayo de 1990. Modificado por Decretos publicados en el DOF el 11 de mayo de 1995 y de 13 de noviembre de 1998.

*Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias.* DOF, 30 de Diciembre de 1994.

*Ley Aduanera.* DOF, 15 de diciembre de 1996. Modificada por Decretos publicados en el DOF el 30 de diciembre de 1996 y 31 de diciembre de 1998.

*Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.* DOF, 30 de diciembre de 1993. Modificada por Decreto publicado en el DOF el 5 de agosto de 1994.

- Ley de Comercio Exterior.* DOF, 27 de julio de 1993. Modificada por Decreto publicado en el DOF el 22 de diciembre de 1993.
- Ley de Inversión Extranjera.* DOF, 27 de junio de 1991. Modificada por Decretos publicados en el DOF el 7 de junio y 2 de marzo de 1995 y 23 de enero de 1998.
- Ley de la Propiedad Industrial.* DOF, 27 de junio de 1991. Modificada por Decreto publicados en el DOF el 2 de agosto de 1994.
- Ley de Protección al Comercio Exterior y la Inversión de Normas Extranjeras que Contravengan el Derecho Internacional.* DOF, 23 de octubre de 1996.
- Ley del Impuesto al Valor Agregado.* DOF, 29 de diciembre de 1978. Modificada por última vez por Decreto publicado en el DOF el 31 diciembre de 1998.
- Ley del Impuesto Especial Sobre Productos y Servicios.* DOF, 30 de diciembre de 1980. Modificada por última vez por Decreto publicado en el DOF el 31 diciembre de 1998.
- Ley del Impuesto General de Exportación.* DOF, 22 de diciembre de 1995. Modificada por última vez por Decreto publicado en el DOF el 31 diciembre de 1998.
- Ley del Impuesto General de Importación.* DOF, 18 de diciembre de 1995. Modificada por última vez por Decretos publicados en el DOF el 31 diciembre de 1998.
- Ley del Impuesto Sobre la Renta.* DOF, 30 de diciembre de 1980. Modificada por última vez por Decreto publicado en el DOF el 31 diciembre de 1998.
- Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos,* DOF, 11 de enero de 1972, modificada por última vez el 21 de diciembre de 1995.
- Ley Federal de Competencia Económica.* DOF, 24 de diciembre de 1992.
- Ley Federal de Derechos.* DOF, 31 de diciembre de 1981. Modificada por última vez por Decreto publicado en el DOF el 31 diciembre de 1998.
- Ley Federal de Procedimiento Administrativo,* DOF, 4 de agosto de 1994.
- Ley Federal de Sanidad Animal.* DOF, 18 de junio de 1993.
- Ley Federal de Sanidad Vegetal.* DOF, 5 de enero de 1994.
- Ley Federal de Telecomunicaciones.* DOF, 7 de junio de 1995.
- Ley Federal del Derecho de Autor.* DOF, 24 de diciembre de 1996.
- Ley Federal sobre Metrología y Normalización.* DOF, 1 de julio de 1992.
- Ley General de Salud.* DOF, 7 de febrero de 1984. Modificada por última vez por Decreto publicado en el DOF el 9 de julio de 1996.
- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.* DOF, 28 de enero de 1988.

*Ley Sobre la Celebración de Tratados.* DOF, 2 de enero de 1992.

*Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales.* DOF, 30 de Diciembre de 1994.

*Plan Nacional de Desarrollo.* DOF, 31 de mayo de 1995.

*Reglamento de la Ley de Comercio Exterior,* DOF, 30 diciembre de 1993.

*Reglamento de la Ley Federal Sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas.* DOF, 8 de diciembre de 1975, modificado mediante Decreto publicado en el mismo órgano el 5 de enero de 1993.

*Reglamento Interior de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.* DOF, 2 de octubre de 1995.

*Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales.* DOF, edición especial, 30 de diciembre de 1994.

*Tratado de Libre Comercio de América del Norte.* DOF, 20 de diciembre de 1993.

*Tratado de Libre Comercio de América del Norte.* Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Miguel Angel Porrúa, México, 1993.

*Tratado de Libre Comercio entre la República de Chile y los Estados Unidos Mexicano.* Decreto aprobatorio, DOF, 30 de diciembre de 1998.

*Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Bolivia.* DOF, 11 de enero de 1995.

*Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Costa Rica.* DOF, 10 de enero de 1995.

*Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos, la República de Colombia y la República de Venezuela.* DOF, 9 de enero de 1995.

#### **Otras Fuentes:**

Aguilar Alvarez, Guillermo. "Marco jurídico del Tratado de Libre Comercio de América del Norte". S.e.

*Conferencia de las Naciones Unidas Sobre el Comercio y Empleo celebrada en La Habana, Cuba, Acta Final y Documentos Anexos.* Comisión Interina de la Organización Internacional de Comercio, Lake Success, Nueva York, abril, 1948.

De Silva, Carlos. "El control judicial de la constitucionalidad y la legalidad en materia de prácticas desleales de comercio". *Conferencia* sustentada en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM el día 16 de marzo de 1996.

<http://www.banxico.org.mx/egi-bin/series>.

<http://www.inegi.gob.mx>.

<http://www.secofi.gob.mx/europa.htm>.

<http://www.wto.org/wto/dispute/webds.htm>.

Villarreal Gonda, Fernando. "Prevención y solución de controversias entre las partes de Libre Comercio de América del Norte". En vía de publicación, México, 1995.