

308409



UNIVERSIDAD LATINA, S.C.

R.F.C. ULA 730813 3UI

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA U.N.A.M.

39

"LUX VIA SAPIENTIAS"

ESCUELA DE DERECHO

CAMPUS CENTRO

297855

"ANALISIS DEL MARCO JURIDICO DE LAS
PRACTICAS DESLEALES EN EL COMERCIO
EXTERIOR"

T E S I S

QUE PARA OPTAR AL TITULO DE:
LICENCIADA EN DERECHO

P R E S E N T A :

MARTHA BERENICE YUNES GARCIA

ASESOR DE LA TESIS: LIC. ALFREDO LORENZO ARIAS CARDONA

MEXICO, D. F.

NOVIEMBRE DE 2001



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 nuestro Señor Jesús y
la Virgen María por guiar
en todo momento mi
vida.

Gracias por todo lo que
me han dado y por ver
realizado uno más de mis
sueños.

A mis padres como una
muestra de lo mucho que
han hecho por mi.

Gracias por los valores
que nos han inculcado y
por el ejemplo que nos
dan al estar siempre
juntos.

A mi única hermana por
ser una bendición que
Dios me concedió.

A la memoria de mis
abuelitos paternos,
Victoria y Said, quienes
siempre cuidan de
nosotros y permanecen
en nuestro
pensamiento.

A Ollis, Porfis, Tías,
Tíos, Primas, Primos,
por la unión familiar
que prevalece entre
nosotros, la cual me
hace ser mejor en
todos los aspectos.

A mi Tío Benjamín por
ser ejemplo de
fortaleza.

A Arturo Nicolás Arias,
por la comprensión y
dedicación que me ha
brindado y en especial
por su cariño.

A mi amiga Ana Pineda,
por su apoyo en los
muchos momentos que
seguimos compartiendo.

A Mariana Villegas,
Monse Pineda, Gloria y
Gabriel Celestino por su
amistad y confianza.

A la Universidad Latina, a todos mis profesores y compañeros, por ser parte de mi formación profesional.

Al Licenciado Juan José Mercado, por sus sabios consejos que me han orientado a seguir adelante.

A los Licenciados:
Martín Briseño Arjona,
Alfredo Arias Cardona,
Leticia Bravo Aguilar,
Fernando Zapata
Mendoza,
Fernando Cervantes
Merino,
David Hernández López,
Alfredo Izquierdo Zavala;
gracias por sus
conocimientos y
atenciones.

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.

PÁGINA

1

CAPITULO 1 EVOLUCION DEL MARCO JURIDICO DE LAS PRACTICAS DESLEALES.

1.1	POLÍTICA EXTERIOR DE MEXICO DE 1970 A 1980.	3
1.1.1	Sustitución de Importaciones.	4
1.1.2	Superación del Modelo de Sustitución de Importaciones.	5
1.2	NEGOCIACIONES COMERCIALES DE MÉXICO CON EL MUNDO.	6
1.3	SEXENIO PRESIDENCIAL DE MIGUEL DE LA MADRID, 1982-1988.	10
1.3.1	Diversidad de la Política Exterior de México.	11
1.3.2	Plan Nacional de Desarrollo.	11
1.3.3	Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior.	12
1.3.4	Disposiciones Jurídicas Promulgadas.	18
1.3.5	Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y de Comercio.	19
1.3.6	Adhesión de México al GATT.	20
1.3.7	Organización Mundial Del Comercio.	24
1.4	POLÍTICA EXTERIOR DE 1988 A 1994.	25
1.4.1	Objetivos a cumplir de la Política Exterior de Carlos Salinas de Gortari.	26
1.4.2	Política de Internacionalización de la Economía.	27
1.4.3	Tratado de Libre Comercio con América del Norte.	27
1.5	SEXENIO PRESIDENCIAL DE ERNESTO ZEDILLO, 1994-2000.	30
1.5.1	Marco Trilateral del TLCAN.	31
1.5.2	Vínculos con Europa.	32
1.5.3	Negociaciones con América Latina.	33
1.6	SEXENIO PRESIDENCIAL DE VICENTE FOX, 2000-2006.	36
1.6.1	Foro Económico Mundial.	37

CAPITULO 2 ANÁLISIS JURÍDICO DE LAS DISPOSICIONES LEGALES EN MATERIA DE COMERCIO EXTERIOR.

2.1	MARCO JURÍDICO DEL COMERCIO EXTERIOR.	39
2.2	ORDENAMIENTOS LEGALES ADMINISTRATIVOS.	41
2.2.1	Ley de Comercio Exterior y su Reglamento.	42
2.3	ORDENAMIENTOS FISCALES.	44
2.3.1	Ley Aduanera y su Reglamento.	44
2.3.2	Leyes Generales de Importación y Exportación.	45
2.3.3	Ley del Impuesto al Valor Agregado y su Reglamento.	46

2.3.4	Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y su Reglamento.	47
2.3.5	Ley del Impuesto sobre la Renta y su Reglamento.	48
2.3.6	Ley Federal de Derechos.	49
2.3.7	Código Fiscal de la Federación.	50
2.4	TEORIA ARANCELARIA.	50
2.4.1	Distintos Sistemas Arancelarios.	52
2.4.2	Sistema Arancelario Armonizado.	54
2.5	MEDIDAS DE REGULACIÓN NO ARANCELARIA.	55
2.5.1	Permisos Previos o Administrativos.	56
2.5.2	Cupos.	58
2.5.3	Reglas de Origen.	60
2.5.4	Normas Oficiales Mexicanas.	63
2.6	MEDIDAS DE SALVAGUARDA.	64
2.7	INFRACCIONES Y SANCIONES CONTEMPLADAS EN LA LEY DE COMERCIO EXTERIOR.	65

CAPITULO 3

SITUACIÓN CONTRACTUAL DE LAS PRACTICAS DESLEALES EN MÉXICO.

3.1	PRÁCTICAS DESLEALES DE COMERCIO INTERNACIONAL.	68
3.2	DUMPING O DISCRIMINACIÓN DE PRECIOS.	68
3.2.1	Acuerdo Antidumping.	72
3.2.2	Determinación de la existencia del dumping.	72
3.2.3	Determinación de la existencia del daño.	73
3.2.4	Determinación de la rama de producción nacional.	75
3.2.5	Inicio de una investigación dumping.	76
3.2.6	Métodos para calcular el dumping.	77
3.2.7	Compromisos asumidos por exportadores.	80
3.2.8	Comité de prácticas antidumping.	82
3.2.9	Consultas y solución de diferencias.	83
3.3	SUBVENCIONES O SUBSIDIOS.	83
3.3.1	Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias.	85
3.3.2	Diferentes modalidades de subvenciones.	85
3.3.3	Notificación y vigilancia.	89
3.3.4	Países en desarrollo.	90
3.3.5	Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias.	91
3.4	CUOTAS COMPENSATORIAS.	91
3.4.1	Determinación del daño de la Práctica Desleal de Comercio Internacional.	94
3.4.2	Fijación de la Cuota Antidumping.	98

CAPITULO 4

CASO PRACTICO MÉXICO VS. CHINA.

4.1	UNIDAD DE PRACTICAS COMERCIALES INTERNACIONALES DE LA SECRETARIA DE ECONOMIA.	100
4.2	INVESTIGACIÓN ORDINARIA CONCLUIDA: Encendedores de gas de bolsillo.	100
4.2.1	Presentación de la Solicitud.	100
4.2.2	Inicio de la Investigación.	103
4.2.3	Resolución Preliminar.	103
4.2.4	Audiencia Pública.	104
4.2.5	Opinión de la Comisión de Comercio Exterior.	104
4.2.6	Análisis de la Discriminación de Precios.	105
4.2.7	Conclusión de la Investigación.	109
4.2.8	Resolución Final.	110
	CONCLUSIONES.	111
	PROPUESTAS.	114
	BIBLIOGRAFÍA.	115

INTRODUCCION

El comercio exterior en México en las últimas dos décadas, ha presentado una modificación en su estructura, derivado del cambio de un enfoque proteccionista a una política de apertura al exterior, mismo que marcó una perspectiva diferente en el sector importador y exportador permitiéndole a nuestro país una nueva relación con la economía internacional.

Los cambios en la economía nacional y en el derecho mexicano responden a un proceso, que en sus aspectos esenciales no se remontan más allá de 1986, cuando México firmó y ratificó el Convenio de Adhesión al GATT.

La apertura económica de nuestra nación hacia el mundo exterior, ha tenido como consecuencia la presencia de numerosos cambios e innovaciones, no sólo en el sistema económico, como era natural que sucediera, sino también en el terreno perteneciente al régimen jurídico nacional, por las importantes reformas que se han tenido que hacer a las leyes del país, así como por la expedición de nuevos ordenamientos jurídicos que la realidad y los sistemas del nuevo orden jurídico internacional han exigido, para poder ubicar a la nación dentro del contexto internacional, tanto en el campo de la economía, como en el referente a las normas de conducta internacional que existen en los países más adelantados y que han llevado a nuestro país, al mundo de los negocios internacionales.

El objetivo fundamental de esta investigación consiste en presentar un panorama general sobre la aplicación del régimen jurídico mexicano de las prácticas desleales de comercio internacional.

En este sentido se plantea un panorama específico para que las industrias mexicanas estén en posibilidades de determinar los casos en los que la importación de mercancías se realice a nuestro país en condiciones de discriminación de precios o que hayan sido objeto de subvenciones en su país

de origen o procedencia y que por ello causen o amenacen causar daño a la producción nacional, incurriendo en una práctica desleal de comercio internacional, ocasionando como sanción el pago de una cuota compensatoria.

El trabajo de investigación, se divide en cuatro capítulos, el primero de los mismos se refiere a la evolución del marco jurídico de las prácticas desleales en nuestro país, abarcando el periodo que comprende desde 1970 hasta la actualidad.

El segundo capítulo consiste en un análisis jurídico de las disposiciones legales en materia de comercio exterior, es decir, se presentan las disposiciones fiscales y administrativas que se encargan de regular de manera fundamental el comercio exterior en México.

En el tercer capítulo se señala la situación contractual de las prácticas desleales, es decir crear un estudio completo de este tema; presentándose una revisión y un breve análisis de las leyes y procedimientos en materia de antidumping y cuotas compensatorias en México; examinando las principales metodologías aplicables para determinar el dumping, los subsidios y el daño.

En el capítulo cuarto se lleva a cabo un caso práctico que se resolvió en la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales de la Secretaría de Economía, el cual se desarrolla por medio de una investigación administrativa sobre prácticas desleales de comercio internacional realizada por la República Popular de China.

El conocimiento de la legislación mexicana en las áreas de antidumping y cuotas compensatorias, así como sus procedimientos, revisten de gran importancia para poder comprender el procedimiento respecto de las resoluciones definitivas de esta materia emitidas por la Secretaría de Economía en concordancia con el Acuerdo Antidumping y Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias a los cuales se encuentra suscrito nuestro país.

CAPITULO 1

EVOLUCION DEL MARCO JURÍDICO DE LAS PRACTICAS DESLEALES.

1.1 POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO DE 1970 A 1980.

El doctrinario Andrés Rozendal establece que: "Durante la década de los setenta México buscó una vinculación más efectiva con el exterior. En muy pocos años, nuestra nación diversificó su presencia en el mundo y más adelante, la recién descubierta riqueza petrolera no sólo proporcionó al país los recursos necesarios para iniciar una nueva etapa de crecimiento acelerado, sino que le permitió emprender una política exterior activa acorde con su calidad de potencia media"¹.

Durante el periodo comprendido desde finales de los años setentas y hasta principios de los ochentas, analistas nacionales y extranjeros señalaron que si bien la política exterior mexicana se caracterizaba por su indudable congruencia en la aplicación de los principios de autodeterminación, no intervención, igualdad jurídica de los Estados, solución pacífica de controversias y cooperación internacional para el desarrollo, era evidente su relativa desvinculación de la política interna.

Esta separación de la política exterior de los asuntos internos fue comprensible en épocas pasadas, en las que México había decidido mantener cerrada su economía, ya fuera porque el modelo de industrialización utilizado se concentraba en la sustitución de importaciones, o bien porque la estructura internacional de poder estaba claramente definida, dejando poco margen de acción para iniciativas de países intermedios.

¹ ROZENDAL, Andrés. La Política Exterior de México en la Era de la Modernidad. Segunda Edición. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1993. p. 49.

Más aún, los procesos de globalización económica y creciente interdependencia eran inexistentes o aún muy incipientes y sus efectos sobre la capacidad de maniobra de gobiernos anteriores no parecían esenciales para el éxito o fracaso del logro de los objetivos nacionales.

1.1.1 SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES.

La política de sustitución de importaciones, seguida desde los años cincuentas, se sustentaba en el exceso de protección concedido a las industrias, fundamentalmente a través de los permisos de importación y de los incentivos fiscales y financieros.

Lo que favoreció al establecimiento de unidades fabriles fue la protección arancelaria, aunada a cierta estabilidad en los precios y salarios, la expansión del gasto público y la creciente demanda interna; convirtiendo a la industria en el principal motor de la economía nacional.

La estrategia de industrialización basada en la sustitución de importaciones, permitió crear una planta industrial que logró ocupar un sitio destacado entre las quince primeras del mundo y qué, sin embargo, pronto llegó a su punto de agotamiento al no favorecer el crecimiento equilibrado del país, tanto en la producción, como en la ubicación territorial de las industrias; y al no generar empleo.

El proceso de sustitución de importaciones propició la aparición de líneas de producción no necesariamente eficientes, con niveles de competitividad desfavorables para concurrir al mercado externo, debido a que carecía de selectividad.

A la vez, lo que afectó al desenvolvimiento del comercio exterior fue el escaso eslabonamiento en la cadena productiva y la incapacidad del país en la elaboración de bienes de capital y diversos insumos demandados a nivel interno.

Esa estructura proteccionista de fines de los setentas y principios de los ochentas, generó un desarrollo industrial dirigido al mercado interno.

De acuerdo con lo establecido por el libro de Apertura Comercial y Modernización Industrial, "estos hechos acentuaron la elasticidad de las importaciones en relación con el Producto Interno Bruto (PIB), por lo cual la tendencia a importar resultaba evidente; en la década de los setentas, la participación de las importaciones en la oferta nacional, pasó del 21% al 31%"².

1.1.2 SUPERACIÓN DEL MODELO DE SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES.

Al inicio de la década de los setenta se realizaron los primeros esfuerzos para mejorar las cuentas con el exterior; se puso en marcha, por ejemplo, el Instituto Mexicano del Comercio Exterior, IMCE, para promover las exportaciones de productos mexicanos, dicho instituto ha dejado de existir, es por ello que actualmente contamos con el Banco Nacional de Comercio Exterior, BANCOMEXT.

Para finales de los años sesenta el modelo de sustitución de importaciones ya se consideraba agotado pues sus fuentes de sano financiamiento, que consistieron en exportaciones agrícolas, habían llegado a su fin. Por esta razón, se consideró que el cambio era absolutamente necesario para continuar con el proceso de desarrollo nacional.

Según la crónica del gobierno de Carlos Salinas: "Por tal motivo, el Estado mexicano comenzó en esa época a adquirir empresas privadas al borde de la quiebra, o a instalar nuevas, con el argumento de que así reduciría el desempleo que existía por el patrón de crecimiento adoptado hasta entonces"³.

² Apertura Comercial y Modernización Industrial. Cuadernos de Renovación Nacional. Ira. Edición. Editorial Fondo de Cultura Económica. México 1988, p. 18.

³ Presidencia de la República. Unidad de la Crónica Presidencial. Crónica del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1994, p. 39.

El propósito teórico del apoyo al consumo via subsidios generalizados, era contrarrestar la inequitativa distribución del ingreso, pero en la práctica no benefició a aquellos que más lo necesitaban.

Ante las dificultades y la incertidumbre que se enfrentaban en el plano interior y exterior, se propuso la decisión de abrir la economía y se trató de estimular el crecimiento ampliando la capacidad de consumo de la sociedad. Todo esto financiado por Bancos Extranjeros y Organismos Financieros Internacionales.

Debido a estos financiamientos, la deuda con el exterior representó una carga excesiva en las finanzas públicas, llevando al país a una crisis financiera que origino la devaluación del peso mexicano en 1976.

1.2 NEGOCIACIONES COMERCIALES DE MÉXICO CON EL MUNDO.

A) RAZONES INTERNAS.

Lo que origino que México llevará a cabo negociaciones comerciales internacionales fue el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones y las experiencias favorables de la primera etapa de apertura al exterior, como el aumento de las exportaciones manufactureras.

El Licenciado Herminio Blanco señalo que: "La paradoja del crecimiento hacia adentro, fincado en la sustitución de importaciones, consistió en que, en un país con abundancia relativa de mano de obra, como el nuestro, la tendencia antiexportadora y las distorsiones en los precios relativos implícitas en ella, orientaron los recursos a la producción de bienes intensivos en capital"⁴.

La sustitución de importaciones combinó aranceles, permisos y subsidios directos, y generó prácticas desleales, que causaron problemas fiscales, aun en la etapa más favorable del desarrollo estabilizador del país.

⁴ BLANCO, Mendoza Herminio. Las Negociaciones Comerciales de México con el Mundo. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1994, p. 79.

Los subsidios otorgados al transporte urbano, los energéticos, el agua y el crédito; las exenciones fiscales, la depreciación acelerada de activos y los salarios nominales bajos sostenidos mediante el control de los precios de bienes de consumo, son algunas de las transformaciones generadas para fomentar la industrialización.

El autor antes mencionado establece que: "El efecto de estos instrumentos de protección y estímulos fue que, durante el periodo de 1968 a 1983, resultara difícil determinar cuales eran las industrias que recibían subsidios netos, así como el monto y duración de los mismos"⁵.

Por lo que, al final de la etapa basada en el modelo de sustitución de importaciones, el país tenía pocas posibilidades de mantener la estabilidad macroeconómica y generar empleos suficientes.

En esta etapa también existía incertidumbre en las inversiones y hubo una reducción en la tasa de acumulación, necesaria para sostener el crecimiento económico.

Son congruentes y complementarias de esas medidas regulatorias, los acuerdos comerciales suscritos por México; su utilidad y la posibilidad de negociarlos, estuvo condicionada por la estabilidad macroeconómica resultante de las medidas precedentes.

Entre estas medidas encontramos la de reordenación fiscal, reestructuración de la deuda pública y de desregulación económica.

B) RAZONES EXTERNAS.

Los factores externos que mostraron la conveniencia de contar con instrumentos que propiciaran mayor certidumbre económica fueron, la globalización de la economía y la competencia por los capitales internacionales.

⁵ Idem, p. 79.

Lo que confirmó la utilidad para México, de ofrecer mayor seguridad para la entrada de capitales extranjeros, fue el cambio en el comportamiento de los flujos de inversión extranjera de 1988 a 1993, propiciado por el programa de modernización económica y las adecuaciones reglamentarias al marco regulatorio de la inversión extranjera.

C) MOTIVOS PARA PRESERVAR NEGOCIACIONES COMERCIALES.

La creciente interdependencia de las economías nacionales ha dado lugar a un reconocimiento cada vez más extendido, de la gran importancia que reviste para todos los países participantes una apertura amplia, efectiva y global del comercio internacional.

Sin embargo, en la práctica el avance del orden económico mundial hacia tal objetivo ha sido lento. Los avances registrados durante las últimas décadas en la liberalización del comercio mundial están amenazados por las presiones proteccionistas derivadas de la desaceleración de la economía internacional y de los severos ajustes estructurales a los que se han visto sujetas diversas industrias como consecuencia de la innovación tecnológica.

En estas condiciones, señala Herminio Blanco, "se agudiza el peligro, siempre presente, de que la comunidad internacional repita las experiencias del primer tercio del siglo, cuando las potencias industriales se vieron envueltas en guerras comerciales sumamente dañinas, las cuales contribuyeron a la persistencia de los efectos de la Gran Depresión"⁶

Esos peligros, subrayan la necesidad de intensificar los esfuerzos de los organismos multilaterales, con objeto de preservar la apertura comercial internacional alcanzada en las décadas precedentes y extender este esfuerzo a las áreas de comercio más amenazadas por las actuales tendencias

⁶Ibidem, p. 82, 83.

proteccionistas.

En abril de 1990 el Senado de la República convocó a los ciudadanos, a los partidos políticos, a las asociaciones privadas y a los representantes del sector social, a participar en un Foro Nacional de Consulta sobre las Relaciones Comerciales de México con el Mundo.

Considerando las nuevas relaciones comerciales en el mundo, se recomendó que la mejor manera en que México podría afrontar los retos de la globalización económica era la de seguir una estrategia de negociaciones múltiples.

El desarrollo del citado Foro, confirmó la necesidad de intensificar el compromiso de México con un proceso de liberalización global en las negociaciones multilaterales del GATT. Por otro lado, se subrayó la necesidad de buscar otros instrumentos estratégicos para avanzar en una segunda etapa de apertura comercial mexicana. Dichos instrumentos deberían garantizar reciprocidad a la liberalización mexicana.

La conveniencia de intensificar la apertura coincidió con el hecho de que otros países como Chile, Estados Unidos, Canadá, Venezuela, Colombia, Bolivia y las Repúblicas Centroamericanas, también estuvieran interesados en proceder en forma bilateral, multilateral o regionalmente, a una liberalización comercial más profunda que la previsible en el contexto comercial.

La estrategia de negociaciones comerciales múltiples, multilaterales y regionales, que México ha llevado a cabo, complementa y refuerza su nuevo modelo de desarrollo económico con una política con miras al exterior.

El objetivo del desarrollo sustentante es un crecimiento sostenido del empleo, que mejore la tasa de crecimiento de las oportunidades de trabajo, y su nivel de remuneración, elevando así el nivel de vida de los habitantes de nuestro país.

1.3 SEXENIO PRESIDENCIAL DE MIGUEL DE LA MADRID, 1982-1988.

En la situación económica por la que atravesaba el país en 1982 se puso en evidencia que el modelo de industrialización utilizado por más de cuarenta años, creó una importante plataforma productiva, sin embargo, también originó una serie de deformaciones que impedían el avance del país.

De acuerdo con lo establecido el libro de Apertura Comercial y Modernización industrial, "las ventas externas de petróleo moldearon el perfil exportador del país, representando en 1982 el 75% de los ingresos totales de exportación"⁷. Esta situación, aunada a la caída de los precios del petróleo que se presentó desde mediados de 1981, ayudó a precipitar la crisis económica que afrontamos a partir de 1982.

A partir de este año, según lo establecido por la obra antes citada, "se manifestó una alteración que en números puede sintetizarse así: "decremento de 0.2% en el PIB; el agotamiento de las reservas del Banco de México; devaluaciones sucesivas; una inflación de 98.8%; un déficit en cuenta corriente de 2.685 millones de dólares; otro del sector público equivalente a 17% del PIB y una deuda externa total de aproximadamente 85 mil millones de dólares"⁸.

En la ceremonia de toma de posesión de su cargo, en diciembre de 1982, el Presidente Miguel de la Madrid resumió la magnitud de la crisis: "Vivimos una situación de emergencia. La situación es intolerable. No permitiré que la patria se nos deshaga entre las manos. Vamos a actuar con decisión y firmeza".

El objetivo inmediato de la estrategia fue proteger la planta productiva y el empleo, equilibrar las finanzas públicas y el sector externo; ordenar la paridad cambiaria y reducir el nivel inflacionario que conforme al Programa Inmediato

⁷ Apertura Comercial y Modernización Industrial, op. cit. p. 18.

⁸ Apertura Comercial y Modernización Industrial, op. cit. p. 20.

de Reordenación Económica (PIRE), significaba recuperar las bases para un desarrollo justo y sostenido. Por esta razón, México se vio obligado a cerrar sus fronteras, devaluar su moneda y establecer el control de cambios, a fin de racionalizar las escasas divisas disponibles.

1.3.1 DIVERSIDAD DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO.

El gobierno del Presidente Miguel De la Madrid demostró particular interés en el establecimiento de relaciones sanas y fructíferas con sus vecinos inmediatos, pero eso no significó que haya descuidado sus relaciones con otros países.

A pesar de las limitaciones impuestas por condiciones económicas desfavorables, se hizo un gran esfuerzo por mantener la presencia diplomática que exige un país con las dimensiones e importancia real de México, cuyas posiciones pueden ser decisivas porque constituyen precedentes o modelos a seguir para otros países semejantes.

De acuerdo con la obra de Política Exterior; "El proyecto de reforma estructural reforzó la necesidad de mantener una actividad diplomática intensa, ya que la apertura de la economía fue uno de los principales elementos del programa económico del Presidente De la Madrid. Para alcanzar este objetivo que constituyo un instrumento clave de modernización, era necesario diversificar los intereses mexicanos en el exterior y desarrollar estrechos vínculos en materia de comercio, inversión y cooperación financiera"⁹

1.3.2 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO.

El Presidente Miguel de la Madrid propuso a la sociedad mexicana principios, objetivos y programas, que englobaban la necesidad de alcanzar el cambio estructural de la economía, con el fin de superar la crisis en la medida en que

⁹ Política Exterior. Cuadernos de Renovación Nacional. Ira. Edición, Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1988, p. 63.

se conjugaran las causas que la producian y se efectuaran los cambios cualitativos exigidos por las circunstancias.

En el campo de la Reordenación Económica, surge el Programa para la Defensa de la Planta Productiva y el Empleo durante el periodo comprendido entre 1983 y 1984, el cual se enfocó hacia la resolución de los problemas más graves, como el desaprovechamiento de la capacidad instalada; el endeudamiento y falta de liquidez de las empresas; así como a estimular una mayor penetración de los productos nacionales en el mercado externo.

En el Plan Nacional de Desarrollo se delineó la política comercial, asociando las acciones de desarrollo industrial y de comercio exterior, en el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior (PRONAFICE), a fin de conformar un sector productivo articulado y competitivo interna y externamente.

1.3.3 PROGRAMA NACIONAL DE FOMENTO INDUSTRIAL Y COMERCIO EXTERIOR.

En el marco del mediano plazo, el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior 1984-1988 (PRONAFICE), vinculó las políticas de reordenación económica y de cambio estructural, para establecer un modelo de industrialización que generara las divisas requeridas por la propia planta productiva y posibilitara un crecimiento económico autosostenido.

La política comercial se orientó a elevar la eficiencia productiva e incrementar en forma sostenida las exportaciones de productos no petroleros, sustituir selectiva y eficientemente importaciones y ampliar y diversificar los mercados de exportación; debido a la necesidad de generar divisas para el desarrollo económico por una vía diferente al endeudamiento y la venta de hidrocarburos.

En un proceso de racionalización de la protección, la estrategia de comercio exterior se materializó, promoviendo elevar la eficiencia del aparato productivo con mayor capacidad competitiva en lo interno y externo; una política de

fomento a las exportaciones, cuyo objetivo radicó en ubicar a los exportadores nacionales en las mismas condiciones que las de sus competidores de otros países; a través del ejercicio de una estrategia de negociaciones internacionales, capaz, de promover la complementariedad económica con otras regiones y asegurar la penetración de nuestras ventas en los diferentes mercados del exterior y mediante la integración de las franjas fronterizas y zonas libres a la economía del resto del país.

Dentro del PRONAFICE, destacan los siguientes conceptos como complemento para cumplir los objetivos del programa:

A) RACIONALIZACIÓN DE LA PROTECCIÓN.

La aplicación de esta política significó el ajuste gradual de los niveles de protección, sustituyendo el permiso previo por el arancel que es un instrumento más ágil y transparente, fijándose los gravámenes a la importación en rangos de protección razonable. Anteriormente, el industrial prefería invertir en actividades altamente protegidas por licencias de importación, pues ello le aseguraba una elevada rentabilidad de su capital.

La nueva política implementada, limitó la protección a fin de que los recursos productivos se destinaran hacia los renglones económicos prioritarios o a las áreas consideradas con mayores ventajas relativas, facilitando una integración eficiente de las cadenas de producción.

Esta lógica de funcionamiento no canceló la posibilidad de que temporalmente pudiera otorgarse una protección arancelaria mayor a determinadas industrias, por razones de fomento específico, o para corregir imperfecciones del mercado.

Los ajustes arancelarios, se realizaron tomando en cuenta el grado de elaboración del producto; el tipo de bien de que se tratara; la prioridad según el destino o uso, y la distinción entre fracciones sujetas a permiso o exentas de él.

De acuerdo con la obra de Apertura Comercial y Modernización Industrial; "Al inicio de ese proceso, se controlaba el 77% de las fracciones de la Tarifa del Impuesto General de Importación (TIGI), amparando 62.5% de las importaciones. En enero de 1981, el 76% de las fracciones se hallaba liberado del permiso previo y a través de ellas se canalizaba el 47% de las importaciones"¹⁰.

El Programa de Racionalización de la Protección, iniciado en 1983, se llevó a cabo en dos etapas. La primera, comprendió la sustitución de los permisos de importación por aranceles y la reestructuración de los niveles arancelarios. La segunda etapa, entro en vigor a partir de abril de 1986, y consistió en un programa de desgravación arancelaria que redujo el nivel de protección arancelaria para aplicarse poco a poco, hasta alcanzar niveles arancelarios, entre exento y 30%, en octubre de 1988.

La gradual liberación de la licencia de importación, hubo de acelerarse en julio de 1985, por la necesidad de disminuir presiones inflacionarias e inducir una mayor eficiencia en la planta productiva. Así, se eliminó el permiso de importación a más del 60% de las compras en el exterior.

A fin de compensar el cambio cualitativo que experimentó el sistema de protección, al pasar de uno basado en controles directos a las importaciones, a otro fincado en aranceles, se modificaron los niveles arancelarios, utilizando el precio oficial de importación, como forma de contrarrestar las prácticas desleales de comercio internacional.

Lo anterior originó un instrumento de apoyo a la racionalización de la protección, por lo que se constituyó la Ley de Comercio Exterior, promulgada en enero de 1986, que otorgó el marco jurídico para la ejecución de la política de este sector.

¹⁰ Apertura Comercial y Modernización Industrial, op. cit. p.26.

Las cuotas compensatorias, de manera congruente con las regulaciones internacionales, permitieron al Ejecutivo Federal combatir las prácticas desleales de comercio internacional, incluyendo las importaciones en condiciones de discriminación de precios y los subsidios otorgados directa o indirectamente por otros gobiernos a sus exportadores, cuando causaran o pudieran causar daño a la producción nacional.

La Ley de Comercio Exterior, configura un sistema de fomento al comercio exterior y de defensa de la industria nacional, de acuerdo a la modernización de la estructura de protección que se lleva a la práctica. Con este propósito, se expidió el Reglamento de la Ley de Comercio Exterior en Materia de Prácticas Desleales de Comercio Internacional, que determinó normas detalladas acerca de plazos, términos, investigación administrativa, procedimientos de recepción y desahogo de pruebas; determinación y monto de cuotas compensatorias provisionales y definitivas; regulación sobre el daño a la producción nacional y demás medios de defensa aceptados internacionalmente.

Simultáneamente, se creó el Servicio de Información Comercial (SIC), permitiendo a importadores y exportadores contar con la información actualizada sobre los precios internacionales de los productos, así como de los montos de las importaciones y exportaciones.

También se conformó la infraestructura de información y administración, lo que hizo posible la instrumentación y aplicación de los impuestos compensatorios contenidos en la ley. Los precios oficiales, se utilizaron como el único mecanismo para combatir el dumping, la subfacturación y otras prácticas desleales de comercio.

B) FOMENTO A LAS EXPORTACIONES.

El respaldo a la actividad exportadora fue un factor determinante en la estrategia de cambio estructural. El reforzamiento de acciones de apoyo y su adecuación a los cambios de la economía nacional e internacional,

proporcionaron a los exportadores nacionales condiciones similares en materia fiscal, financiera, aduanera y administrativa a las que otros países brindaban a sus exportadores, respetándose las normas internacionales en la materia.

Lo anterior implicó que tanto las exportaciones como la sustitución selectiva de importaciones, se convirtieran en impulsoras reales del crecimiento, considerando al mercado externo como una de las prioridades nacionales, sin sacrificar el abasto interno.

A fin de fortalecer el impulso a las exportaciones, la estrategia se consolidó en el Programa de Fomento Integral a las Exportaciones (PROFIEX), dado a conocer en abril de 1985, cuyos objetivos principales fueron: promover la diversificación de mercados y productos; estimular la fabricación de nuevas líneas de productos de exportación; incrementar la producción y asegurar la regularidad del abasto en la cadena productiva y de bienes exportables.

En este programa, se aplicaron diversas medidas destinadas a estimular la producción, las cuales incluyeron la disponibilidad real de financiamiento; la promoción de una comercialización eficiente en el extranjero y el establecimiento de un sistema de incentivos automáticos compatibles con nuestros compromisos internacionales, que hicieran rentable la exportación. Dichos incentivos se aplicaron también a los proveedores de las empresas exportadoras.

Los Programas de Importación Temporal para la Exportación (PITEX); la Devolución de Impuestos de Importación a Exportadores (DRAW BACK); los Derechos de Importación de Mercancías para Exportación (DIMEX); la Instauración del Sistema de Simplificación y Desconcentración Administrativa; la Carta de Crédito Doméstica (CCD), el Factoraje Internacional y la Ampliación de Créditos, que son programas emanados del PROFIEX, que contribuyeron al apoyo de las exportaciones de manufacturas.

El fomento a las exportaciones no petroleras, representó un elemento relevante

en la creación del patrón de industrialización y especialización del comercio exterior, dentro del cual el sector exportador se conformó como motor del desarrollo económico.

A partir de 1983, se inició la reorientación del aparato productivo hacia la consolidación de un sector exportador competitivo. En principio, por medio de reglas de control cambiario, como la adopción de los tipos de cambio controlado y libre, que otorgaba a los exportadores mayores facilidades en la adquisición de divisas para pagar las importaciones de productos incorporados en sus bienes de exportación o para su proceso productivo.

Adicionalmente, se redujo el número de mercancías sujetas a permiso de exportación, se simplificaron los trámites y se otorgaron facilidades en la realización de operaciones de trueque y de intercambio compensado.

A fines de 1983, se creó la Comisión Mixta Asesora de Política de Comercio Exterior, como órgano encargado de propiciar la concertación de acciones entre los sectores empresariales involucrados y favorecer la integración creciente del aparato productivo y su vinculación eficiente con el exterior.

C) NEGOCIACIONES COMERCIALES INTERNACIONALES.

El nuevo esquema de apertura comercial de la economía mexicana y las condiciones del mercado internacional caracterizado por la eliminación de barreras proteccionistas, propiciaron que las negociaciones comerciales representaran para México un elemento operativo de gran trascendencia en la tarea de contrarrestar esas prácticas proteccionistas, así como para apoyar una vinculación más eficiente con la comunidad de naciones y solucionar en forma oportuna las controversias y defender los intereses comerciales del país.

La estrategia en esta materia consistió en aplicar una política dirigida a promover reformas estructurales que garantizaran la distribución de beneficios, considerando las diferencias en el grado de desarrollo y la necesidad de reducir

los niveles desiguales entre los países avanzados y en desarrollo.

Con esa orientación, se decidió la participación de México en 1986 en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y en otros convenios de interés para el país, a fin de mejorar los términos de intercambio en el mercado mundial y propiciar la definición e instrumentación de un nuevo sistema multilateral de comercio.

Con Estados Unidos, se buscó el marco de referencia que brindara mayor certidumbre para planear el esfuerzo exportador. En este sentido el Gobierno de México consideró conveniente establecer un Entendimiento con el Gobierno de los Estados Unidos bajo un principio de equidad.

De igual manera, con los países en desarrollo, particularmente con los latinoamericanos, se llevó a cabo una estrategia de cooperación y complementación económica, así como la diversificación y expansión del comercio, a fin de impulsar la integración regional.

Con las naciones de economía centralmente planificada, se procuró diversificar mercados y ampliar las relaciones comerciales, otorgando mayor relevancia a las modalidades no convencionales, como el trueque y el intercambio compensado.

1.3.4 DISPOSICIONES JURÍDICAS PROMULGADAS.

Durante la Administración del Presidente Miguel de la Madrid, se promulgaron disposiciones jurídicas que, unidas a los acuerdos internacionales en materia de apertura comercial y modernización industrial, conformaron el marco jurídico que proporciona solidez y transparencia a las decisiones del Gobierno Federal en materia de política comercial y modernización industrial. En este contexto, destacan las siguientes disposiciones:

1. Ley Reglamentaria del artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Comercio Exterior, conocida como Ley de Comercio Exterior, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de enero de 1986.
2. Ley Federal sobre Metrología y Normalización, llamada también Ley de Normas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de enero de 1988.
3. Ley Federal para el Fomento de la Microindustria, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de enero de 1988.
4. Leyes de los Impuestos Generales de Exportación e Importación, que introducen el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías, conocido como Sistema Armonizado, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 8 y 12 de febrero de 1988. respectivamente.

1.3.5 ACUERDO GENERAL SOBRE ARANCELES ADUANEROS Y DE COMERCIO.

El GATT consistió en un tratado comercial multilateral que funcionó como un conjunto de principios y normas convenidos para regir el comercio mundial; un foro de negociaciones para reducir los obstáculos arancelarios y no arancelarios al comercio entre los países miembros, y un "tribunal" internacional donde los gobiernos podían resolver sus diferencias comerciales.

El órgano supremo del GATT era el Consejo de Representantes, integrado por las Partes Contratantes (países miembros) reunidas en su periodo de sesiones, celebrado una vez por año.

Del Consejo de Representantes emanaban varios comités permanentes: de Comercio y Desarrollo, de Salvaguardas, de Concesiones Arancelarias, y otros encargados de examinar la situación del comercio de textiles y vestido, las prácticas antidumping, la valoración en aduanas, las compras del sector

público, las subvenciones y las medidas compensatorias, las licencias de importación, los obstáculos técnicos al comercio, el comercio de la carne, el de productos lácteos, el de aeronaves civiles, y los asuntos presupuestarios, financieros y administrativos.

Existían, además, grupos de trabajo (comités especiales) para tratar asuntos tales como las solicitudes de adhesión al GATT; para examinar los acuerdos comerciales de los países miembros y comprobar su conformidad con el Acuerdo General, y para estudiar temas sobre los cuales los países miembros deseaban adoptar una decisión colectiva. Con frecuencia se establecían grupos especiales (paneles) de conciliación, encargados de revisar las diferencias comerciales entre países miembros.

Los grupos de trabajo tenían una vida claramente limitada. Una vez concluido el estudio del caso que les fue asignado, e informadas las Partes Contratantes de sus conclusiones, los grupos de trabajo se disolvían.

1.3.6 ADHESIÓN DE MÉXICO AL GATT.

A principios de los años ochenta, como parte de su programa de apertura comercial y de reforma estructural para conformar un sistema productivo eficiente y competitivo, que le permitiera una mayor integración a la economía mundial, México concluyó que era indispensable contar con un marco multilateral de comercio que asegurara un acceso estable de los productos mexicanos a los mercados internacionales.

Es conveniente recordar que la participación de nuestro país en los mercados internacionales, se enfrentaba al creciente proteccionismo arancelario de las naciones industrializadas. De ahí la trascendencia de incorporar al país a las normas del GATT.

Según lo señalado por Herminio Blanco; "El gobierno mexicano inició el proceso de adhesión al GATT en 1985, e ingresó formalmente el 24 de agosto de 1986. La adhesión fue ratificada por el Senado de la República el 12 de septiembre de 1986 y entró en vigor en noviembre del mismo año"¹¹.

Con base en los principios rectores del GATT y de su Protocolo de Adhesión, México suscribió una serie de compromisos ante sus socios comerciales.

El citado protocolo contempla los siguientes aspectos:

1. El señalamiento de que México gozará del trato especial y más favorable que el Acuerdo General y otras disposiciones derivadas del mismo, establecen para los países en desarrollo.
2. Reconoce el carácter prioritario que el país otorga al sector agrícola en sus políticas económicas y sociales. Sobre el particular y con objeto de mejorar su producción agrícola, mantener su régimen de tenencia de la tierra y proteger el ingreso y las oportunidades de empleo de los productores, el país continuará aplicando su programa de sustitución gradual de los permisos previos de importación por una protección arancelaria, en la medida en que sea compatible con sus metas en este sector.
3. Considera el interés de México de implementar su Plan Nacional de Desarrollo y sus programas sectoriales y regionales, así como crear los instrumentos, necesarios para su ejecución, incluidos los de carácter fiscal y financiero, de conformidad con las disposiciones del Acuerdo General.
4. Respeta la soberanía de México sobre sus recursos naturales, establecida en su Constitución Política, reconociendo su derecho de

¹¹ BLANCO, Mendoza Herminio. op. cit. p. 89.

mantener ciertas restricciones a la exportación, cuando se trate de la conservación de los recursos naturales, en especial del sector energético, tomando en cuenta sus necesidades sociales y de desarrollo, siempre y cuando dichas medidas se apliquen conjuntamente con restricciones a la producción o al consumo nacionales.

Con su ingreso al GATT, México se adhirió a los Códigos de Conducta que fueron aprobados con motivo de la celebración de la Ronda Uruguay del GATT.

Actualmente le está correspondiendo a la OMC implementar y vigilar el cumplimiento, de los siguientes códigos:

1. Acuerdo sobre Agricultura.
2. Acuerdo sobre aplicación de medidas Sanitarias y Fitosanitarias.
3. Acuerdo sobre Textiles y el Vestido.
4. Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al comercio.
5. Acuerdo sobre Medidas en Materia de Inversiones Relacionadas con el Comercio.
6. Acuerdo Antidumping.
7. Acuerdo sobre Valoración Aduanera.
8. Acuerdo sobre Inspección Previa a la Expedición.
9. Acuerdo sobre Normas de Origen.
10. Acuerdo sobre Trámite de licencias de Importación.
11. Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias.
12. Acuerdo sobre Salvaguardas.

Los correspondientes textos de cada uno de estos acuerdos se encuentran publicados en el diario oficial de la Federación de 30 de diciembre de 1994, fecha en la cual se promulgó el acta final de la Ronda Uruguay y de Negociaciones Comerciales Multilaterales y el Acuerdo por el que se establece la OMC.

Según lo establecido por la obra de Apertura Comercial y Modernización Industrial; "La Ley de Comercio Exterior y su reglamento integraron normas y procedimientos de aplicación, de acuerdo a los códigos antidumping y de subvenciones y derechos compensatorios, por lo cual, la regulación de las operaciones comerciales internacionales de México, pudo apoyarse con las disposiciones citadas"¹².

La adhesión de México a este Organismo Mundial, no implicó de ninguna manera una liberación absoluta, inmediata o indiscriminada del comercio exterior.

A través de la cláusula de nación más favorecida, que consiste en que cuando entre algunos de los estados miembros del GATT se den ciertos compromisos que sean favorables para alguno de ellos, dichos beneficios o ventajas se deberán extender también a los demás Estados miembros, aun cuando materialmente no hubieran participado en la negociación que les dio origen; Por lo que nuestra nación también disfruta de todas las concesiones arancelarias negociadas por otras partes contratantes.

El ingreso al GATT significó para México un acceso más seguro y previsible de sus exportaciones a los mercados de otros países. Además, le permitió participar en el diseño de las nuevas normas que regirán el comercio internacional, le ofreció mecanismos equitativos para resolver controversias comerciales.

¹² Apertura Comercial y modernización, op. cit. p. 45.

Se obtuvo la ventaja de recibir información sobre los cambios producidos en la estructura comercial de las partes contratantes, condiciones de acceso a sus mercados y reglas que afectarían la exportación de productos mexicanos.

Al ingresar al GATT, México tiene la oportunidad de participar con pleno derecho en la Ronda Uruguay, iniciada inmediatamente después de que culminó su proceso de adhesión. En esta Ronda, los países participantes habrán de elaborar las nuevas reglas que regirán el comercio mundial.

Antes de ingresar al GATT, México había iniciado su proceso de apertura comercial. Al solicitar su adhesión, buscó el reconocimiento de la comunidad a este proceso, como parte de su contribución para liberar el comercio mundial.

Además, se tomaron en cuenta las cláusulas de salvaguardia del GATT, que consistían en la suspensión temporal de compromisos, en caso de situaciones desfavorables que afectarían la balanza de pagos o las necesidades de protección de los intereses industriales y comerciales de las naciones que lo integran.

1.3.7 ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO.

La Organización Mundial del Comercio, es el máximo organismo rector del Comercio Internacional, surge con motivo de la Ronda Uruguay del GATT, cuya terminación se da a finales de 1993, en donde se acuerda la creación de un organismo internacional comercial que absorbiera todas las actividades que en materia comercial se realizaban al amparo del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, con el fin de que pudiera existir una verdadera estructura comercial mundial. El estatuto jurídico que regula a la OMC se aprobó en la reunión de Marruecos, cuya culminación se produce en abril de 1994.

Cuenta con varios países signatarios que en conjunto representan cerca de 90% del comercio mundial.

La finalidad de la OMC es liberalizar el comercio mundial y garantizar un entorno comercial internacional estable, previsible y no discriminatorio, donde puedan prosperar las inversiones, la creación de empleo y el comercio.

Nuestro país participó intensamente en las negociaciones que condujeron a la conclusión de la Ronda de Uruguay del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio. En particular, México junto con Canadá y la Unión Europea, impulsaron la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC), nuevo organismo rector del comercio internacional que sustituiría al GATT.

1.4 POLÍTICA EXTERIOR DE 1988 A 1994.

Al momento de tomar posesión como Presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari recibe un país profundamente debilitado por la crisis del endeudamiento.

Los primeros meses de gobierno se concentraron en reanimar las fuerzas internas del país y en restablecer la credibilidad de los centros financieros internacionales en el futuro económico de México.

La política exterior desempeñó un importante papel en asegurar que los profundos cambios que ensayaba el gobierno de México fuesen conocidos y apreciados cabalmente en las principales capitales del mundo. Las embajadas y consulados redoblaron esfuerzos de promoción de la imagen de México, al tiempo que lubricaron el acercamiento con los centros financieros, tecnológicos, políticos y académicos de mayor incidencia sobre nuestro país.

Desde el principio del sexenio, la administración salinista se propuso mantener el estrecho vínculo entre la política exterior y la política interna. Deliberadamente, se buscó hacer de nuestra política internacional un sostén fundamental del proyecto de desarrollo del país, porque así lo exigían el interés nacional y las constantes transformaciones del escenario internacional.

Las enormes transformaciones de la economía mexicana, en particular la apertura comercial unilateral que se inició con el ingreso de México al GATT en 1986 y que hizo de nuestra economía una de las más abiertas del mundo, reafirmó la necesidad de desplegar una creciente actividad ante los principales centros comerciales, económicos, financieros y tecnológicos mundiales.

Andrés Rozendal señaló: "Se hacía indispensable maximizar las beneficios potenciales de nuestra apertura, atrayendo flujos de capital, corrientes comerciales y tecnologías que fortalecieran nuestro aparato económico"¹³.

Al formular la política exterior del Presidente Salinas, se reiteró la permanencia de los principios de la no intervención en los asuntos internos de los Estados, el respeto a la autodeterminación de los pueblos, la igualdad jurídica de los Estados, la solución pacífica de las controversias, la proscripción de la amenaza o del uso de la fuerza en las relaciones internacionales y la cooperación internacional para el desarrollo.

1.4.1 OBJETIVOS A CUMPLIR DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE CARLOS SALINAS DE GORTARI:

1. Preservar y fortalecer la soberanía nacional, lo cual implica la defensa de nuestra integridad territorial, de nuestros mares, plataformas continentales y recursos naturales.
2. Apoyar el desarrollo económico, político y social del país, a partir de una mejor inserción de México en el mundo actual.
3. Proteger los derechos e intereses de los mexicanos en países extranjeros.
4. Utilizar la cultura mexicana como uno de los principales elementos de

¹³ ROZENDAL, Andrés. op. cit. p. 49, 50.

identidad nacional y presencia de nuestro país en el mundo.

5. Ayudar a proyectar una imagen positiva de México en el exterior.
6. Apoyar y promover la cooperación internacional en todos sus aspectos, como instrumento esencial para que la comunidad de naciones alcance estadios superiores de paz, convivencia, entendimiento y desarrollo.

1.4.2 POLÍTICA DE INTERNACIONALIZACIÓN DE LA ECONOMÍA.

La adhesión de México a el GATT, no implicó de ninguna manera una liberación absoluta, inmediata o indiscriminada del comercio exterior.

El Gobierno de Carlos Salinas de Gortari, en conjunto con los diversos sectores de la sociedad, se definió la postura mexicana frente a los cambios que se estaban suscitando en el mundo. Este esfuerzo quedó plasmado en el Programa Nacional de Modernización Industrial y Comercio Exterior 1990 (PRONAMICE), que fue presentado ante la opinión pública en 1990.

Posteriormente, a recomendación del Senado de la República, el gobierno mexicano buscó estrechar lazos comerciales en los cinco ámbitos que en ese momento resultaban más importantes para México: el GATT, en el ámbito multilateral; América Latina, con la que nos unía un origen común; Europa, que constituía el segundo socio comercial de México; la Cuenca del Pacífico, por su relevancia económica, y Estados Unidos y Canadá, que formaban el área más importante para nuestros intercambios comerciales con el exterior.

1.4.3 TRATADO DE LIBRE COMERCIO CON AMÉRICA DEL NORTE.

Uno de los elementos centrales de la estrategia de diversificación comercial que emprendió México durante la gestión del presidente Carlos Salinas de Gortari fue, sin duda, la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

El anuncio oficial sobre las pláticas que llevarían a cabo el establecimiento del

tratado comercial lo realizaron de manera conjunta los presidentes George Bush y Carlos Salinas de Gortari, durante la visita que este último efectuó a Estados Unidos en los primeros días de junio 1990.

En las semanas previas, el 22 de mayo, el Senado de la República le había presentado al Ejecutivo mexicano los resultados del proceso de consulta llevado a cabo sobre la forma más conveniente de profundizar el proceso de apertura comercial. El documento establecía la pertinencia de negociar un convenio comercial con Estados Unidos, así como la necesidad de que nuestro país diversificara sus relaciones comerciales.

Al igual que en los demás ámbitos de la actividad económica, la concertación y la consulta fueron desde un principio fundamentales en la búsqueda de un consenso para el establecimiento de un tratado. Así, además del foro organizado por el Senado, el 5 de septiembre de 1990, el Primer Mandatario instaló el Consejo Asesor del Tratado, organismo que contó con representantes de los sectores productivos del país y que tuvo a su cargo organizar y coordinar los trabajos que se efectuaron en apoyo a la negociación. En ese mismo acto, se hizo público el anuncio de la designación de Herminio Blanco, quien antes se desempeñaba como subsecretario de Comercio Exterior de la SECOFI, actualmente Secretaría de Economía; como negociador en jefe del gobierno mexicano. El nombramiento reflejaba la importancia que las autoridades concedían a este compromiso. El sector privado, a su vez, quedó agrupado en otro organismo que habría de desempeñar un papel fundamental durante las negociaciones, participando en lo que se denominó "el cuarto de al lado": la Coordinadora de Organismos Empresariales de Comercio Exterior (COECE).

Las negociaciones formales para el establecimiento del Tratado comenzaron un año después de que se produjera el comunicado presidencial conjunto, el 12 de junio de 1991, en Toronto, Canadá, y finalizaron 14 meses más tarde. Si bien durante el tiempo que duraron las pláticas hubo momentos críticos, y las negociaciones se complicaron con el cambio de poderes en la Unión Americana

y con las exigencias planteadas por grupos laborales y ecologistas de ese país, los cuales lograron conformar una corriente de opinión importante en contra del convenio comercial dentro del Congreso estadounidense; el 12 de agosto de 1992, luego de una semana de jornadas agotadoras, se anunció de que se había integrado un texto en el cual los tres países estaban de acuerdo.

Dos meses después, el 7 de octubre de 1992, los representantes comerciales de las naciones signaron el documento en presencia de los tres mandatarios, quienes dieron a conocer el texto final del TLCAN en ceremonias simultáneas, el 17 de diciembre.

El Tratado constaba de un preámbulo y 22 capítulos agrupados en ocho partes, en los que se concentraron los acuerdos logrados en materia de desgravación arancelaria, comercio de bienes y servicios, así como las reglas de origen, esto es, los requisitos que deberían cumplir las mercancías para gozar del régimen arancelario preferencial del Tratado.

Asimismo, el documento contenía las disposiciones acordadas para la solución de controversias que pudieran surgir entre las partes. Algunas ramas industriales, por sus características, ameritaron un capítulo especial como la industria textil, el sector de automotores, el agropecuario, el financiero y el energético. En el Tratado también se incluyeron los acuerdos alcanzados en materia de compras de gobierno, así como las medidas relativas a la protección de la propiedad intelectual, y salvaguardas.

El documento que firmó México se apegaba estrictamente a lo establecido en la Constitución, y a los principios que guiaron las negociaciones; nuestro país conservó intacto su derecho soberano a tomar las medidas que considerara pertinentes, en cualquier momento, para preservar la paz, el orden público y la seguridad nacional.

Durante 1993 se llevó a cabo el proceso de ratificación legislativa del TLCAN en los tres países miembros. La Cámara de los Comunes canadiense fue la primer instancia legislativa en hacerlo, el 27 de mayo de ese año. Posteriormente, el 17 de noviembre, tras una intensa labor de cabildeo realizada por el gobierno del presidente William Clinton y venciendo a las corrientes proteccionistas, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte fue aprobado por la Cámara de Representantes de Estados Unidos. A su vez, el Senado mexicano lo sancionó el 2 de noviembre de 1993.

De acuerdo con lo establecido por la crónica del gobierno de Carlos Salinas: "Las ventajas del Tratado que México firmó con Estados Unidos y Canadá, el cual entró en vigor a partir del 1 de enero de 1994, se reflejaron en los hechos de inmediato, pues las exportaciones mexicanas al vecino país, aumentaron en el primer trimestre de ese año en más de 22%, mientras que las del resto del mundo lo hirieron en sólo 8.3%. Las inversiones extranjeras también observaron un incremento sustancial, pues entre enero y septiembre de 1994, sólo por este concepto ingresaron al país más de 10 000 millones de dólares"¹⁴.

1.5 SEXENIO PRESIDENCIAL DE ERNESTO ZEDILLO, 1994-2000.

La estrategia de política exterior que el Gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León diseñó para insertarse con ventaja en el mundo tuvo como ejes fundamentales la diversificación y la cooperación internacional. La diversificación era necesaria para equilibrar los nexos del país con el exterior y para ampliar y consolidar tanto su margen de maniobra como su capacidad de negociación internacional. La cooperación internacional fue un pilar de nuestra política exterior, durante este sexenio que permitió a las naciones obtener beneficios recíprocos, reducir los costos para ambas partes, e imprimir el principio de corresponsabilidad en la atención de los retos comunes.

¹⁴ Crónica del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari 1988-1994. op. cit. p- 152, 153.

México participó en el escenario internacional con independencia y con el sólido propósito de fortalecer su soberanía y promover los intereses de la Nación. Con apego a los principios plasmados en la fracción X del Artículo 89 Constitucional, la política exterior buscó identificar y aprovechar las oportunidades que ofrece el entorno internacional, a fin de complementar los esfuerzos de la Nación, a nivel interno, para impulsar el desarrollo y bienestar de nuestro país.

Ante los embates de la crisis financiera internacional, fue indispensable realizar un trabajo diplomático al más alto nivel para contrarrestar sus efectos nocivos y evitar su recurrencia. En el marco de las Naciones Unidas, se adoptó una resolución que recoge la propuesta mexicana para establecer un mecanismo de alerta temprana que permita afrontar a tiempo las crisis financieras.

1.5.1 MARCO TRILATERAL DEL TLCAN.

En el marco trilateral del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), se celebraron la V Reunión de la Comisión de Libre Comercio, la V Reunión del Consejo de la Comisión de Cooperación Ambiental y la V Reunión del Consejo de la Comisión de Cooperación Laboral.

Según el Plan Nacional de Desarrollo: "En 1998 las exportaciones mexicanas a EUA y Canadá ascendieron a 104,629 millones de dólares, las importaciones significaron 95,387 millones de dólares, lo que arroja un superávit de 9,242 millones de dólares favorable a México. El flujo de inversión extranjera directa proveniente de esos países registró un monto de 3,276.6 millones de dólares"¹⁵.

Con el TLCAN, México se ha convertido en uno de los socios comerciales más dinámicos de los Estados Unidos de América y en el principal socio comercial de Canadá en América Latina.

¹⁵ Plan Nacional de Desarrollo. Informe de Ejecución 1998. Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública. México 1999, p. 4, 5.

1.5.2 VÍNCULOS CON EUROPA.

La Unión Europea (UE) constituye el segundo socio comercial y la segunda fuente de inversión extranjera para México. Por tal razón, los trabajos realizados en aras de multiplicar y fortalecer los vínculos con esa comunidad de naciones revisten una gran importancia.

En septiembre de 1999, el Comité de Asuntos Políticos de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa aprobó la propuesta de resolución por la que se recomienda el ingreso de México como Observador Permanente en el Consejo de Europa, órgano privilegiado de diálogo y concertación política de esa región; dicha recomendación fue aprobada en noviembre, por unanimidad, por la Comisión Permanente. El 1° de diciembre el Comité de Ministros formalizó el ingreso de México como observador en el Consejo de Europa.

El ingreso de México como Observador Permanente en el Consejo de Europa nos abre un importante foro en la discusión de temas fundamentales como la democracia, el pluralismo político, el Estado de Derecho, el respeto a los derechos humanos y la protección del medio ambiente.

Un logro importante de la política exterior mexicana en 1999 fue la consolidación del Acuerdo Global de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación con la Unión Europea, cuyo aspecto comercial terminó de negociarse en noviembre y fue suscrito por nuestro país y los 15 miembros de la UE en diciembre de 1999.

De acuerdo con el mencionado Plan: "El intercambio comercial con las naciones europeas durante 1999 representó 19,681.1 millones de dólares, 16.5% más respecto a 1998. Los flujos de inversión directa provenientes de esas naciones fueron de 1,630.6 millones de dólares¹⁶.

¹⁶ Idem, p. 9.

TRATADO DE LIBRE COMERCIO ENTRE LA COMUNIDAD ECONÓMICA EUROPEA Y MÉXICO.

Este Tratado es el segundo en importancia para nuestro país, ya que el primero lo constituye el TLCAN. Fue aprobado por el senado de la República el 20 de marzo de 2000 y fue ratificado por México el 23 de Marzo del mismo año, en Lisboa, Portugal. Comprende al mercado más grande del mundo con 375 millones de habitantes.

1.5.3 NEGOCIACIONES CON AMÉRICA LATINA.

Nuestro país ha continuado otorgando una alta prioridad a sus relaciones con los países de la región, por constituir un área natural de convivencia internacional, ya que el desarrollo de México está ligado al progreso y estabilidad de su entorno geográfico más inmediato.

Durante el sexenio del Presidente Ernesto Zedillo, los avances en el proceso de liberalización comercial e integración económica o regional fueron significativos.

El 1 de agosto de 1999, entro en vigor el Tratado de Libre Comercio México-Chile, el cual profundiza y amplía las disciplinas contenidas en el Acuerdo de Complementación Económica, vigente desde el 1 de Enero de 1992.

De igual manera en diciembre del mismo año, se suscribió la ampliación del Acuerdo de Comunidad Económica entre México y Uruguay en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), que se creó en 1980 cuando se abolió el Tratado de Montevideo, sustituyéndolo por este tratado internacional, con el fin de crear en Latinoamérica una zona de libre comercio.

GRUPO DE RÍO.

En el marco de la XII Cumbre del Grupo de Río, celebrada en Panamá, los días 4 y 5 de septiembre de 1998, el Presidente de México promovió un amplio debate y una Declaración Política sobre la crisis financiera internacional en la

que, entre otros aspectos, se reconoce el esfuerzo de los países de la región para sanear y modernizar sus respectivas economías, así como que las causas originarias de la crisis internacional fueron ajenas a América Latina y el Caribe. En particular, la Declaración incluye un llamado al Grupo de los Siete para adoptar las medidas necesarias que contribuyeran a restaurar la estabilidad financiera y garantizar el crecimiento de la economía mundial.

Los días 28 y 29 de mayo de 2000, se celebró en la ciudad de México la XIII Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno del Grupo de Río en un formato nuevo que permitió a los Jefes de Estado y de Gobierno reunirse en sesiones privadas, con el objetivo de privilegiar el diálogo político franco y abierto. Este formato les brindó la oportunidad de abordar e intercambiar puntos de vista libremente, sin conclusiones preconcebidas, sobre temas de interés común.

En esta reunión participaron Argentina, Brasil, Bolivia, Ecuador, Guatemala, México, Paraguay, Uruguay, Venezuela, Perú, Colombia, Chile, Guyana y Panamá.

Los tres temas fundamentales que se abordaron fueron:

1. La Cumbre América Latina y el Caribe-Unión Europea.
2. El desarrollo reciente de las economías latinoamericanas.
3. La situación social, el combate a la pobreza y a la desigualdad en la región.

REUNIÓN CUMBRE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE UNIÓN EUROPEA.

México tuvo una activa participación tanto en el proceso preparatorio como en la I Cumbre América Latina y el Caribe-Unión Europea, celebrada en la Ciudad de Río de Janeiro, los días 28 y 29 de junio de 1999. En su calidad de Secretario Pro-Tempore del Grupo de Río, México fue co-presidente de la

Cumbre; presidió el Comité Temático regional y co-presidió junto con Brasil, un Comité Directivo que fue responsable de la negociación técnica con la Unión Europea.

Esta Cumbre fue un acontecimiento histórico porque reunió por primera ocasión a 48 Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe y de la Unión Europea y posibilitará un diálogo político y permanente de carácter birregional sobre temas de interés común. Al término del encuentro fue suscrita la Declaración de Río de Janeiro y un documento específico de Prioridades para la Acción, que incluyen un conjunto de compromisos para impulsar las relaciones entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea en los ámbitos político, económico y de cooperación que deberán tener un positivo impacto en los niveles de bienestar a ambos lados del Atlántico.

Los Mandatarios asistentes decidieron impulsar el establecimiento de una asociación estratégica regional, en pie de igualdad y bajo un espíritu de cooperación, solidaridad y pleno respeto al derecho internacional, sustentada en la profunda herencia que une a ambas regiones en su riqueza y diversidad cultural.

En el terreno económico, se adoptó el compromiso de impulsar la liberalización comercial entre ambas regiones, así como una negociación integral, sin exclusión de sector alguno, en la nueva ronda de negociaciones de la Organización Mundial de Comercio. Destaca también el compromiso conjunto de participar en el diseño de una nueva arquitectura financiera internacional y, en ese marco, el de contribuir en el mejoramiento de los mecanismos nacionales de regulación y control, así como en el desarrollo de normas y prácticas internacionales en ese ámbito.

1.6 SEXENIO PRESIDENCIAL DE VICENTE FOX, 2000-2006.

El programa económico de la presente administración llamado "Crecimiento con Calidad", busca responder a las necesidades de un mundo global, de una población joven y de una sociedad con graves contrastes.

Se trata de un programa que incluye un verdadero compromiso con las variables fundamentales de la economía, pero que asume como premisa fundamental, que para que la economía funcione, deben también estar en orden las variables fundamentales de una sociedad justa y humana.

Un programa que reconociendo que tanto la política económica como la política social contribuyen al crecimiento como a la distribución, esta integrado por políticas económicas y sociales que se refuerzan mutuamente.

Los ejes rectores del gobierno en materia económica son cinco:

1. Conducir responsablemente la marcha económica del país.
2. Elevar y extender la competitividad de la economía.
3. Asegurar un desarrollo incluyente.
4. Promover un desarrollo regional equilibrado.
5. Crear las condiciones para un desarrollo sustentable.

El gobierno actual tiene como proyecto promover todas las reformas necesarias para que la economía funcione mejor y los mercados sean más eficientes. Busca elevar y extender la competitividad del país, la competitividad de las empresas, la competitividad de las cadenas productivas y la competitividad de las regiones.

Tienen previsto superar esquemas anteriores que enfatizaban el fomento de la industria desde un punto de vista macro, sin entender que el país avanzará y se desarrollará en la medida en que las empresas, una por una, avancen y se

desarrollen.

Como parte de la política de apertura comercial que México ha seguido en los últimos años no sólo en América, sino en Europa y Asia, se reforzará la participación activa en el proceso para conformar el Área de Libre Comercio de las Américas, cuyas negociaciones deberán concluir a más tardar en el año 2005 y alcanzar avances concretos hacia el logro de este objetivo para fines de este siglo.

1.6.1 FORO ECONÓMICO MUNDIAL.

La reunión regional del Foro Económico Mundial, WEF, por sus siglas en inglés; reúne anualmente a mandatarios, empresarios, intelectuales, científicos y artistas del mundo.

La última reunión de este Foro, se llevó a cabo durante el mes de Febrero de 2001 en la ciudad de Cancún, Quintana Roo, México. El objetivo principal de la realización del WEF es estudiar y analizar la evolución de una economía y de sus instituciones a nivel mundial.

Según la perspectiva de este foro, que entre 1999 y el 2000, México descendió ocho lugares en el Índice de Competitividad del WEF, al pasar del sitio número 34 al 42, dentro de un universo de 59 naciones analizadas. En un índice paralelo, que mide el crecimiento futuro de la competitividad, México pasó del lugar 31 al 43.

La situación económica de México luce sólida, en lo general, a los ojos del WEF, ya que al evaluar el nivel de riesgo de que el país viva una recesión en los próximos dos años obtuvimos una calificación de 5.3, en donde siete significaba "no habrá recesión" y uno implicaba "sí habrá recesión".

En cuanto al tipo de cambio, señalaron Luis Alegre y Sergio Caballero: "México recibió un 3.9, en donde uno implicaba *riesgos de devaluación* y siete, *fortaleza cambiaria*. En el resto de los indicadores, las noticias son distintas. En el rubro de *solventía bancaria*, México recibió una clasificación de 2.5, en donde uno representa una *banca totalmente débil*" y siete, una *banca fuerte*¹⁷.

¹⁷ ALEGRE, Luis. CABALLERO, Sergio. Periódico Reforma. México, D.F. a 27 de Febrero de 2001.

CAPITULO 2

ANÁLISIS JURÍDICO DE LAS DISPOSICIONES LEGALES EN MATERIA DE COMERCIO EXTERIOR.

2.1 MARCO JURÍDICO DEL COMERCIO EXTERIOR.

El comercio exterior, significa para México una fuente importante de recursos económicos, empleos y adquisición de mejores niveles de vida para los mexicanos. Es por ello que el gobierno ha venido intensificando de manera muy importante su participación en esta materia.

México pretende vivir en el régimen de libre empresa, en donde la participación de los órganos del Estado, más que de regulación, sea de promoción de las actividades económicas. Sin embargo, por las debilidades de la planta productiva, en este momento la posición gubernamental es de plena participación en esas actividades, tanto como promotor, como con reglas organizativas, reguladoras, directivas y controladoras, a fin de propiciar una capitalización y modernización de la planta productiva que la tome muy competitiva en el ámbito internacional.

Todas estas situaciones son válidas para justificar la existencia de una Ley de Comercio Exterior, en la cual el legislador ordinario le otorga también a los órganos dependientes de Administración Pública Federal, facultades de regulación de los actos de comercio exterior.

La existencia de normas jurídicas proteccionistas del comercio exterior no es exclusiva de México, ni sólo de los países de desarrollo relativo. Aun los países altamente desarrollados poseen normas jurídicas proteccionistas que le dan consistencia y razón de ser a su planta industrial y al comercio interno de sus productos.

Lo importante es que esas normas proteccionistas internas no rebasen los límites impuestos por la normatividad internacional, es decir, no se transformen en barreras del comercio exterior, que impidan la globalización, que es una realidad del mundo actual y una importante expectativa de mejoría económica de todos los países para el futuro inmediato.

Es así como, actuando dentro de la apertura de la economía, México pretende establecer reglas claras y precisas tanto para el manejo de la política gubernamental, como para la realización de actos concretos de comercio internacional entre los particulares, propiciando con ello, una competencia más leal en el comercio exterior.

La Ley de Comercio Exterior y la Ley Aduanal, así como sus respectivos reglamentos, contienen la normatividad jurídica necesaria e indispensable para incorporar a los importadores y exportadores de bienes y servicios a un régimen de derecho del comercio exterior.

Los preceptos contenidos en los citados ordenamientos, son de orden público y de aplicación federal. Es decir, su cumplimiento debe darse por razones preferentes de la sociedad en su conjunto, y aun por encima de los intereses que en lo particular tengan las personas, individualmente consideradas. Además, se aplicarán en toda la República, desde luego, sin perjuicio de lo que al respecto dispongan los tratados y acuerdos internacionales celebrados sobre esta materia, los cuales son de aplicación preferente.

En los Estados Unidos de América por ejemplo, no existe una ley específica para el comercio exterior, sino que el mismo se rige en sus aspectos principales por una ley que recibe el nombre de United States Code, que se aplica a los actos jurídicos. Se trata de un código muy extenso, de más de dos mil disposiciones, cuyo conocimiento y manejo se recomienda para los expertos de comercio internacional, por virtud de que aproximadamente el 80% del comercio exterior de México se hace con ese país.

BASES CONSTITUCIONALES DEL COMERCIO EXTERIOR.

De la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Comercio Exterior, se desprenden las siguientes consideraciones básicas:

Primera. Todas las disposiciones jurídicas de materia comercial, que rijan a los actos de comercio en sus diversas manifestaciones, sólo pueden ser expedidas por el gobierno federal, es decir, los gobiernos estatales y municipales no tienen facultades para expedir disposiciones jurídicas sobre esta materia.

Segunda. Las facultades para expedir normas del comercio exterior están asignadas, al Poder Legislativo, con excepción de las facultades para modificar las cuotas de los impuestos de importación o exportación, así como para restringir y aun prohibir las importaciones y exportaciones y el tránsito de mercancías, facultades que le corresponden al titular del Poder Ejecutivo.

Muestra de las facultades extraordinarias que se le otorgan al Poder Ejecutivo para legislar en materia de aranceles y de restricciones y aun prohibiciones para la entrada y salida de mercancías al territorio nacional, lo previene el artículo 131 constitucional.

2.2 ORDENAMIENTOS LEGALES ADMINISTRATIVOS.

Las leyes sobre comercio o relacionadas directamente con los actos de comercio, que tiene la facultad de expedir el Congreso de la Unión o Poder Legislativo Federal, se encuentran claramente especificadas en el texto del artículo 73 de la Carta Magna, que es el que precisamente contiene la enumeración de todas las facultades asignadas a dicho Congreso. Así, se tiene que la facultad de expedir leyes sobre comercio, aduanas, moneda, vías de comunicación, navegación, actividades y régimen marítimo, actos e instituciones de crédito, sobre valores o sobre puertos; le corresponde al Congreso de la Unión.

El comercio exterior del país, se encuentra sujeto a normas jurídicas que al mismo tiempo que lo regulan, tratan de llevar a cabo su promoción. Para ello existen en los ordenamientos legales una serie de preceptos que tienen por objeto dictar medidas importantes de regulación, como son las de tipo arancelario, y otras medidas no arancelarias que son impuestas por razones económicas, de protección a la planta industrial, de salud o de seguridad nacional, entre las más importantes.

2.2.1 LEY DE COMERCIO EXTERIOR Y SU REGLAMENTO.

La Ley de Comercio Exterior, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de enero de 1986. Este ordenamiento contiene los aspectos fundamentales de las actividades de comercio exterior.

La Ley de Comercio Exterior es una ley reglamentaria del artículo 131 de la Constitución, y por consecuencia, importante y fundamental. Se crean las figuras e instituciones jurídicas referentes a las diferentes formas de regulación y fomento del comercio exterior. Se encuentran manejados en estas disposiciones: el régimen de los permisos previos, cupos de importación y exportación, reglas y marcado de origen, medidas de salvaguarda, todo lo referente a prácticas desleales de comercio internacional y los procedimientos para la solución de controversias que puedan surgir entre las autoridades administrativas y los particulares.

Estos ordenamientos también rigen la estructura, organización y funcionamiento de dos importantes organismos del comercio exterior: la Comisión del Comercio Exterior (CCE) y la Comisión para la Promoción de las Exportaciones (COMPEX).

La legislación del comercio exterior, tiene objetivos claros y perfectamente definidos, que son:

- a) Regular y promover el comercio exterior.
- b) Incrementar la competitividad de la economía nacional.
- c) Propiciar el uso eficaz de los recursos productivos del país.
- d) Integrar adecuadamente la economía mexicana con la internacional.
- e) Contribuir a la elevación del bienestar de la población.

La interpretación y aplicación, tanto de la Ley de Comercio Exterior, como de su Reglamento, corresponden al Poder Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Economía.

Según lo establecido por los artículos 89 y 131 de la Carta Magna: "El Ejecutivo Federal tiene las facultades que sobre esta materia le son otorgadas en lo referente a reglas del comercio exterior, a la aplicación de gravámenes arancelarios, a la conducción y manejo de negociaciones y a la coordinación y realización de actividades de comercio exterior"¹⁸.

La Secretaría de Economía tiene a su cargo la realización de casi la totalidad de las tareas y actividades que conduzcan al logro de los fines de las políticas y acciones, que sobre esta materia disponga el Ejecutivo Federal.

Las medidas arancelarias de regulación del comercio exterior son aquellas que se refieren al requisito fundamental de pago de contribuciones aduaneras, tanto de exportación como de importación, así como las referentes al régimen establecido para operar las franquicias y las preferencias arancelarias.

Por su parte, las regulaciones y medidas de carácter no arancelario son aquellas que se aplican por la autoridad administrativa para proteger la economía, la seguridad o la salud del Estado.

¹⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Decimocuarta edición. Editorial MacGrawHill. p. 240 y 397. México, 2001.

2.3 ORDENAMIENTOS FISCALES.

Por mandato expreso del propio artículo 73 de la llamada Ley Suprema, es también facultad exclusiva del Congreso de la Unión expedir leyes mediante las cuales se impongan contribuciones al comercio exterior.

Así, se tiene que el Congreso es el único facultado para expedir la Ley Aduanera, en la que se insertan importantes normas regulatorias del comercio exterior, tanto en su aspecto administrativo, como fiscal, las Leyes Generales de Importación y Exportación que contienen las tarifas para los cobros de los impuestos aduaneros; la Ley Federal de Derechos, que entre otros, contiene todos aquellos que se causan por actos de comercio exterior; las Leyes del Impuesto al Valor Agregado, y del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, que tiene establecidos gravámenes a las importaciones y exportaciones de mercancías y, en su aspecto aplicable, la Ley del Impuesto sobre la Renta que contiene un título dedicado a los residentes extranjeros, con fuentes de riqueza ubicadas en el territorio nacional.

2.3.1 LEY ADUANERA Y SU REGLAMENTO.

Estos ordenamientos jurídicos tienen como objetivo fundamental establecer normas jurídicas para regir las importaciones y exportaciones de las mercaderías, en todo el trámite tanto fiscal como administrativo que se haga ante la aduana. En consecuencia, aquí se establecen normas para la regulación de los diferentes tipos de operaciones aduaneras de importación o exportación que pueden realizar las personas vinculadas a operaciones de comercio exterior; se mencionan los diferentes medios de transportación o conducción de las mercancías, hasta llegar a la aduana.

Así mismo, se habla del tránsito marítimo, terrestre, aéreo y postal u otros medios de conducción de mercaderías, como ductos o cables.

Las operaciones aduaneras de importación o exportación pueden ser definitivas o temporales, estableciéndose el régimen jurídico a que queda sujeta cada una de éstas. Se regula el pedimento aduanal, que es el documento base de la operación aduanera y con el cual se pagan las contribuciones al comercio exterior.

Se establece qué mercancías están exentas del pago de contribuciones aduaneras. Se regula el famoso menaje de casa. Se establecen normas para el primero y el segundo reconocimiento aduanal. Se establecen las zonas y las regiones fronterizas. Se regula en el aspecto aduanal a las empresas con programas especiales de exportación.

Se incluyen en estos ordenamientos jurídicos normas bajo las cuales pueden las autoridades aduaneras fiscalizar a las empresas, en todo el territorio nacional, en lo referente a la posesión y comercialización de mercancías de procedencia extranjera. Se establecen los procedimientos para la consignación de infracciones y sanciones aduaneras, así como los procedimientos para que los particulares puedan impugnar los actos y resoluciones de las autoridades, cuando consideren que no están apegados a derecho.

Finalmente, se crean normas para regular la operación de los agentes y apoderados aduanales, como personas que de manera muy importante participan directamente en nombre de los importadores y exportadores, en la realización de las operaciones de comercio exterior.

2.3.2 LEYES GENERALES DE IMPORTACIÓN Y EXPORTACIÓN.

Los sistemas arancelarios de todo país se encuentran en ordenamientos jurídicos especiales, que como sucede en el caso de México, son las Leyes Generales de Importación y Exportación.

De acuerdo con lo establecido por el artículo 73 constitucional fracción XXIX-A "Estas leyes fueron expedidas por el Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que le confiere la constitución"¹⁹.

Estos ordenamientos contienen las tarifas de las cuotas impositivas de aduanas, que deben pagar los importadores o exportadores, por las mercancías materia de comercio exterior. Estas cuotas se pagan tomando fundamentalmente como base el valor de transacción que tenga la mercancía al momento de ser presentada en la aduana. La Secretaría de Economía, está facultada por el Congreso para modificar, suprimir, aumentar o disminuir las cuotas o las fracciones arancelarias contenidas en las tarifas de las leyes de importación o exportación.

2.3.3 LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO Y SU REGLAMENTO.

La Ley del Impuesto al Valor Agregado y su reglamento, fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1978 y 29 de febrero de 1984, respectivamente.

Esta ley impositiva federal tiene entre sus objetivos, gravar las importaciones de mercancías o servicios que realicen las personas residentes en el territorio nacional. El capítulo V de la ley de referencia señala los diversos casos y condiciones en virtud de los cuales la importación de bienes o servicios quedan afectos al pago de este impuesto.

En este capítulo se establecen las situaciones de excepción en las que no se origina la causación del gravamen fiscal, así como el momento preciso en que se considera consumada la importación de esos bienes o servicios. Se expresa cómo se determina el valor gravable del bien o servicio importado, y la forma en que se pagará el impuesto correspondiente, que en la generalidad de los casos

¹⁹ Idem, p. 207

es cuando se pague o deba pagarse el impuesto de importación, en el caso de las mercancías; tratándose de los servicios recibidos del extranjero, cuando conforme a la ley proceda formular la declaración provisional correspondiente.

En esta misma ley, y concretamente dentro de su capítulo VI, se establece un régimen de estímulo para los exportadores.

La ley determina que las exportaciones de bienes o la prestación de servicios a empresas o personas residentes en el extranjero, pagarán los exportadores el IVA aplicando al valor de transacción de los bienes o de los servicios, la tasa del 0%.

Esta situación se hace con el fin de que los exportadores adquieran el derecho de devolución del IVA que les hubiere sido trasladado por sus proveedores, al momento de adquirir los insumos o bienes necesarios para producir el bien exportado o para prestar el correspondiente servicio personal. En esta forma, los exportadores reciben de manera directa un estímulo a su actividad exportadora, por las devoluciones de este impuesto que a su favor les otorga el fisco federal.

2.3.4 LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS Y SU REGLAMENTO.

La Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y su reglamento fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1980 y 29 de febrero de 1984, respectivamente.

Estos ordenamientos jurídicos contienen las normas que les son aplicadas a aquellas personas que en calidad de importadores, internen a territorio nacional con carácter definitivo, mercancías gravadas por esta ley.

Como ejemplo de estas mercancías tenemos: cerveza y bebidas refrescantes con graduación alcohólica; bebidas alcohólicas, tabacos labrados y gasolinas y gas; se indica en las disposiciones jurídicas que la base de este impuesto, es decir, el valor sobre el cual se aplica la cuota está constituido, por el que sea declarado para efectos del pago de los impuestos al comercio exterior. El pago del gravamen correrá a cargo del importador, al momento de presentar el correspondiente pedimento aduanal.

En el caso de exportaciones de este tipo de bienes, para que ciertos exportadores tengan derecho a que se les devuelvan las cantidades que por aplicación de este gravamen les hubieren sido trasladadas, como en el caso del IVA, la ley autoriza a que dichas personas apliquen al valor de sus exportaciones la tasa del 0%.

2.3.5 LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA Y SU REGLAMENTO.

La Ley del Impuesto sobre la Renta y su reglamento fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1980 y 29 de febrero de 1984, respectivamente. Dentro de estos ordenamientos fiscales existe una primera regla muy importante que es aplicable a las operaciones del comercio exterior:

Para que una persona residente en el territorio de la República pueda aplicar las deducciones fiscales que le correspondan conforme a la ley, por sus compras en el extranjero de materias primas, insumos, maquinaria y equipo u otros bienes necesarios para su actividad, será necesario demostrar que esos bienes fueron legalmente importados al país. En caso contrario, no se tendrá derecho a aplicar ninguna deducción al gasto o inversión realizada en el extranjero para la adquisición de esos bienes.

Sobre esta misma materia, este ordenamiento jurídico grava con impuestos en México, a los ingresos obtenidos por una persona física o moral residente en el extranjero, que carezca de establecimiento permanente o base fija en el

territorio nacional. Por lo tanto, aquellas personas que estando en esas condiciones, presten servicios en el país, como son los consistentes en transferencia de tecnología, asistencia técnica, trabajos de reparación, mantenimiento o modificación y adaptación de bienes, servicios de consultoría o personales de cualquier tipo, deberán pagar el impuesto sobre la renta en México, aplicando a los ingresos obtenidos las diferentes cuotas de impuesto establecidas dentro del título V de la ley.

Las personas que hagan los pagos correspondientes a los residentes en el extranjero, tienen la obligación de hacer las retenciones y enteros al fisco, de las cantidades correspondientes.

2.3.6 LEY FEDERAL DE DERECHOS.

La Ley Federal de Derechos fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1980. El capítulo VI de esta ley establece las contribuciones que tiene derecho a percibir la Secretaría de Economía, por la prestación de servicios a los importadores y exportadores y demás personas involucradas en el comercio exterior. Dentro de las actividades más importantes por las que el particular debe pagar este tipo de contribuciones se encuentran: los permisos de importación que se expidan, derechos derivados de la Ley de Propiedad Industrial y derechos por registro, resoluciones y autorizaciones, en materia de inversión extranjera.

En materia aduanera, y dentro del capítulo III de la ley, referente a los derechos que se cobran por los servicios susceptibles de ser prestados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se encuentran los siguientes: tránsito internacional de mercancías; servicios de almacenaje de mercancías en aduanas, servicios por tramitación de pedimentos aduanales, servicios por control de tráfico vehicular en actividades aduaneras; derechos de patente de agente aduanal; derechos de reconocimiento y registro de apoderado aduanal y derechos por análisis de laboratorio para determinar los componentes de una

mercancía, materia de comercio exterior.

2.3.7 CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

Dentro de este importante ordenamiento jurídico se encuentran preceptos relacionados directamente con las contribuciones aduaneras y con los sujetos pasivos y responsables solidarios, con las características y demás elementos de las contribuciones aduaneras, con las visitas domiciliarias entre otros, a los propietarios y poseedores de mercancías de procedencia extranjera, y sobre todo, con todos los elementos y características de los llamados delitos aduaneros.

El capítulo II del título IV de este código contiene el tema de los delitos fiscales, y dentro de ellos se regula a los que deben considerarse propiamente aduaneros, tales como el contrabando y los actos asimilables a él, como es la posesión o tenencia ilegal de mercancías de procedencia extranjera. También se considera como delito aduanero, el consistente en la sustracción ilegal de mercancías materia de comercio exterior, de los recintos fiscales o fiscalizados.

Finalmente, se contemplan en este Código los procedimientos susceptibles de ser aplicados al procedimiento administrativo de ejecución por adeudos aduaneros, a los recursos administrativos interpuestos por los particulares, y a los juicios de carácter contencioso administrativo que se pueden interponer ante el Tribunal Fiscal de la Federación para dirimir las controversia en materia aduanera, que se puedan suscitar entre los particulares y las autoridades fiscales.

2.4 TEORIA ARANCELARIA.

Según el Diccionario Jurídico Mexicano, antiguamente "alanzel" de origen árabe, significo lista de cantidades recaudadas, también se dice que esta compuesto de la particula "a" y de "rancel" que quiere decir decreto.

Según el Diccionario Jurídico Mexicano: "En el siglo XVIII, en España era lo que debían pagar los géneros en las aduanas. El arancel es un instrumento legal de carácter económico, considerado como una barrera impuesta 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"²⁰.

Según Jorge Witker, "los aranceles de aduanas son las tablas de derechos a percibir sobre la importación, exportación o tránsito de mercancías que un Estado establece de acuerdo con las necesidades de su economía de producción y consumo. Los aranceles, como instrumentos de política son importantes en su carácter de fuentes de recaudación, de correctivos económicos y como parte de la política comercial"²¹.

La propia Ley de Comercio Exterior en su artículo 12, define a los aranceles como las cuotas de las tarifas de los impuestos generales de exportación e importación.

Tomando en cuenta el concepto, dado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de nuestra máxima casa de estudios, el arancel responde a una forma de contribución para el gasto público, y también promueve un correcto y normal desarrollo de la producción interna y de la generación de mercados internacionales, procurando en todo momento que las mercancías producidas en nuestro país, con materias primas e integración mayoritaria nacional, no se vean desplazadas por mercancías extranjeras, que tenga como consecuencia un daño en las industrias mexicanas y por consecuencia, un descenso en los niveles económicos nacionales.

²⁰ Instituto de investigaciones jurídicas UNAM. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo 1. México, 1991, p.196.

²¹ WITKER, JORGE. Aspectos Jurídicos del Comercio Exterior. México, 1990, p. 149.

Por otra parte, la definición dada por la propia Ley de Comercio Exterior equipara a los aranceles a una tasa o carga tributaria esto es, lo toma como una forma más de contribución al gasto público, equiparándolo a un impuesto.

El arancel cumple dos funciones a la vez, tanto de control económico al comercio exterior, como una forma de contribuir al gasto público. El aumento, disminución, creación y supresión de aranceles puede motivar o desatentar la entrada o salida de mercancías de comercio exterior en nuestro territorio, protegiendo o estimulando sectores económicos y sociales mediante estos mecanismos, y desde este punto de vista, cumple con una función económica.

Por otra parte, no podemos negar que el hecho de que existan "impuestos al comercio exterior", que implican una recaudación por parte del Estado, que es de carácter federal.

Sin embargo, podemos afirmar que la principal función a que deben de tender los aranceles es la económica, y como consecuencia de ésta debe de presentarse el ingreso para el Estado.

2.4.1 DISTINTOS SISTEMAS ARANCELARIOS.

Las medidas arancelarias del comercio exterior pueden determinarse por diferentes sistemas, encontrando desde el punto de vista legal y doctrinario tres tipos de aranceles:

Arancel Ad-valorem:

Es aquel arancel expresado en términos porcentuales, que consiste en aplicar una cuota en términos porcentuales sobre el valor de una mercancía. Ejemplo: una cuota para el impuesto de importación, de 23.8% sobre el valor de los bienes originarios de los Estados Unidos y de Canadá, que se internen a México con carácter definitivo.

Aranceles Específicos:

Es el arancel que se expresa en términos, monetarios por unidad de medida, es decir, cuando la contribución se fija en términos monetario por unidad de medida. Ejemplo: \$100:00 por tonelada de arena sílica para fundición que se importe definitivamente a México.

Aranceles Mixtos:

Arancel que se expresa tanto en términos porcentuales como en términos monetarios por unidad de medida, es decir, se presentan cuando se combinan para una misma operación aduanera, los dos anteriores. Por ejemplo: 24.5%, más \$150.00 por tonelada de atún que se importe a México.

De igual forma, los aranceles a los cuales nos acabamos de referir, pueden tomar distintas modalidades:

Arancel-Cupo:

La primera de estas modalidades es la de "Arancel-cupo" que consiste en el establecimiento de un nivel arancelario, para cierta cantidad o valor de mercancías exportadas o importadas, y una tasa diferente a las exportaciones o importaciones de esas mercancías que excedan dicho monto. Es decir, se refiere a los "cupos", que se expiden para aplicarse exclusivamente a las mercancías consideradas por acuerdo del Ejecutivo, dentro de una partida expresa y claramente determinada para su importación o exportación en su caso

Arancel Estacional:

La segunda de esas modalidades es el "Arancel Estacional" que se presenta cuando se establecen niveles arancelarios distintos para diferentes periodos del año, es decir, se refiere a que según sea la época del año que se trate se podrá establecer un impuesto diferente según la propia época, lo anterior se puede

presentar cuando por alguna circunstancia, en determinados periodos calendario no se tenga acceso a satisfactores y se promueva desgravación arancelaria para obtener esos satisfactores, o en contrario sensu, se aumenten esos impuestos para desalentar la entrada de esos satisfactores al territorio nacional, y que no dañen la producción interna.

2.4.2 SISTEMA ARANCELARIO ARMONIZADO.

La Ley del Impuesto General de Importación y Ley del Impuesto General de Exportación, contienen las tarifas arancelarias correspondientes, las cuales, para su estructura y funcionamiento, utilizan el sistema decimal que se conoce con el nombre de Sistema Armonizado.

A través de los aranceles de aduanas, los Estados regulan y controlan las importaciones y exportaciones que se hacen del territorio de un país al territorio de otro. Mediante el pago de contribuciones aduaneras y el cumplimiento de otros requisitos más, los aranceles resultan el medio adecuado para establecer y mantener el control gubernamental sobre el comercio exterior que se aplique legalmente en un país determinado.

El Sistema Arancelario Mexicano se encuentra ubicado dentro del aceptado por todos los países miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC), quien tiene adoptado el sistema que se conoce con el nombre de Sistema Arancelario Armonizado.

En efecto, a partir de 1970, diversos organismos internacionales aceptaron concordar los diferentes sistemas arancelarios que se encontraban vigentes a esa fecha, y fue así como poco a poco se fue autorizando la nomenclatura creada por el Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas y el sistema conocido con el nombre de Clasificación Estándar para el Comercio Internacional, así como otras nomenclaturas existentes, dando esto como resultado el ya mencionado Sistema Armonizado, el cual presenta características que lo hacen un sistema neutro, ágil, más o menos simple,

objetivo y también, en cierta forma preciso, pues las mercancías se clasifican con una sola clave que tiene pretensión de validez universal.

La adopción en México de este Sistema Armonizado se hace a través de dos leyes expedidas por el Congreso de la Unión y que reciben respectivamente el nombre de: Ley General de Importación y Ley General de Exportación.

El Ejecutivo de la Unión, en los términos señalados por el segundo párrafo del artículo 131 constitucional, tiene otorgada la facultad extraordinaria para reformar, modificar, suprimir, aumentar o disminuir las fracciones arancelarias contenidas en estas leyes, mediante el debido proceso legal, y sin romper o atentar en contra del Sistema Arancelario Armonizado, ya que tal situación afectaría lo acordado en los tratados internacionales comerciales suscritos por el país. Estas leyes contienen las tarifas para la clasificación arancelaria de las mercancías y en su caso, para el cobro de los impuestos aduaneros correspondientes.

La nomenclatura del Sistema arancelario Armonizado, tiene como objetivo básico proporcionar una clasificación que sea congruente, así como técnica y legalmente entendible.

2.5 MEDIDAS DE REGULACIÓN NO ARANCELARIA.

Las medidas no arancelarias, son aquellos dispositivos de regulación al comercio exterior, que quedan fuera del régimen fiscal, que encajan estrictamente dentro de las facultades administrativas otorgadas al Ejecutivo por el Constituyente, y precisadas por el legislador ordinario a través de las leyes de la materia, y que tienen por objeto la protección de una serie de situaciones que guardan estrecha vinculación con la economía del país, con la salud de la población y con la seguridad de la nación.

Todas las medidas de control y regulación no arancelaria que en uso de sus facultades legales puedan dictar las autoridades administrativas, deben quedar

sometidas a la aprobación previa de la Comisión de Comercio Exterior, y publicarse en el Diario Oficial de la Federación. Las autoridades competentes (en este caso la Secretaría de Economía) podrán dictar estas medidas sin la aprobación previa de dicha comisión, siempre que las mismas se publiquen en el Diario Oficial y se limiten a una duración máxima de veinte días.

Las formas como se pueden presentar las regulaciones o medidas no arancelarias y de control del comercio exterior, son a través de: Permisos Previos, Cupos, Reglas de Origen, Marcado de Origen, Permisos Previos y Normas Oficiales Mexicanas.

2.5.1 PERMISOS PREVIOS O ADMINISTRATIVOS.

Esta medida de regulación no arancelaria es una de las más utilizadas por todos los países, para regular su comercio exterior. Consiste en someter a un trámite administrativo anticipado de autorización, cualquier operación de comercio exterior de mercancías que una persona desee llevar a cabo.

El régimen de permisos previos se encuentra regulado en el ámbito nacional por la Ley de Comercio Exterior y su Reglamento, y en el ámbito internacional, por la Organización Mundial del Comercio.

La utilización de permisos previos de importación se encuentra sumamente restringida en la legislación comercial internacional, puesto que no se admite esta medida de regulación, cuando tenga exclusivamente por objeto impedir el libre ingreso de una mercancía a un país, es decir, cuando tenga que dictarse alguna de las medidas de salvaguarda establecidas por la ley.

El régimen de permisos previos no debe aplicarse ni aun en el caso de prácticas desleales de comercio internacional, o para evitar o restringir la importación, exportación o el simple tránsito de mercancías que no cumplan con las disposiciones aplicables en materia de normas de calidad.

Los Permisos Previos a la importación o exportación los encontramos regulados por los artículos 21 y 22 de la Ley de Comercio exterior, y los podemos definir como "instrumentos expedido por la Secretaría de Economía para realizar la entrada o salida de mercancías del territorio nacional"²².

En la ley mexicana existen los llamados permisos previos normales y los llamados automáticos.

Los permisos previos normales, se dan cuando con motivo de un daño o amenaza inminente de daño a la producción nacional, se hace necesario restringir el ingreso de una mercancía procedente del exterior, o bien, cuando para evitar el desabasto de mercancías en el mercado nacional se limitan las exportaciones de las mismas, sometiéndolas al régimen de permiso previo.

Por su parte, los llamados permisos automáticos se presentan en los casos en los que la autoridad establece un cupo máximo de importación o exportación de una mercadería.

En este caso, el permiso se otorga tomando como base la cuota asignada dentro de ese cupo a cada importador o exportador y cumple con una finalidad exclusivamente estadística, que es la de llevar el control de cada cuota.

La ley advierte que los permisos de importación que previa solicitud del interesado extiende la autoridad, se limitan a cierto tiempo y son personales e intransferibles.

La sujeción de importaciones y exportaciones de mercancías a permisos previos, corresponderá en todo momento a la Secretaría de Economía, sujetándose a las siguientes reglas:

1. La sujeción a permisos previos deberá de someterse a la opinión de la

²² Compendio de Disposiciones sobre Comercio Exterior. Ley de Comercio Exterior. Editorial ISEF. México, 2000, p.8, 9.

Comisión de Comercio Exterior.

2. El formato de solicitudes, requerimientos de información y procedimientos de trámite se deberán publicar en el Diario Oficial de la Federación.
3. La expedición se resolverá en un plazo máximo de 15 días.
4. En permisos previos se indicarán las modalidades, condiciones y vigencia a que se sujeten, así como el valor y la cantidad o volumen de la mercancía a exportar o importar y los demás datos y requisitos que sean necesarios.

2.5.2 CUPOS.

En el artículo 23 de la Ley de Comercio Exterior, se establece que se entiende por cupo de exportación o importación el monto de una mercancía que podrá ser importado o exportado, ya sea máximo o dentro de un arancel-cupo. La administración de los cupos se podrá hacer por medio de permisos previos.

Se conceptúa al cupo como el volumen de una mercancía, calculado en peso, número o medida, determinado por la autoridad, en este caso la Secretaría de Economía, y que permite que se hagan las importaciones o exportaciones de la misma, dentro de los límites previamente fijados, y que una vez asignadas las cuotas a las personas beneficiarias, o cubierto el volumen autorizado, quedará prohibida la importación o exportación de dicha mercancía.

Este régimen de comercio exterior se tiene adoptado principalmente con el fin de proteger la planta industrial nacional, en el caso de las importaciones, o bien, evitar el desabasto de bienes en el mercado nacional, en el caso de las exportaciones.

La Secretaría de Economía deberá determinar en cada caso el cupo de una mercancía, fijar los requisitos para participar en la importación o exportación de

la misma, los requisitos para la obtención de los permisos previos y, desde luego, el procedimiento que empleará la autoridad para la asignación de las cuotas. Este procedimiento puede ser de dos tipos: licitación pública y asignación directa.

La licitación pública consiste en publicar en el Diario Oficial una convocatoria para que todas las personas interesadas en concursar para el otorgamiento de una cuota determinada en la importación o exportación de una mercancía se inscriban, debiendo llenar todos los requisitos que al efecto señale la convocatoria.

Las cuotas de ese cupo previamente determinado, se asignarán por la autoridad tomando en cuenta las características de cada concursante, buscando en todo momento promover la competitividad de las cadenas productivas y en donde se garantice a dichas operaciones el acceso de nuevos solicitantes.

La asignación directa de un cupo consiste en que evitando la licitación pública, la autoridad asigna el volumen de mercancías cuya importación o exportación se realizará a persona o personas claramente determinadas. Para emitir una resolución de esta naturaleza, desde luego la autoridad deberá motivarla adecuadamente, exponiendo los elementos de convicción que sean bastantes para darle soporte a esa decisión.

Una vez que se haya emitido la resolución de asignación del cupo por cualquiera de los dos sistemas, la autoridad deberá proceder a la emisión de los certificados de asignación, en los cuales se establecerán las cuotas determinadas para cada beneficiario (importador o exportador, en su caso).

Estos certificados contendrán los datos fundamentales que permitan la identificación del acto que va a realizarse, así como el periodo de vigencia de dicho documento.

Los certificados de asignación obtenidos con motivo de una licitación pública exclusivamente, podrán ser susceptibles de transferencia a otra persona, la que deberá solicitar a la Secretaría de Economía la expedición del correspondiente certificado a su nombre, previa prueba de la cesión efectuada por el anterior beneficiario.

2.5.3 REGLAS DE ORIGEN.

Reciben este nombre las normas jurídicas y administrativas que se expiden para determinar y precisar los requisitos que deben cumplir los importadores y exportadores, para señalar en toda importación o exportación de mercaderías, la forma en que está integrado todo el contenido nacional o, en su caso, regional de dicha mercancía, en cuanto se refiere al lugar de procedencia de las mismas, cuando se trata de materias primas, al lugar de procedencia de los insumos utilizados en los productos fabricados o manufacturados, o bien cuando se está haciendo referencia a los procedimientos empleados para la fabricación o producción de esas mercancías, independientemente del lugar de origen de los insumos empleados. En todos estos casos, cuando dichas mercancías vayan a ser objeto de comercialización internacional.

Recibe el nombre de contenido nacional aquella mercancía o sus insumos que proceden de un solo país. Se denomina contenido regional, cuando los lugares de procedencia de los insumos utilizados corresponden a varios países de una región geográfica determinada.

La determinación del origen de las mercancías es importante en el comercio internacional, puesto que esa determinación servirá para precisar el dictado de medidas de regulación, el otorgamiento de preferencias arancelarias, de cupos, de regímenes de marcas, de salvaguardas, de prohibiciones y demás instrumentos de regulación que pueden ir inclusive, hasta los relacionados con la propiedad intelectual y con la aplicación de cuotas compensatorias.

Las negociaciones comerciales internacionales celebradas entre países de una

misma región (Comunidad Económica Europea, TLCAN, ALADI, etc.), luchan de manera significativa por la implantación y observancia de reglas de origen muy estrictas para las mercancías que se introducen a sus respectivos territorios.

Con estas medidas se pretende de manera muy importante, fortalecer las economías nacionales y regionales de las naciones asociadas, persiguiéndose dar apoyo a través de este instrumento de regulación a los productores de cada nación o de la región entera, los cuales gozan preferencias arancelarias (desgravaciones o exenciones en el pago de impuestos de comercio exterior), y al mismo tiempo, con mayores aranceles y otras medidas de regulación, se pretende dejar sin estímulo, la participación de otros países en esos mercados.

El origen de las mercancías se precisará en primer lugar, de acuerdo con las reglas que establezca la Secretaría de Economía, o bien, conforme a las reglas que sean consignadas en los tratados internacionales de carácter comercial. En cuanto a las reglas de la Secretaría de Economía dictadas sobre esta materia, se tiene que en el Diario Oficial de la Federación del día 31 de mayo de 1994, se publicó el acuerdo por medio del cual se establecieron las reglas para determinar el origen de las mercancías importadas y las disposiciones para su certificación, en materia de cuotas compensatorias.

Por lo que respecta a la segunda situación, es decir, en cuanto a lo acordado en los tratados internacionales, se tiene por ejemplo, que el TLCAN contiene en su capítulo IV, todo lo acordado en cuanto a las reglas de origen que regirán entre los países miembros de ese tratado comercial.

Para establecer una regla de origen, la Secretaría de Economía deberá apoyarse en alguno de estos criterios: el arancelario, el contenido nacional o regional de una mercancía, el criterio de producción, fabricación o elaboración de la misma o criterios adicionales, cuando la utilización de los mismos sea estrictamente necesario.

Al emitir una regla de origen, antes de su publicación en el Diario Oficial, la Secretaría de Economía deberá someter el contenido del acuerdo respectivo, a la aprobación de la Comisión de Comercio Exterior, sin cuya sanción el citado acuerdo no tendrá validez.

Cuando se realicen actos de comercio exterior en los que se exija, ya sea por el país importador o por los tratados internacionales, un certificado de origen de las mercancías, es obligación del exportador, y en su caso del importador, comprobar los extremos que la norma correspondiente indique, para estar en condiciones de cumplir con tales requisitos. A la aduana le compete la tarea de verificar la satisfacción de tales condiciones impuestas.

MARCADO DE ORIGEN.

El fundamento legal del mercado del país de origen, lo encontramos en el artículo 25 de la Ley de Comercio exterior, el cual establece que la Secretaría de Economía previa consulta de la Comisión de Comercio Exterior, podrá exigir que una mercancía importada al territorio nacional ostente un marcado de país de origen, en donde se indique el nombre de dicho país.

Esta medida de regulación no arancelaria guarda una estrecha relación con las reglas de origen y se refiere exclusivamente a que las autoridades están facultadas para expedir normas mediante las cuales se exija que las mercancías extranjeras que se vayan a internar al país, ya sea en operaciones de importación definitiva o temporal, o inclusive, en simple tránsito internacional, deban cumplir con el requisito de que ellas mismas, o sus empaques y envases, ostenten claramente y en forma visible, el país de procedencia de las mismas.

El mercado del país de origen no queda a la sola expresión del país de origen, sino en una etiqueta que deberá de tener determinada información comercial, con apoyo y según normatividad impuesta por las Normas Oficiales Mexicanas.

2.5.4 NORMAS OFICIALES MEXICANAS.

En México, como acontece en otros muchos países, existen leyes específicas que regulan los principales aspectos relacionados con la calidad mínima deben tener los bienes y servicios, tanto los que se produzcan en el país, como los que se importen.

Para ubicar la calidad de estos bienes y servicios, la ley mexicana se refiere a un estándar que se denomina: Normas Oficiales Mexicanas (NOM).

Reciben este nombre, de acuerdo con la Ley de Metrología y Normalización, que es el texto jurídico vigente especializado para esta materia, todas las resoluciones expedidas por la autoridad competente, en las cuales se establecen las especificaciones o características de calidad en cuanto a sus procesos de producción, que debe reunir un bien o un servicio.

En materia de comercio exterior, le corresponde a la Secretaría de Economía determinar, y en su caso, coordinar a las otras autoridades competentes, en cuanto a las NOM que deberán exigirse a las mercancías de importación.

La Norma Oficial Mexicana consiste en la regulación obligatoria que contiene características que deben cumplir aquellos 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 o causar daños en la preservación de nuestros recursos naturales.

La importación, circulación o tránsito de mercancías estarán sujetos a los Normas Oficiales Mexicanas de conformidad con la Ley de Comercio Exterior, no pudiendo establecerse disposiciones de normalización a la importación, circulación o tránsito de mercancías diferentes a las NOM.

La Secretaría de Economía, determinará las NOM, que las autoridades aduaneras deban hacer cumplir a la entrada de las mercancías al país.

Esta determinación deberá someterse previamente a la opinión de la Comisión de Comercio Exterior y deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

La exigencia de normas tendientes a controlar la calidad de los productos que se importan a México, solo se puede dar sobre Normas Oficiales Mexicanas (NOM), y no sobre otro tipo de controles internacionales como lo son las normas ISO, las cuales no se encuentran reguladas por la Legislación Mexicana.

2.6 MEDIDAS DE SALVAGUARDA.

Se denominan de esta manera, aquellos instrumentos de regulación y control que tienen por objeto la restricción y aun la prohibición de importación, exportación, circulación o el simple tránsito de mercancías, cuando el Poder Ejecutivo lo estime urgente, con el fin de regular la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de la realización de cualquier otro objetivo que beneficie a la nación.

Este tipo de medidas de salvaguarda tendrán necesariamente que ser temporales y sólo se podrán imponer, cuando la autoridad competente (Secretaría de Economía) hubiere constatado que las importaciones (o las exportaciones, dado el caso) han aumentado en tal cantidad y condiciones, que están causando o amenazan causar serio daño a la economía del país o bien, un daño serio a la producción nacional (tratándose de importaciones).

Estas medidas de salvaguarda pueden consistir en: los aranceles, los permisos previos o los cupos. La legislación mexicana señala que por daño serio se deberá entender el daño general y significativo a la producción nacional, en tanto que la amenaza de daño serio, es el peligro inminente y claramente previsto de un daño grave a la producción nacional.

Se advierte por el legislador que para la determinación del daño, la autoridad deberá basarse en hechos, y no simplemente en alegatos, conjeturas o

posibilidades remotas. Es decir, en todos los casos, y con el fin de no obstaculizar el comercio internacional, las autoridades al emitir la resolución correspondiente, deberán razonar y en su caso probar la presencia del daño serio o la inminente amenaza del mismo.

La Ley de Comercio Exterior define el daño a la producción nacional como la pérdida o menoscabo patrimonial, así como la privación de cualquier ganancia lícita y normal que haya sufrido o pueda sufrir la producción nacional, o que constituyan obstáculos para el establecimiento de nuevas industrias, tratándose de mercancías idénticas o similares.

2.7 INFRACCIONES Y SANCIONES CONTEMPLADAS EN LA LEY DE COMERCIO EXTERIOR.

El título noveno de la Ley de comercio exterior, esta dedicado a las infracciones, sanciones y recursos administrativos de los cuales corresponde sancionar a la Secretaría de Economía.

A) INFRACCIONES.

Se consideran como tales, las violaciones concretas y específicas a las disposiciones jurídicas reguladoras de comercio exterior, que pueden ser cometidas por los importadores, exportadores y por cualquier otra persona vinculada a operaciones de comercio exterior, tales como agentes y apoderados aduanales, dictaminadores aduaneros, comisionistas, fedatarios públicos, almacenistas o instituciones de crédito, entre los más importantes.

Lamentablemente, la ley mexicana es omisa en cuanto a la determinación de la responsabilidad del infractor o los infractores, en lo tocante a los grados de responsabilidad de estas personas y en lo que respecta a otros elementos jurídicos tales como circunstancia, lugar y época de la comisión de la infracción.

Al no existir todos estos elementos en el capítulo correspondiente de la Ley de Comercio Exterior, se le dé a la autoridad un margen muy grande de actuación,

lo cual puede conducir con suma facilidad a la arbitrariedad en la configuración de la posible infracción, y desde luego, en la imposición de la sanción.

La regulación de las infracciones de comercio exterior, requiere un tratamiento más adecuado, por la inseguridad jurídica que se desprende de su contenido ya que, aunada a las grandes lagunas que presenta el mismo, existe una falta importante de técnica jurídica en la redacción y configuración de las infracciones consignadas.

B) SANCIONES.

Las sanciones por infracciones a la Ley de Comercio Exterior tienen exclusivamente carácter pecuniario, es decir, consisten en todos los casos en multas que los infractores deben cubrir.

Para establecer el cálculo de las multas, se siguen diversos criterios; en ocasiones se toma en cuenta el valor de la mercancía con la cual se cometió la infracción, y en otros casos, sólo considera el legislador el grado de peligrosidad de la conducta del infractor y del daño causado, y con base en ellos, determina la cuantía de la multa.

La ley establece que para la imposición de multas por importaciones significativas de mercancías en periodos relativamente cortos, y por divulgación de información confidencial, la autoridad deberá tomar en cuenta la gravedad de la infracción, los daños y perjuicios causados, así como los antecedentes, circunstancias personales y la situación económica del infractor.

Es indudable que para todas las infracciones consignadas, deben tomarse en cuenta esos elementos y otros más, como la conveniencia de destruir prácticas establecidas, porque ello dotaría de constitucionalidad, congruencia, justicia y equidad a todo el sistema sancionatorio de la ley. Pero además, para hacer posible tomar en cuenta esto, el legislador debió dejar a la autoridad la posibilidad de elegir entre un mínimo y un máximo de las multas que en cada

caso se deban aplicar, porque si no existe tal facultad, resulta imposible tomar en cuenta para la fijación de la cuantía, los factores, tanto objetivos como subjetivos antes expresados.

El capítulo sancionatorio de la Ley de Comercio Exterior presenta importantes deficiencias en su estructura y desarrollo, porque no se contemplan en dicho capítulo situaciones referentes a las excluyentes, atenuantes y agravantes de responsabilidad, tan necesarias en todo sistema de infracciones y sanciones.

CAPITULO 3

SITUACIÓN CONTRACTUAL DE LAS PRACTICAS DESLEALES EN MÉXICO.

3.1 PRÁCTICAS DESLEALES DE COMERCIO INTERNACIONAL.

Según el artículo 28 de la Ley de Comercio Exterior: "Tienen esta denominación las importaciones de mercancías que se realizan a un país bajo el sistema de discriminación de precios, o bien, que hayan sido objeto, en su país de origen o procedencia, de subsidios o subvenciones que coloquen a esas mercancías en condiciones de ventaja con respecto a las nacionales y que causen un daño serio o amenacen causarlo, a la producción nacional"²³.

Por lo que las Prácticas Desleales de Comercio Internacional se presentan en dos casos:

Cuando se introduce una mercancía al territorio nacional a un precio inferior al de su valor normal, en este caso nos referimos a los que se conoce en el comercio exterior como dumping.

Cuando se otorgan beneficios no aceptados internacionalmente, a los productores o exportadores por parte del gobierno de su país, que es lo que se conoce como subvención.

3.2 DUMPING O DISCRIMINACIÓN DE PRECIOS.

Como práctica desleal en el comercio internacional, se entiende por dumping, la importación definitiva de una mercancía extranjera al territorio de la República, a un precio más bajo al de su valor normal.

²³ Ley de Comercio Exterior. Artículo 28. Editorial ISEF, México, 2001.

La importación definitiva es un régimen aduanal que de acuerdo con el artículo 90 de la Ley Aduanera, consiste en la introducción de una mercancía al territorio nacional de manera permanente.

Conforme al artículo 2 del actual Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (Acuerdo Antidumping), el artículo 30 de la Ley de Comercio Exterior, define la discriminación de precios como: "La introducción de mercancías al territorio nacional a un precio inferior a su valor normal".

El artículo 38 del reglamento de la Ley de Comercio Exterior establece que : "Para determinar si existe discriminación de precios, debe hacerse la comparación entre dos precios y calcular el margen de dumping, considerando el valor normal y el precio de exportación"²⁴.

Valor normal.

El valor normal de la mercancía que se introduce a nuestro país debe entenderse de acuerdo a lo establecido por la Ley de Comercio Exterior como: "El precio comparable de una mercancía idéntica o similar que se destine al mercado interno del país de origen en el curso de operaciones comerciales normales"²⁵.

Por el grado de dificultad para determinar en algunos casos el valor normal de una mercancía de importación, se manejan en la Ley de Comercio Exterior, reglas aplicables cuando se dé alguno de los siguientes aspectos de valoración:

- a) Cuando no se realicen, en el país de origen o procedencia, ventas con mercancías idénticas o similares.

²⁴ Reglamento de la Ley de Comercio Exterior, artículo 38. Editorial ISEF, México, 2001.

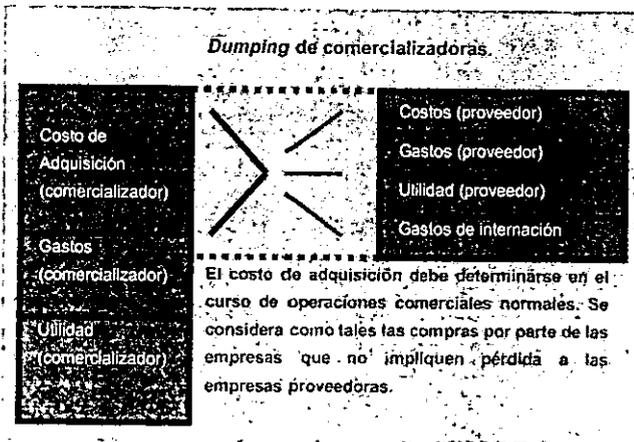
²⁵ Ley de Comercio Exterior, op. cit., Artículo 31.

b) Cuando esas ventas no permitan una comparación válida.

En ambos casos se considerará como valor normal: el precio comparable de una mercancía idéntica o similar exportada del país de origen a un tercer país en el curso de operaciones comerciales normales, o bien el valor reconstruido de dicha mercancía.

Operaciones Comerciales Normales.

Se consideran operaciones comerciales normales de una mercancía, aquellas que reflejen condiciones de mercado en el país de origen o procedencia y que se hayan realizado habitualmente o dentro de un periodo representativo entre compradores y vendedores independientes.

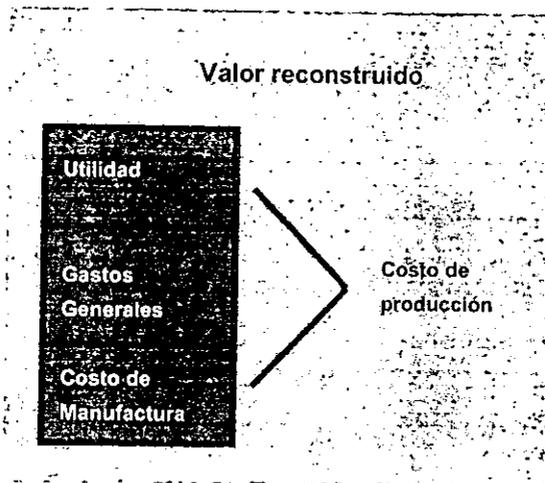


Valor Reconstruido.

Cuando no es posible hacer un estudio comparativo con el valor de otra mercancía idéntica o similar en el mercado, porque ésta no exista, el valor normal de una mercancía puede determinarse recurriendo al procedimiento que se conoce con el nombre de valor reconstruido, el cual consiste en obtener un precio sumando los siguientes elementos: costo de producción, más gastos generales, más utilidad.

La reconstrucción del precio, se puede dar en dos casos: o cuando no exista éste, o cuando existiendo, no sea confiable para la autoridad del país importador de las mercancías.

La suma de estos costos van desde que se inicia la salida del producto de la fábrica del exportador, hasta el pago de los aranceles correspondientes y los gastos administrativos y generales que se eroguen para colocar al producto, hasta el lugar en donde se originó el problema relacionado con la práctica desleal.



3.2.1 ACUERDO ANTIDUMPING.

El nombre oficial de este importante convenio comercial multilateral es: Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994. Este Acuerdo tiene también como antecedente inmediato el Código Antidumping aprobado dentro del seno del GATT, el 12 de abril de 1979, con motivo de la celebración de la Ronda Tokio. Numerosas disposiciones de ese Código fueron recogidas en el Acuerdo actual, y sólo se modificaron algunos aspectos que en la Ronda Uruguay se consideró conveniente insertar o actualizar, para una mayor cobertura de la regulación en esta importante materia, como es la relacionada con prácticas desleales de comercio internacional.

3.2.2 DETERMINACIÓN DE LA EXISTENCIA DEL DUMPING.

Este acuerdo señala algunas variantes que pueden presentarse para considerar que una operación de comercio internacional pudiera quedar encuadrada dentro de una situación de dumping, tales como aquellos casos en los que no se trate de operaciones comerciales normales, o en operaciones en las cuales se utilicen a terceros países como regiones de tránsito exclusivamente. En estos casos, ante la frecuente complejidad para determinar el valor normal de esas mercancías, se tomarán en cuenta los conceptos de costos unitarios de producción, los gastos administrativos, tanto de venta como de carácter general, erogados en el curso de las operaciones comerciales normales. Se establecen desde luego, procedimientos contables específicos, para llegar a determinar el valor normal de una mercancía triangulada a través de terceros países, con el propósito de cometer dumping y tratar de dificultar la comprobación de su existencia.

Se indica que para realizar estas investigaciones y comprobaciones, los Estados miembros de este acuerdo se obligan a indicar a las partes presuntamente responsables, cuáles informaciones y datos requieren para

comprobar el valor normal de las mercancías, y se abstendrán en todos los casos de imponerles cargas probatorias que no sean razonables, es decir, que sean de muy difícil o imposible aportación.

En toda investigación de dumping en el comercio internacional, las equivalencias de el mercado de divisas juegan un papel muy importante; por esa razón, este acuerdo señala que para realizar las necesarias conversiones y equivalencias, se deberá siempre tomar en cuenta el tipo de cambio de la fecha de venta de la mercancía y no ningún otro, salvo algunas modalidades que se presentan cuando hay en los mercados venta de divisas a cierto término (mercado controlado), en cuyo caso debe tomarse en cuenta el vencimiento del término a que quedó sujeta la venta de esas divisas.

3.2.3 DETERMINACIÓN DE LA EXISTENCIA DEL DAÑO.

La determinación de daño o amenaza seria de daño a la producción nacional la hará la Secretaría de Economía, sujetándose a los procedimientos marcados en la Ley de Comercio Exterior y su Reglamento, tomándose en cuenta los siguientes factores:

- a) El volumen de las mercancías que hayan sido importadas en condiciones de prácticas desleales.
- b) Los efectos que esas importaciones hayan causado sobre los precios de otros productos idénticos o similares en el mercado nacional.
- c) El efecto que esas prácticas hayan causado o puedan causar sobre los productores nacionales de mercancías idénticas o similares a las importadas.

La prueba de daño o amenaza de daño, solo se otorgara cuando el país de origen o procedencia de la mercancía objeto de la práctica desleal conceda reciprocidad a nuestro país en esta materia, en el caso de que no exista reciprocidad, la Secretaría de Economía se encuentra facultada para fijar una

cuota compensatoria, sin necesidad de probar o demostrar la existencia de daño o la amenaza de daño.

En cuanto al volumen, el gobierno nacional que inicie la investigación antidumping, deberá verificar con certeza si ha habido un aumento significativo de esas mercancías en términos absolutos y en relación con la producción o el consumo nacional de las mismas.

En relación con los precios, es obligación de la autoridad del país miembro, verificar que haya habido una significativa subvaloración de precios en las mercancías materia de la investigación de dumping, en comparación con las de producción nacional, o bien, si el efecto de esas importaciones es hacer bajar de otro modo los precios en medidas realmente significativas o también en estas mismas medidas, impedir la subida de otros. Advierte el Acuerdo, que ninguno de estos factores, considerados aisladamente, ni varios de ellos juntos, serán suficientes para tomar una decisión. En consecuencia, para que los Estados miembros puedan aplicar las sanciones antidumping correspondientes, será absolutamente necesario que comprueben la presencia de todos los elementos antes referidos.

Las investigaciones de dumping serán siempre referidas a la mercancía procedente de un país determinado. Sólo podrán ser acumulativas en cuanto a los países de procedencia, cuando se cumplan las reglas y los requisitos establecidos en el propio Acuerdo. Cuando se realice el examen de la repercusión de las importaciones que sean objeto de dumping sobre determinada rama de la producción nacional deberá incluirse en el proceso de investigación, una evaluación de todos los factores económicos pertinentes que influyan en el Estado de esa rama productiva, incluyendo desde luego, los que se refieran a la disminución real y potencial de las ventas, los beneficios, el volumen de producción, la participación en el mercado, la productividad, el rendimiento de las inversiones o la utilización de la capacidad. Se deberán también ponderar los factores que afecten a los precios internos, la magnitud

del margen de dumping, los efectos negativos, reales o potenciales en flujo de caja, las existencias, el empleo, los salarios, el crecimiento, la capacidad de reunir capital o la inversión.

El Acuerdo advierte, que la anterior enumeración no es limitante, es decir, que el Estado afectado puede encontrar otros elementos necesarios e importantes de comprobación del dumping, pero se indica que ninguno de ellos, considerados aisladamente, ni varios de ellos juntos podrían servir para tomar una decisión internacionalmente válida de dumping.

Sobre este mismo tema del daño, el Acuerdo señala que en el caso de la existencia de una amenaza de daño, ésta debe ser importante y se basará en hechos y no simplemente en argumentaciones, conjeturas o posibilidades remotas. La modificación de las circunstancias que den lugar a la posibilidad de que un dumping podría causar daño, deberá ser claramente prevista e inminente. La aplicación de todas las medidas antidumping, dice el Acuerdo, deberán examinarse y decidirse con especial cuidado.

3.2.4 DETERMINACIÓN DE LA RAMA DE PRODUCCIÓN NACIONAL.

Otro de los elementos definitorios importantes del dumping, es precisamente el relacionado con lo que debe entenderse como rama de producción nacional. El Acuerdo Antidumping establece que ésta se entenderá en el sentido de abarcar el conjunto de los productores nacionales de los productos similares, o aquellos entre cuya producción conjunta llegue a constituir una proporción importante de la producción nacional total de dichas mercancías.

Se hacen salvedades en este concepto, como cuando los productores nacionales se encuentren vinculados a los importadores o exportadores, o bien, ellos mismos sean los importadores de las mercancías materia del supuesto dumping.

3.2.5 INICIO DE UNA INVESTIGACIÓN DE DUMPING.

El Acuerdo señala que estas investigaciones pueden iniciarse por medio de una denuncia escrita de la rama de productores de mercancías idénticas o similares que resulten afectados en los términos de este Acuerdo, o unilateralmente, por decisión del gobierno del Estado miembro. Pero en ambos casos, no publicitarán su intención de inicio de una investigación de esta naturaleza, hasta que no den formalmente comienzo a sus trabajos dentro del procedimiento, el cual comienza precisamente con el anuncio formal correspondiente, previa acumulación de indicios y evidencias de la posible presencia de la práctica desleal de comercio internacional, y que será notificado por medios oficiales a los importadores, exportadores, fabricantes, denunciante, otras partes interesadas y, desde luego, al gobierno del Estado en donde se ubica la producción mercancías que presuntamente se encuentran en situación de dumping.

Para dar cumplimiento a las exigencias anteriores, el gobierno del Estado miembro que inicie una investigación de dumping deberá examinar las pruebas que le hubieren sido aportadas por los denunciante, o en su defecto, con las que cuente, tanto en el momento de decidir si inicia una investigación, como posteriormente, durante el curso del desahogo del procedimiento. Si se inicia el procedimiento, el gobierno correspondiente se encuentra facultado para tomar medidas provisionales, que eviten mayores daños a la rama de la producción nacional. Cuando un gobierno reciba una denuncia y las pruebas correspondientes, pero en el curso de la investigación encuentre que el daño a la producción nacional, aun existiendo es mínima, dará por terminada la investigación y así la hará saber a las partes. Se considera mínimo el daño a la producción nacional, cuando éste no excede del 2%, expresado como porcentaje del precio de exportación.

De la misma manera, se considera que no es significativo el volumen de las importaciones materia del dumping, cuando se determine que las procedentes de un determinado país, no representan más del 3% de la mercancía similar producida en el país importador, salvo que se trate de varios países colocados en la misma situación, y siempre que las importaciones procedentes de los mismos representen en su conjunto más del 7%.

Se establece que ningún inicio de procedimiento de investigación sobre esta materia puede ser obstáculo válido para negarse a despachar las mercancías en la aduana del país supuestamente afectado con el dumping. Se señala como plazo normal un año, para concluir toda investigación de dumping, y como máximo, el de dieciocho meses.

Dentro del desahogo del procedimiento, todas las partes interesadas tendrán oportunidad y plazos para presentar por escrito todas las pruebas que consideren pertinentes. A los exportadores de las mercancías sujetas a investigación, se les dará un plazo de treinta días, prorrogables por otro plazo igual, para que desahoguen los cuestionarios que las autoridades investigadoras requieran. Este mismo plazo y su solicitud justificada de prórroga deberán concedérselas para presentar pruebas y formular alegatos.

3.2.6 MÉTODOS PARA CALCULAR EL DUMPING.

La Legislación establece los siguientes métodos para calcularlo cuando la mercancía es exportada a México de un país con economía de mercado:

Método Estándar.

La autoridad administrativa utilizará las ventas en el mercado nacional siempre que éstas sean de carácter representativo para calcular el valor normal de la mercancía sujeta a investigación. Para establecer si las ventas en el mercado interno son representativas, deben llenarse dos requisitos: primero, las ventas en el mercado interno deben representar por lo menos el 30% del mercado

relevante; segundo, las ventas en el mercado interno deben representar por lo menos, el 30% del volumen total de las ventas de la mercancía sujeta a investigación. Si estas condiciones no se cumplen, se utilizará el siguiente método.

Método de Ventas a un tercer país.

Conforme a este método, se aplican umbrales representativos idénticos. Si éstos no se cumplen, la autoridad administrativa tendrá que calcular el valor normal de acuerdo con el siguiente método alternativo.

Método de Valor Reconstruido.

Este valor se obtendrá mediante la suma del costo de producción, los gastos generales y una utilidad razonable, los que deberán corresponder a operaciones comerciales normales en el país de origen.

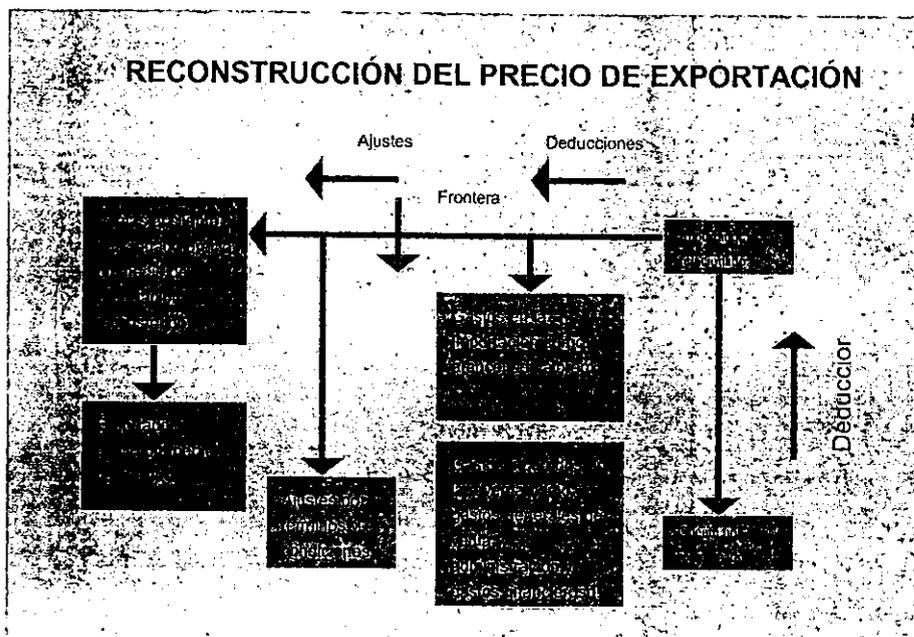
Método Especial.

Además, la legislación mexicana aplica un método especial a las importaciones provenientes de un país con economía centralmente planificada. En este caso, se tomará como valor normal de la mercancía de que se trate el precio de mercancía idéntica o similar vendida en un tercer país con una economía de mercado que, para el propósito de la investigación, puede considerarse como sustituto del país con economía centralmente planificada. Una vez hecha esta determinación, las metodologías aplicables son las previamente descritas.

PRECIO DE EXPORTACIÓN.

Aunque la legislación mexicana no da una definición del precio de exportación, se entiende que es: "El precio neto pagado o por pagar cubierto por el importador mexicano al exportador, por las mercancías que son presumiblemente objeto de dumping".

La ley estipula que cuando no se puede obtener un precio de exportación, éste puede calcularse con base en el precio de reventa, por primera vez, a un comprador independiente en el territorio nacional.



La reconstrucción del precio de exportación consiste en deducir del precio de venta al primer cliente no relacionando, los gastos en los que incurrió el importador, relacionando por internar y revender el producto en el territorio mexicano, para con ello obtener un precio a nivel frontera. Finalmente, el precio a nivel frontera se ajusta, por condiciones y términos de venta, con los gastos incidentales a las ventas erogadas por el exportador para obtener un precio ex fábrica del exportador una vez que se ha eliminado la distorsión generada por la vinculación entre el importador y el exportador.

MARGEN DE DUMPING.

Los márgenes de dumping se determinan comparando el valor normal con el precio de exportación. Sin embargo, para hacer una comparación equitativa del precio, la Secretaría de Economía debe hacer una serie de ajustes en precio y costo, de manera que los precios a los que se refiera puedan ser considerados en un punto común dentro del sistema de distribución.

Conforme a la práctica internacional, la comparación entre el valor normal y el precio de exportación, se hace con base en el precio fábrica. En el caso de los precios de exportación y de valor normal, la legislación contempla la posibilidad de ajustarlos de acuerdo con las diferencias en plazos y condiciones de ventas

Durante este procedimiento, la autoridad investigadora deberá también considerar los efectos de la inflación y deberá convertir el valor normal de la mercancía investigada a pesos mexicanos.

Finalmente, la Secretaría de Economía por lo general calcula un promedio ponderado del valor normal y un promedio ponderado del valor de exportación durante todo el plazo que abarque la investigación. Además, siempre procura hacer la comparación entre mercancías idénticas, en lugar de mercancías similares. Sin embargo, lo primero es rara vez posible, dado que el exportador extranjero no siempre vende mercancías idénticas en ambos mercados.

3.2.7 COMPROMISOS ASUMIDOS POR EXPORTADORES.

Las autoridades de un Estado que se encuentren desahogando un procedimiento de investigación de dumping, podrán darlo por terminado sin llegar a imponer medidas provisionales o cuotas compensatorias, si el exportador o los exportadores de las mercancías que hubieren dado lugar al inicio de la citada investigación, asumen en forma satisfactoria el compromiso de poner fin a las acciones de enviar productos a ese país en condiciones de dumping.

Se acordó que los Estados miembros no se encuentran obligados a aceptar ni a recabar compromisos de los exportadores en materia de precios, si no se han realizado estudios que conduzcan a la formulación de una determinación previa y positiva, aunque sea preliminar, de la existencia del dumping, así como del daño causado. De la misma manera, los afectados no tienen por qué aceptar los compromisos ofrecidos por los exportadores, aunque se hayan dado los requisitos antes señalados, si se considera que no sería realista la aceptación, ya sea porque el número de los exportadores reales o potenciales sea demasiado grande, o por cualquier otro motivo igualmente válido. En este caso, el Estado que se hubiere negado a aceptar una propuesta de los exportadores, deberá comunicarles las causas que originaron tal negativa y brindarles la oportunidad de que formulen éstos sus observaciones.

Aun en el caso de que se acuerde la aceptación de un compromiso de los exportadores para corregir una situación determinada de dumping, el Estado afectado con esta situación, queda facultado para continuar hasta su culminación, el procedimiento de investigación. Para ello, bastará con que así lo decidan las autoridades correspondientes y notifiquen tal situación a las partes involucradas.

Si con motivo de la culminación de la investigación, se demuestra que el dumping no existe, el compromiso de los exportadores se extinguirá automáticamente, excepto en el caso de que se trate de compromisos en materia de precios, en cuyo caso, las autoridades del Estado afectado podrán exigir que se mantenga dicho compromiso por un plazo prudente, en los términos establecidos por este propio Acuerdo.

Si por el contrario, al término de la investigación se hace una determinación positiva de dumping y del daño causado, ese Estado se encuentra obligado a respetar los compromisos de los exportadores, previa y expresamente aceptados, conforme a lo preceptuado en este acuerdo.

Cuando entre el país afectado y los exportadores extranjeros se hubieren aceptado determinados compromisos en una investigación de dumping, estos últimos adquieren la obligación de proporcionar a las autoridades de ese Estado información relativa al cumplimiento de los compromisos contraídos, que permitan la verificación de que la situación permanece en los mismos términos en que fue aceptada. En caso de incumplimiento de tales compromisos, el Estado afectado queda facultado para adoptar con prontitud y en los términos de este Acuerdo, las medidas provisionales que considere pertinentes.

3.2.8 COMITÉ DE PRÁCTICAS ANTÍDUMPING.

Se tiene establecido un Comité de esta naturaleza, integrado por representantes de cada uno de los Estados miembros. En la asamblea que ellos celebren se elegirá al presidente de dicho Comité, el cual se reunirá cuando menos dos veces al año, y siempre que solicite esa reunión algún Estado miembro para el ejercicio de las atribuciones que le encomiende la Asamblea. Este Comité conoce en términos generales, de las consultas que le formule sobre esta materia algún Estado miembro. La Secretaría de la OMC, desempeñará las funciones encomendadas a la Secretaría de este Comité, el cual queda también facultado para crear los órganos auxiliares apropiados.

Los Estados miembros se encuentran obligados a comunicar sin demora todas las medidas antidumping que adopten dentro de su respectivo territorio, ya sean estas provisionales o definitivas.

También se encuentran obligados a presentar semestralmente, un informe sobre todas las medidas que en esta materia hubieren adoptado en ese periodo. El Comité tiene determinado el formato en el cual debe presentarse con los requisitos debidos dicho informe.

3.2.9 CONSULTAS Y SOLUCIÓN DE DIFERENCIAS.

Las consultas sobre procedimientos y resoluciones antidumping serán atendidas en primer lugar y en cualquier tiempo, por el Estado importador de las mercancías, cuando las mismas le sean formuladas por el Estado afectado. En segundo lugar, esas consultas podrán ser atendidas por el Comité de Prácticas Antidumping, y en tercer lugar por el organismo creado al efecto, en el Acuerdo de Entendimiento sobre Solución de Diferencias.

El Órgano sobre Solución de Diferencias (OSD) será competente para conocer las peticiones de revisión de resoluciones antidumping que formulen los respectivos Estados, pero previo agotamiento de los medios nacionales de defensa legal que posean cada uno de los Estados miembros, y después de que se hubieren agotado las consultas ante el Comité, y las gestiones correspondientes.

El OSD llevará a cabo un procedimiento tipo contencioso, designando para tal efecto un grupo especial que se encargue de dirimir la diferencia o contienda entablada. Para tal efecto se escuchará a las partes (Estado reclamante y estado en cuya contra se ha efectuado la reclamación), recibirá las pruebas que aporten y dictará la solución que conforme al derecho y a la equidad sea válida.

3.3 SUBVENCIONES O SUBSIDIOS.

Reciben este nombre los beneficios que otorga un gobierno extranjero, sus organismos públicos o mixtos, así como sus entidades, de manera directa o indirecta, a los productores, transformadores, comercializadores o exportadores de mercancías, con el objeto de fortalecer inequitativamente su posición competitiva internacional.

Se exceptúan de la regla anterior, aquellas prácticas internacionalmente aceptadas, en cuyos casos no se consideran dichos beneficios como subvenciones.

Se advierte que la subvención puede adoptar cualquier figura jurídica o económica, como es la del estímulo, incentivo, subsidio, la prima o ayuda de cualquier clase.

Para el cálculo de la subvención otorgada al productor, transformador o comercializador de la mercancía que se hubiese introducido a México en esas condiciones de práctica desleal, se deberán deducir los impuestos de exportación, derechos u otros gravámenes a que hubiere quedado sometida la exportación de la citada mercancía en el país de origen o de procedencia, que tengan por objeto neutralizar la subvención otorgada.

La Ley de Comercio Exterior señala que se podrán establecer instrumentos de promoción a las exportaciones, a través de programas que se expedirán mediante decretos que se publicarán en el Diario Oficial de la Federación, que se vincularán a la infraestructura, capacitación, coordinación, organización, financiamiento, administración fiscal y aduanera, así como la modernización de mecanismos de comercio exterior, a condición de que se trate de prácticas internacionalmente aceptadas.

"El artículo 37 de la Ley de Comercio Exterior, establece que la Secretaría de Economía deberá publicar en el Diario Oficial una lista de subsidios a la exportación"²⁶.

La otra disposición de la Ley aplicable a subsidios se refiere a las deducciones que deben hacerse al calcular el valor de los subsidios otorgados. Éstas son la suma total de los impuestos de exportación, derechos y otros gravámenes a los que se vio sujeta la mercancía de exportación y que tiene el efecto de contrarrestar el subsidio otorgado.

²⁶ Ley de Comercio Exterior. Artículo 37. Editorial ISEF, México, 2001.

3.3.1 ACUERDO SOBRE SUBVENCIONES Y MEDIDAS COMPENSATORIAS.

El Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la Ronda Uruguay, , entró a formar parte de la legislación mexicana desde enero de 1995.

Este Acuerdo encuentra su antecedente directo e inmediato en el correspondiente aprobado con motivo de la Ronda Tokio del GATT, el 12 de abril de 1979. En este Acuerdo, que pertenece a las normas del GATT 1994, se precisan y amplían los conceptos del documento que le precedió y que desde luego, dejó de estar vigente en su contenido y aplicación, al ser sustituido por uno nuevo.

3.3.2 DIFERENTES MODALIDADES DE SUBVENCIONES.

Para este acuerdo existe subvención cuando específicamente:

- Exista una contribución financiera, ya sea de un gobierno o de cualquier organismo público en el territorio de un Estado miembro, y que consista: en una transferencia directa de fondos (donaciones, préstamos y aportaciones de capital), o bien, posibles transferencias directas de fondos o de pasivos, como pueden ser las garantías de préstamos.
- También debe entenderse como contribución financiera el hecho de que se condonen o no se recauden ingresos públicos que en otro caso deberían de percibirse de esa empresa, como es el caso de bonificaciones fiscales; que un gobierno proporcione bienes o servicios, que no sean de infraestructura general, o compre bienes al exportador, y que no se justifique la necesidad de compra.
- Asimismo, se entiende como subvención el hecho de que un gobierno realice pagos a un mecanismo de financiamiento operado a favor del exportador o encomiende a una entidad privada una o varias funciones relacionadas con los puntos anteriores en favor del exportador.

- Finalmente, hay subvención cuando, en términos generales, exista alguna forma de sostenimiento a los ingresos del exportador o a los precios fijados por éste a sus productos en el mercado exterior, en el sentido en que se encuentra expresado en el artículo XVI del GATT de 1994.

SUBVENCIONES ESPECIFICAS.

Esta especialidad se da cuando la subvención se otorga en particular a una empresa o a una rama expresamente determinada de la actividad productiva, o bien a un grupo determinado de empresas o a un grupo de ramas de actividad, pero expresamente señaladas. Estas subvenciones específicas se encuentran en términos generales prohibidas por el Acuerdo de referencia, por considerarse que ellas motivan indudablemente prácticas desleales de comercio internacional, y si se toleraran, terminarían distorsionando dicho comercio.

SUBVENCIONES PROHIBIDAS.

Dentro de las subvenciones expresamente prohibidas se encuentran las siguientes:

- Las subvenciones supeditadas de jure o de facto, es decir, jurídicamente o por razones de hecho, a los resultados de la exportación de las mercancías, ya sea como condición única o bien, que se le coloque entre las condiciones impuestas al empresario por el Estado exportador.
- Las subvenciones que se supediten al empleo de productos nacionales con preferencia a los importados.

Cuando un miembro tenga razones suficientes para creer que otro está recurriendo a subvenciones prohibidas, podrá pedirle la celebración de consultas, es decir, hacer del conocimiento del Grupo Permanente de Expertos (GPE) creado para ello, el que teniendo a la mano toda la información

producida por los países consultantes, determinará si la subvención cuestionada es o no de las expresamente prohibidas.

Si alguno de los países consultantes no estuviera de acuerdo con la opinión dada por el GPE, tendrá libertad para acudir al Órgano de Solución de Diferencias (OSD), para que de conformidad con las normas que rigen a dicho órgano, se solucione el problema o la controversia planteada.

SUBVENCIONES RECURRIBLES.

Son aquellas con las cuales el Estado que las otorga le ocasiona a otro daño en una determinada rama de su producción nacional; le anula o menoscaba ventajas resultantes para otros miembros, ya sea en forma directa o indirecta o bien, le ocasiona a otro miembro perjuicio grave a sus intereses. Se exceptúan de estas normas, las subvenciones que se otorgan en favor de los productos agropecuarios.

El Estado miembro que considere que otro está concediendo a sus productores subvenciones que alteran el precio real de las mercancías que a su vez se están introduciendo a su mercado en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional, motivadas por estas subvenciones, podrá solicitarle a aquél la celebración de consultas. Éstas tendrán por objeto dilucidar los hechos que conformen el caso concreto, y tratar de llegar a la obtención de una solución convenida entre las partes.

Si no se llegase a una solución convenida, el caso se llevará ante la OSD, para que en los términos del Entendimiento sobre Solución de Diferencias (ESD), se emita la solución que legalmente corresponda. Existe dentro del Acuerdo que ahora se comenta, un procedimiento especial que deberá ser desahogado por la partes y por el OSD, antes de llegar a la adopción de la decisión final.

SUBVENCIONES NO RECURRIBLES.

Se consideran subvenciones no recurribles las siguientes:

- Las correspondientes a gastos de asistencia o apoyo para actividades de investigación realizadas por empresas, por instituciones de enseñanza superior o bien, por investigaciones contratadas por las propias empresas, siempre que la asistencia no cubra más de 75% de los costos de dichas investigaciones o 50 % de los costos relacionados directamente con actividades de desarrollo precompetitivas. Tampoco se consideran subvenciones recurribles, las erogaciones que haga el órgano público para los gastos del personal encargado de la realización de estas investigaciones , así como los costos de los equipos e instrumentos necesarios para las investigaciones y otros gastos correlativos expresamente numerados en el Acuerdo.
- Los gastos de asistencia para regiones desfavorecidas situadas en el territorio de un miembro, prestada con arreglo a un marco general de desarrollo regional y no específica (que son las subvenciones no permitidas), siempre y cuando esas regiones reúnan las características y condiciones señaladas claramente en el texto de este Acuerdo.
- Asimismo, los gastos de asistencia para promover la instalación de equipos en favor del mejoramiento del ambiente que sean exigibles por medio de ordenamientos jurídicos y que supongan una carga financiera adicional, a condición de que se cumplan los extremos exigidos en el Acuerdo de referencia, para hacer factible este caso de excepción.

Si con motivo de la aplicación de alguno de los programas referidos a las subvenciones no recurribles, citados en el punto anterior, algún Estado miembro que invoque razones mediante las cuales considere que tal subvención ha tenido efectos desfavorables de carácter grave para alguna rama de su producción nacional, que sea por sí sola suficiente para causar un perjuicio

difícilmente reparable, ese Estado podrá solicitar la celebración de consultas con el Estado que otorgue tal subvención, a fin de dilucidar los hechos y llegar a una solución mutuamente aceptable. En caso de no llegarse a esta solución, tal cuestión se someterá al Comité expresamente creado para resolver este tipo de situaciones.

3.3.3 NOTIFICACIÓN Y VIGILANCIA.

Los Estados miembros convinieron en que la notificación de las subvenciones que establezcan, la deberán hacer a más tardar el día 30 de junio de cada año, ajustándose a lo que al efecto se dispone en el Acuerdo. Toda notificación deberá ser lo suficientemente explicativa para que cada Estado miembro pueda conocer cabalmente ésta y se encuentre en condiciones de llevar a cabo evaluaciones sobre el impacto que producirá en su comercio exterior con el Estado que implantó la subvención. Cuando las subvenciones se den por productos o sectores específicos, en las mismas condiciones deberán hacerse las notificaciones con todos los datos que permitan a los otros Estados realizar las actividades antes referidas.

Si a un Estado miembro le parece que con la notificación realizada sobre la implantación de una subvención, no se llena el requisito de la plena información, podrá requerir al Estado correspondiente, para que le proporcione la información complementaria que necesite, todo ello, a fin de poder conocer cabalmente los alcances y limitaciones de la citada subvención, y en su caso, impugnarla, si así lo estimare procedente, mediante el procedimiento de consulta o a través del OSD.

El Comité examinará cada tres años en reuniones especiales que al efecto se celebren, las notificaciones que en ese lapso se hubieren presentado, sobre todo las más nuevas, a fin de constatar que se ajustan a los lineamientos dispuestos en el presente Acuerdo. En cada una de sus reuniones ordinarias el Comité examinará los informes presentados y el cumplimiento de lo dispuesto

en este Acuerdo, particularmente en cuanto se refiera a los aspectos más importantes del mismo.

3.3.4 PAÍSES EN DESARROLLO.

Los Estados miembros están de acuerdo en que los países en desarrollo tendrán un trato especial en esta materia. Los países miembros reconocen que las subvenciones pueden desempeñar un papel importante en los programas de desarrollo de esos países, por lo tanto, éstos gozan de algunos privilegios, en el sentido de que algunas de las limitaciones generales impuestas a los demás relacionados con las subvenciones, no les son aplicables. Otros tipos de subvenciones no permitidas, les serán toleradas a los países en desarrollo por algunos periodos, que van de cinco a ocho años.

Rogelio Martínez Vera establece que: "Si un país en desarrollo ha alcanzado un grado mínimo de competitividad de un producto en el comercio internacional, estará obligado a abandonar todo tipo de subvenciones no permitidas en lo general, pero toleradas por el Acuerdo a este tipo de países, debido a su grado relativo de desarrollo, en un plazo máximo de dos años. Se considera que ese producto tiene competitividad internacional, cuando las exportaciones del mismo representan como mínimo el 3.25% del comercio mundial de dicho producto en dos años civiles consecutivos"²⁷.

Los Estados miembros que se encuentren en proceso de transformación de su economía, de centralmente planificada a economía de mercado y de libre empresa, podrán aplicar los programas y medidas que sean necesarias para su transformación. Las subvenciones recurribles podrán suprimirlas gradualmente hasta en un periodo de siete años.

²⁷ MARTINEZ, Vera Rogelio. Legislación del Comercio Exterior. 2da. Edición. Editorial MacGrawHill. México, 2000. p.218.

3.3.5 COMITÉ DE SUBVENCIONES Y MEDIDAS COMPENSATORIAS

Este Comité estará integrado por todos los Estados miembros y entre ellos, designarán a su presidente. El Comité se reunirá cuando menos dos veces al año y siempre que lo solicite alguno de los Estados miembros. Atenderá, entre otras funciones, las consultas que formulen sus miembros, cuando se trate de algún asunto de los manejados en el Acuerdo en cuanto se refiera a subvenciones o a medidas compensatorias. Este Comité podrá crear los órganos auxiliares que estime apropiados para el desempeño de sus funciones.

El Comité se encargará de crear el Grupo Permanente de Expertos (GPE), integrado por cinco personas independientes y con muy amplios conocimientos en materia comercial en general y de subvenciones en particular. El GPE podrá ser consultado directamente por cualquier Estado miembro, para que se le asesore en materia de subvenciones y su naturaleza jurídica, ya sea que ese Estado se proponga establecerla o haya sido establecida por cualquier otra nación.

3.4 CUOTAS COMPENSATORIAS.

Las prácticas desleales de comercio internacional no pueden evitarse con resoluciones administrativas que tengan por objeto la prohibición o la restricción en el comercio de esas mercaderías.

Tampoco pueden neutralizarse a base de contribuciones arancelarias, puesto que esos procedimientos se consideran en la legislación internacional del comercio como obstáculos no permitidos al comercio exterior, si su fin es evitar u obstruir el comercio internacional de bienes. En consecuencia, el país afectado con esas prácticas desleales, en este caso México, tendrá que recurrir al procedimiento internacionalmente admitido que es el de la imposición de cuotas compensatorias.

Las cuotas compensatorias se definen de acuerdo con la Ley de Comercio Exterior como: "Aquellas sanciones que con apoyo en los Códigos Internacionales de Conducta y en la ley interna respectiva, impone cada autoridad competente de un determinado país, a las personas que realizan prácticas desleales de comercio internacional y que consisten en el cobro de una suma de dinero, que se ubique precisamente dentro del diferencial producido con motivo del dumping o de la subvención recibida por el exportador o por quien se hubiere beneficiado con alguna de esas prácticas"²⁸.

La doctrina, la legislación internacional y aun resoluciones administrativas internas, le asignan a las cuotas compensatorias diferentes denominaciones, tales como impuestos compensatorios o derechos compensatorios. Esas denominaciones no son legalmente correctas, dentro del régimen jurídico de México, en virtud de que, tanto los impuestos como los derechos son contribuciones que sólo pueden ser decretadas por el Congreso de la Unión, mediante la expedición de leyes específicas.

Las cuotas compensatorias por su parte, son decretadas por una autoridad administrativa, en el caso de México por la Secretaría de Economía, con apoyo en una ley también de contenido administrativo, que es la Ley de Comercio Exterior, y por consecuencia, dichas cuotas no participan de la naturaleza jurídica de los impuestos o derechos, porque, el procedimiento para la creación de estas contribuciones es constitucionalmente distinto.

Por consiguiente, y en cuanto a la naturaleza jurídica de las cuotas compensatorias, se señala categóricamente que éstas tienen en la legislación mexicana el carácter de sanciones o multas que impone la autoridad administrativa, sujetándose para ello a un sistema y procedimiento especial contenido en la citada Ley de Comercio Exterior.

²⁸ Ley de Comercio Exterior. op. cit. Artículo 37.

En los términos dispuestos por el artículo VI del GATT 1994, acorde con lo que al efecto dispone el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, los Estados miembros tomarán todas las medidas necesarias para que la imposición de alguna cuota compensatorio sobre cualquier producto de cualquier Estado miembro, importado al territorio de otro Estado miembro, en condiciones de prácticas desleales.

Las cuotas compensatorias que se apliquen, sólo se conservarán en vigor durante el tiempo y en la medida que sean necesarios para contrarrestar la subvención que ha ocasionado el daño. Las cuotas compensatorias impuestas en contra de subvenciones indebidas deberán ser revisadas, de oficio o a petición de parte, una vez al año. Si en cinco años no se hubiere efectuado ninguna revisión, esa cuota compensatorio desaparecerá automáticamente.

Una vez decretada la imposición de una cuota compensatoria, se encuentran obligadas a realizar su pago, las personas que importen mercancías a México en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional, en los términos y bajo las condiciones establecidas en las leyes. Los ordenamientos jurídicos que regulan, tanto la imposición como el pago de las cuotas compensatorias, son la Ley y el Reglamento de Comercio Exterior, así como la Ley Aduanera y su Reglamento.

Las cuotas compensatorias deberán pagarse en la oficina de aduanas en donde el importador realice la operación de internamiento de la mercancía, y dicho pago se hará conjuntamente con las correspondientes contribuciones aduaneras, en su caso.

Las citadas cuotas compensatorias, por exigencias tanto de la normatividad internacional como de la ley interna que las regula, deben tener una gran claridad y transparencia, tanto en lo que se refiere a los procedimientos de investigación de prácticas desleales de comercio internacional, que es la causa que motiva su imposición, como en cuanto a los procedimientos de

determinación de estas cuotas.

En la Ley, se expresa que la cuota compensatoria nunca podrá ser en cuanto a su monto, superior a los márgenes de discriminación de precios o de las subvenciones ilegítimas otorgadas, pero sí podrá imponerse en cantidades inferiores a esas situaciones, siempre que sea suficiente dicha cuota para eliminar el daño o amenaza de daño causado por el importador de las mercancías de que se trate.

3.4.1 DETERMINACIÓN DEL DAÑO DE LA PRACTICA DESLEAL DE COMERCIO INTERNACIONAL.

Para que la Secretaría de Economía imponga cuotas compensatorias a prácticas desleales comerciales una vez que se ha comprobado el dumping o la subvención del gobierno a las mercancías importadas, se debe comprobar que estas situaciones causan o amenazan causar daño a la industria nacional competitiva mexicana o impide el establecimiento de una nueva industria mexicana. El artículo 39 de la Ley de Comercio Exterior define el daño como "la pérdida o menoscabo patrimonial o la privación de cualquier ganancia lícita y normal que sufra o pueda sufrir la producción nacional de las mercancías de que se trate, o el obstáculo al establecimiento de nuevas industrias". Amenaza de daño "es el peligro inminente y claramente previsto de daño a la producción nacional".

Con base en esa definición, existen tres elementos que deben ser probados en el curso de una investigación de daño:

1. La existencia de una industria nacional afectada por una práctica desleal comercial internacional, o el proyecto para el establecimiento de una nueva industria que podría ser impedido por una práctica desleal comercial internacional.

De acuerdo con el artículo 40 de la Ley de Comercio Exterior, la expresión

producción nacional se entenderá en el sentido de abarcar cuando menos el 25% de la industria nacional que produce la mercancía que es idéntica o similar a aquella importada al mercado mexicano bajo condiciones de prácticas desleales comerciales internacionales. Sin embargo, el artículo 63 del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior requiere que además, al determinar la existencia de daño, la Secretaría de Economía evalúe el impacto de las importaciones bajo investigación respecto del total de la producción nacional, o en aquellos productores nacionales cuya producción constituye la mayor proporción de la producción nacional de productos similares.

Adicionalmente, es permitido excluir a los productores nacionales de la definición "industria nacional" cuando están ligados a los exportadores o a los importadores de la mercancía sujeta a investigación o cuando los productores nacionales, a su vez, son importadores de dicha mercancía, sobre la base de que pueden beneficiarse de las prácticas desleales comerciales internacionales, de tal manera que se encubra por completo el daño a productores nacionales. En este caso, la industria nacional podría incluir cuando menos al 25% de los productores nacionales restantes.

El reglamento también establece que: cuando todos los productores están vinculados a los exportadores o a los importadores de la mercancía sujeta a investigación; o cuando los mismos productores nacionales son importadores de dicha mercancía, el término "industria nacional" se entiende que se refiere a la totalidad de los productores nacionales de la mercancía producida en la etapa de producción, que inmediatamente precede la misma línea continua de producción de la mercancía sujeta a investigación.

La última excepción a la definición general de industria nacional, reconocida por la Ley de Comercio Exterior, se aplica cuando ocurre daño a nivel regional. Bajo esta circunstancia, "las importaciones que abarcan una pequeña parte del mercado nacional, se concentran mayormente en una determinada parte del país y supuestamente causan daño a productores locales cuyo bienestar

también depende de las ventas dentro de esa misma región”.

Una determinación positiva de daño puede ser emitida aun cuando la producción nacional no sufra daño en su totalidad debido a importaciones objeto de dumping o subvenciones.

2. Si la industria en realidad está sufriendo un daño o una amenaza de daño.

De acuerdo con el artículo 4.1 del Acuerdo Antidumping y con el artículo 16.1 del Acuerdo sobre Subvenciones, a fin de determinar si existe daño o amenaza de daño, la Secretaría de Economía analiza la información financiera y comercial relacionada con la producción nacional total, o la relacionada con los productores nacionales cuya producción conjunta constituya la parte principal de la producción nacional total del producto sujeto a investigación. La información debe corresponder a un ciclo económico de la industria nacional afectada. Conforme al artículo 65 del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior, el ciclo cubre al menos los tres años previos a la presentación de la solicitud, incluyendo el periodo bajo investigación, a menos que la empresa de que se trate no haya estado constituida durante todo el periodo.

Cualquier disminución, estimada o potencial, en los siguientes factores económicos, indicará a la Secretaría de Economía que la industria nacional en competencia está sufriendo daño: la producción nacional, las ventas, la participación en el mercado, las utilidades, la productividad, el rendimiento de las inversiones o la utilización de la capacidad instalada, el flujo de caja, las existencias, el empleo, los salarios, la capacidad de reunir capital, la inversión o el crecimiento de la producción. Todos estos factores e índices son tomados en cuenta por la Secretaría de Economía para determinar el daño.

3. Si el daño o la amenaza de daño a la industria nacional es consecuencia directa de las importaciones objeto de dumping o de subvención introducidas en el mercado mexicano.

Los factores económicos que la Secretaría de Economía toma en cuenta para determinar el vínculo causal entre el daño económico sufrido por la industria nacional y la importación de productos objeto de dumping o de subvención, son los siguientes:

- El volumen de las importaciones si se han incrementado de manera significativa en relación con la producción nacional o el consumo.
- El efecto que tienen las importaciones sujetas a investigación en los precios de productos idénticos o similares en el mercado nacional. La tarea de la Secretaría de Economía es analizar si el volumen de tales importaciones ha contribuido a "deprimir de precios, o a impedir el alza razonable del precio de la mercancía manufacturada y vendida por la industria nacional en el mercado mexicano".
- Cualquier otro elemento que la Secretaría de Economía juzgue pertinente.

Contrario a lo dispuesto por el marco legal ya no vigente, el nuevo régimen de prácticas desleales comerciales internacionales prevé la posibilidad, al determinar el daño o la amenaza de daño, de acumular investigaciones, si la Secretaría de Economía lo juzga pertinente. La acumulación se daría cuando las importaciones de productos idénticos o similares, de dos o más países, estuvieran simultáneamente sujetas a otra investigación independiente y si tales importaciones compiten entre sí y con los productos idénticos o similares manufacturados por la industria mexicana.

En conclusión, si la Secretaría de Economía determina que existe un vínculo causal entre la práctica desleal comercial internacional y el daño, o la amenaza de daño, sufrido por la industria interna mexicana en competencia, se impondrán cuotas antidumping o compensatorias.

3.4.2 FIJACIÓN DE LA CUOTA ANTIDUMPING.

La decisión para establecer o no una cuota antidumping, es una facultad exclusiva y soberana de cada país afectado, una vez que se reúnan los elementos probatorios del daño o la amenaza de daño, pero se advierte que los Estados miembros no podrán dictar una cuota antidumping, si no es de conformidad con las normas establecidas en el Acuerdo Antidumping.

El límite para el establecimiento de la cuota compensatoria, será inferior o igual al monto del daño causado, pero nunca podrá ser superior a éste. Se recomienda inclusive, que los países procurarán que el monto de dicha cuota sea inferior al margen correspondiente, si con ese monto se logra resarcir y controlar el daño causado. Se establece que sólo se podrán establecer cuotas antidumping provisionales y definitivas a productos que ingresen a ese país, después de la fecha en que entre en vigor la medida.

Las cuotas antidumping sólo permanecerán vigentes mientras la medida sea necesaria para corregir la situación de afectación que hubieren causado los productos exportados a ese país.

A petición de los afectados, la autoridad en cualquier tiempo podrá realizar una revisión de la resolución antidumping dictada, para el efecto de que se declare el término de la cuota establecida, para que el monto de ésta se reduzca, para que se mantenga o inclusive se aumente, en casos justificados. Se establece que sin revisión, ninguna cuota antidumping impuesta podrá tener una vigencia de más de cinco años.

Se establecen en el Acuerdo Antidumping, los requisitos estrictos que deberán cumplirse en toda investigación de dumping, en la cual debe seguirse la forma escrita y debe hacerse una cuidadosa notificación a las partes involucradas, de cada uno de los acuerdos importantes que se tomen durante el desahogo del procedimiento.

Para impugnar las resoluciones de dumping dictadas por las autoridades de un Estado miembro, éste debe incluir en su propia legislación, la existencia de otros organismos, ya sean éstos administrativos, cuasi judiciales, judiciales o arbitrales, en donde las partes afectadas con la resolución puedan ser oídas en su defensa, y en donde se revise la actuación de las autoridades y se pueda dictar una resolución, ya sea ésta confirmatoria o contraria de la dictada.

Cuando un Estado inicie un procedimiento antidumping en contra de exportadores de un Estado en desarrollo, el país importador si es de los considerados desarrollados, deberá tomar en cuenta la especial situación de aquel país, antes de aplicar las cuotas antidumping, explorando las posibilidades de hacer uso de soluciones alternativas que con carácter constructivo, a fin de no afectar con las cuotas los intereses fundamentales de esos países.

CAPITULO 4

CASO PRACTICO MÉXICO VS. CHINA.

4.1 UNIDAD DE PRÁCTICAS COMERCIALES INTERNACIONALES DE LA SECRETARÍA DE ECONOMÍA.

La Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales, perteneciente a la Secretaría de Economía en su área administrativa, realiza las investigaciones en materia de Prácticas Desleales de Comercio Internacional, en sus modalidades de dumping y subvenciones. También lleva a cabo las investigaciones en lo referente a las medidas de salvaguarda; además de prestar asistencia a exportadores mexicanos sujetos a este tipo de procedimientos en el extranjero.

La misión de este organismo es contribuir a la estabilidad y sano desarrollo de la producción nacional, garantizándole condiciones equitativas de competencia frente a las importaciones desleales.

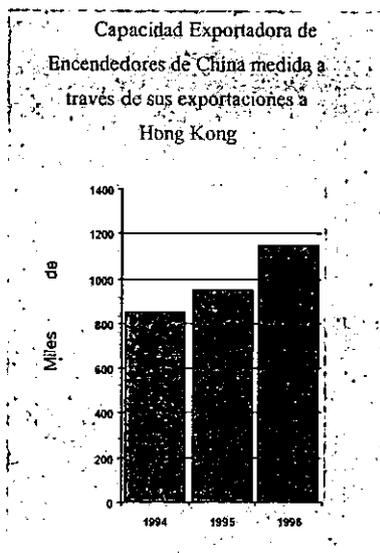
4.2 INVESTIGACIÓN ORDINARIA CONCLUIDA: ENCENDEDORES DE GAS DE BOLSILLO.

4.2.1 PRESENTACIÓN DE LA SOLICITUD.

El 17 de octubre de 1997, la empresa Tokai de México, S.A. de C.V., por conducto de su representante, compareció ante la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, actualmente Secretaría de Economía; para solicitar el inicio de la investigación administrativa sobre prácticas desleales de comercio internacional en su modalidad de discriminación de precios, sobre las importaciones de encendedores de gas, no recargables, de bolsillo, originarias de la República Popular China, efectuadas durante el periodo comprendido entre el 1 de enero de 1996 y el 30 de junio de 1997.

La empresa solicitante manifestó que debido a las importaciones de esta mercancía, en condiciones de discriminación de precios, hubo una caída en sus ventas y en sus precios; así como una disminución de su volumen de producción, de su participación de mercado y del rendimiento de sus inversiones y de sus utilidades.

Los encendedores de gas, no recargables, de bolsillo, son utilizados por los consumidores de tabaco en general y su uso principal es el de encender cigarrillos y cigarrillos.



EMPRESA SOLICITANTE.

Tokai de México, S.A. de C.V. es una empresa industrial constituida conforme a las leyes mexicanas.

El objeto social de esta empresa es, la adquisición, fabricación, manufactura, maquila, importación, exportación, diseño y comercio en general, de toda clase de encendedores y artículos de escritorio.

RÉGIMEN ARANCELARIO.

Conforme a la nomenclatura de la Tarifa de la Ley del Impuesto General de Importación, el producto investigado ingresa por la fracción arancelaria 9613.10.01 y se describe como "encendedores de gas, no recargables, de bolsillo", cuya unidad de medida conforme a la Tarifa mencionada es la pieza. En los Estados Unidos Mexicanos se utiliza la misma unidad de medida para su comercialización. Las importaciones originarias de la República Popular China están sujetas a un arancel ad valorem del 20%.

Tabla Arancelaria:

Descripción del Producto:	Clasificación Arancelaria:	Datos de Identificación que debe contener:
Encendedores de gas, no recargables, de bolsillo.	9613.10.01	NOMBRE DEL PRODUCTO: Encendedores de gas. USO DEL PRODUCTO: Utilizados para la generación de fuego. CARACTERÍSTICAS DEL PRODUCTO: Equipados con un dispositivo metálico que produce una chispa por frotamiento de una ruedecilla con una piedra, haciendo contacto con el combustible acumulado en un tanque de plástico.

4.2.2 INICIO DE LA INVESTIGACIÓN.

El 20 de marzo de 1998 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la resolución por la que se aceptó la solicitud y se declaró el inicio de la investigación antidumping sobre las importaciones de encendedores de gas, no recargables, de bolsillo, originarias de la República Popular China, independientemente del país de procedencia, para lo cual se fijó como periodo de investigación el comprendido del 1 de enero de 1996 al 30 de junio de 1997.

CONVOCATORIA Y NOTIFICACIONES.

La Secretaría convocó a los importadores, exportadores y a cualquier persona que considerara tener interés jurídico en el resultado de la investigación, para que comparecieran a manifestar lo que a su derecho conviniese y a presentar las argumentaciones y pruebas que estimaran pertinentes, conforme a lo dispuesto en los artículos 53 de la Ley de Comercio Exterior y 164 de su Reglamento.

Con fundamento en los artículos 53 de la Ley de Comercio Exterior y 142 de su Reglamento, la autoridad instructora procedió a notificar el inicio de la investigación antidumping a la empresa solicitante, al gobierno de la República Popular China y a las empresas importadoras y exportadoras de que tuvo conocimiento, corriéndoles traslado a estas últimas de la solicitud y sus anexos, así como de los formularios oficiales de investigación, con el objeto de que presentaran la información requerida y presenten su defensa.

4.2.3 RESOLUCIÓN PRELIMINAR.

La Secretaría publicó en el Diario Oficial de la Federación el 29 de octubre de 1998 la resolución preliminar por la que se impuso una cuota compensatoria provisional de 0.1231 dólares de los Estados Unidos de América por pieza a las importaciones de encendedores de gas, no recargables, de bolsillo, mercancía clasificada en la fracción arancelaria 9613.10.01 de la Tarifa de la Ley del

Impuesto General de Importación, originarias de la República Popular China, independientemente del país de procedencia.

Asimismo, con fundamento en los artículos 57 de la Ley de Comercio Exterior y 142 de su Reglamento, la autoridad instructora procedió a notificar al gobierno de la República Popular China, a la empresa solicitante, y a la exportadora de que tuvo conocimiento, la resolución preliminar de la investigación antidumping, concediéndoles un plazo que venció el 14 de diciembre de 1998, para que presentaran las argumentaciones y pruebas complementarias que estimaran pertinentes, sin que haya comparecido alguna empresa.

4.2.4 AUDIENCIA PÚBLICA.

El 4 de febrero de 1999, se llevó a cabo en las oficinas de la Secretaría de Economía, dentro de la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales, la audiencia pública prevista en los artículos 81 de la Ley de Comercio Exterior y 165, 166, 168, 169 y 170 de su Reglamento, en la que comparecieron las partes interesadas y tuvieron oportunidad de manifestar, refutar e interrogar oralmente a sus contrapartes en todo lo que a su interés convino.

ALEGATOS.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 82 párrafo tercero de la Ley de Comercio Exterior y 172 de su Reglamento, en la etapa final de la audiencia pública a que se refiere el punto anterior, la Secretaría declaró abierto el periodo de alegatos, mismo que venció el 17 de febrero de 1999, a efecto de que las partes interesadas en la investigación manifestaran por escrito sus conclusiones sobre el fondo o los incidentes del procedimiento administrativo.

4.2.5 OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE COMERCIO EXTERIOR.

Declarada la conclusión de la investigación de mérito, con fundamento en los artículos 58 de la Ley de Comercio Exterior y 83 fracción II de su Reglamento, la Secretaría presentó el proyecto de resolución final ante la Comisión de

Comercio Exterior, la que en la sesión del 28 de abril de 1999, se pronunció favorablemente sobre el sentido de la resolución, sin manifestar ningún argumento adicional.

4.2.6 ANÁLISIS DE DISCRIMINACIÓN DE PRECIOS.

Con el propósito de determinar si el producto investigado ingresó al territorio nacional en condiciones de discriminación de precios durante el periodo comprendido del 1 de enero al 30 de junio de 1997, y observando las disposiciones de los artículos 38 y 40 del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior, la Secretaría calculó un margen de discriminación de precios con base en la información disponible.

La información disponible consistió en: la información aportada por la solicitante, que consistió en: el precio pagado por el producto, la empresa importadora, la clave del pedimento y el importe total de todas las formas de pago; conforme a lo dispuesto en el artículo 54 de la Ley de Comercio Exterior; así como en la información de la que se allegó la propia Secretaría, de acuerdo con las facultades indagatorias que le confiere el artículo 82 de la Ley de Comercio Exterior.

Proceso de Discriminación:

Se realizó una comparación entre los promedios ponderados del precio de exportación, ajustado por concepto de flete marítimo y manejo de mercancías, con el valor normal, ajustado por gastos de crédito. La ponderación aplicada sobre ambos promedios hace referencia a volúmenes de importación y de venta en el mercado interno del país sustituto, respectivamente.

De dicha comparación, la Secretaría concluye que existen indicios suficientes para presumir de manera fundada que las importaciones de encendedores de gas, no recargables, de bolsillo, originarias de la República Popular China que ingresaron a los Estados Unidos Mexicanos, clasificadas en la fracción

arancelaria 9613.10.01 de la Tarifa de la Ley del Impuesto General de Importación, en el periodo comprendido entre el 1 de enero de 1996 y el 30 de junio de 1997, independientemente del país de procedencia, se realizaron en condiciones de discriminación de precios.

PRECIO DE EXPORTACIÓN.

La Secretaría calculó el precio de exportación a los Estados Unidos Mexicanos a partir de la información contenida en el Listado de Pedimentos del Sistema de Información Comercial de México de la Secretaría de Economía, correspondiente al periodo comprendido del 1 de enero de 1996 al 30 de junio de 1997. Dicho listado registra el valor de las transacciones en dólares de los Estados Unidos de América y el volumen en piezas.

En razón de que algunas operaciones de importación de encendedores de gas, no recargables, de bolsillo, registradas en el Listado de Pedimentos del Sistema de Información Comercial de México reportan el valor de las mercancías, incluyendo el valor del flete marítimo a la frontera mexicana, la Secretaría aplicó un ajuste por concepto de flete marítimo, del puerto de exportación de la República Popular China al puerto de los Estados Unidos Mexicanos, únicamente para aquellas transacciones que lo incluían, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 54 del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior. El monto del ajuste por flete marítimo se obtuvo a partir de la propia información registrada en el Listado de Pedimentos del Sistema de Información Comercial de México.

VALOR NORMAL.

Para obtener el valor normal en dólares de los Estados Unidos de América, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, actualmente Secretaría de Economía, empleó el tipo de cambio de rupias con respecto a la moneda estadounidense correspondiente al mes en el que se realizó la transacción, tomados de la publicación del Banco de México: "Prontuario de Actualización

Fiscal", de noviembre de 1996 y agosto de 1997.

Debido a que las importaciones de la mercancía objeto de esta investigación son originarias de la República Popular China y en virtud de que la empresa solicitante presentó argumentos en el sentido de que dicho país tiene un régimen de economía centralmente planificada y que no existen en el expediente argumentos ni pruebas en contrario, el valor normal de la mercancía investigada se calculó con base en los precios de mercancías idénticas o similares a las exportadas a los Estados Unidos Mexicanos en un tercer país con economía de mercado que actúe como sustituto de la República Popular China, recurriendo para ello a la República de Indonesia como país sustituto de la República Popular China para efectos de calcular el valor normal de la mercancía investigada, de conformidad con los artículos 33 de la Ley de Comercio Exterior y 48 de su Reglamento.

La Secretaría, calculó el valor normal del producto investigado a partir de la información relativa a los precios internos en el mercado de la República de Indonesia, la cual se refiere a precios efectivamente pagados en el mercado interno del país sustituto sustentados con base en facturas de venta de encendedores de gas, no recargables, de bolsillo.

AJUSTES AL VALOR NORMAL.

A partir del análisis de las facturas de venta, la Secretaría encontró que la mayor parte de las operaciones de venta en el mercado interno de la República de Indonesia se realizan a crédito por lo que aplicó un ajuste por gastos de crédito sobre el precio de las ventas internas en el país sustituto, conforme a lo establecido en los artículos 53 y 54 del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior.

Para determinar el monto total del ajuste mencionado, la Secretaría consideró el plazo de financiamiento otorgado en las facturas de venta y los promedios mensuales de las cotizaciones diarias de la tasa Libor a tres meses.

Tomando por estos montos los correspondientes al periodo comprendido del 1 de enero de 1996 al 30 de junio de 1997, publicados por el Banco de México en la revista "Indicadores Económicos".

MARGEN DE DISCRIMINACIÓN DE PRECIOS.

La Secretaría manifestó que las importaciones a los Estados Unidos Mexicanos de encendedores de gas, no recargables, de bolsillo, originarias de la República Popular China, que se clasifican en la fracción arancelaria 9613.10.01 de la Tarifa de la Ley del Impuesto General de Importación, efectuadas en el periodo comprendido del 1 de enero de 1996 al 30 de junio de 1997, se realizaron con un margen de discriminación de precios de 0.1232 dólares de los Estados Unidos de América por pieza.

SIMILITUD DEL PRODUCTO.

La Secretaría determinó que los encendedores de gas, no recargables, de bolsillo, importados de la República Popular China y los encendedores de gas, no recargables, de bolsillo, producidos en los Estados Unidos Mexicanos, tienen características y composición semejantes, lo que les permite cumplir las mismas funciones y ser comercialmente intercambiables, por lo que en términos de lo dispuesto en el artículo 37 fracción II del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior, son mercancías similares.

AMENAZA DE DAÑO.

En el análisis de amenaza de daño se consideraron elementos decisivos que llevaron a determinar la imposición de cuotas compensatorias provisionales.

Dichos elementos consistieron en:

1. En el periodo posterior al investigado, la Secretaría detectó una elevada tasa de crecimiento en estas importaciones tanto en términos absolutos como con relación al consumo nacional aparente.

2. El producto investigado atiende los mismos mercados, abastece a los mismos clientes y utiliza los mismos canales de distribución que la industria nacional.
3. En el periodo investigado el precio promedio de las importaciones investigadas se situó sustancialmente por abajo del precio de venta al mercado interno del productor nacional.
4. China cuenta con la suficiente capacidad exportadora para hacer probable un aumento sustancial de las exportaciones objeto de dumping al mercado mexicano.
5. La rentabilidad esperada de las inversiones de Tokai de México, S.A. de C.V. se vio afectada por el bajo precio que registraron las importaciones chinas en el mercado mexicano.

4.2.7 CONCLUSIÓN DE LA INVESTIGACIÓN EN CONTRA DE CHINA.

De conformidad con los resultados del análisis de los argumentos y pruebas presentados por la solicitante, así como de la información que se allegó la Secretaría, se concluye que existen elementos suficientes para determinar que durante el periodo investigado se presentó una amenaza de daño a la industria nacional de encendedores de gas, no recargables, de bolsillo, como consecuencia de las importaciones originarias de la República Popular China en condiciones de discriminación de precios.

Con base en los hechos descritos en los puntos precedentes, la Secretaría consideró que existen suficientes elementos para concluir que en el futuro inmediato habrá un crecimiento sustancial de las importaciones objeto de investigación, que tendrán efectos negativos en las variables económicas y financieras de la industria nacional. Adicionalmente, consideró necesario el establecimiento de cuotas compensatorias definitivas.

4.2.8 RESOLUCIÓN FINAL.

La Resolución Final de esta investigación fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de abril de 1999, entrando en vigor al día siguiente de su publicación.

El resultado de esta resolución fue la imposición de una cuota compensatoria definitiva de 0.1232 dólares de los Estados Unidos de América por pieza a las importaciones de encendedores de gas, no recargables, de bolsillo, mercancía clasificada en la fracción arancelaria 9613.10.01 de la Tarifa de la Ley del Impuesto General de Importación, originarias de la República Popular China, independientemente del país de procedencia. Las cuotas compensatorias impuestas, se aplican sobre el valor en aduana declarado en el pedimento de importación correspondiente.

Compete a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público aplicar las cuotas compensatorias que se establecieron en esta Resolución, en todo el territorio nacional, independientemente del cobro del arancel respectivo.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 66 de la Ley de Comercio Exterior, los importadores de una mercancía idéntica o similar a los encendedores de gas, no recargables de bolsillo, que conforme a esta Resolución deban pagar la cuota compensatoria, no estarán obligadas a pagarla si comprueban que el país de origen de la mercancía es distinto a la República Popular China.

Producto:	Fracción Arancelaria:	País de procedencia:	Cuota Compensatoria:	Publicación en DOF
Encendedores de gas de bolsillo.	961310.01	China.	0.1232 DLS. EUA por pieza.	14 de mayo de 1999.

CONCLUSIONES

- PRIMERA.-** Es importante señalar que nuestro país se ha transformado, en virtud de importantes modificaciones legales, en una nación con claras tendencias hacia una economía de mercado.
- SEGUNDA.-** El motivo de la transformación de México es que la estructura proteccionista que se dio en nuestro país a fines de los setentas y principios de los ochentas originó dificultades en la economía nacional por lo que se hizo necesario la apertura de nuestra economía hacia el exterior.
- TERCERA.-** Antes de la adhesión al GATT, no existía ninguna razón apremiante para que el Congreso Mexicano legislara sobre antidumping o cuotas compensatorias, ya que los productores mexicanos no se enfrentaban a la competencia extranjera.
- CUARTA.-** El 13 de enero de 1986 es publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Comercio Exterior, reglamentaria del artículo 131 Constitucional, como consecuencia del giro que dio nuestra política exterior al adherirse al GATT.
- QUINTA.-** El 12 de Septiembre de 1986 fue ratificada por el senado de la República la adhesión de nuestro país al Acuerdo general sobre Aranceles Aduaneros y de Comercio, adhiriéndose como consecuencia a los Códigos de Conducta aprobados en la Ronda Uruguay del GATT.

- SEXTA.-** Como elemento central de la estrategia de diversificación comercial se firmo el 7 de octubre de 1992 el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, con lo cual se incrementaron las exportaciones mexicanas y constituyo la base para la celebración de nuevos tratados comerciales con otros países.
- SÉPTIMA.-** La Ley de Comercio Exterior y la Ley Aduanera, contienen la normatividad jurídica necesaria para incorporar a los importadores y exportadores de bienes y servicios a un régimen de derecho del comercio exterior.
- OCTAVA.-** Tienen la denominación de prácticas desleales de comercio internacional, las importaciones de mercancías que se realizan a un país bajo el sistema de discriminación de precios, o bien, que hayan sido objeto, en su país de origen o procedencia, de subsidios o subvenciones que coloquen a esas mercancías en condiciones de ventaja con respecto a las nacionales y que causen un daño serio o amenacen causarlo, a la producción nacional.
- NOVENA.-** Dumping como práctica desleal de comercio internacional es la importación definitiva de una mercancía extranjera el territorio de la República a un precio más bajo al de su valor normal.
- DECIMA.-** Una subvención consiste en los beneficios que otorga un gobierno extranjero, sus organismos públicos o mixtos, así como sus entidades, de manera directa o indirecta, a los productores, transformadores, comercializadores o exportadores de mercancías, con el objeto de fortalecer inequívocamente su

posición competitiva.

DECIMA PRIMERA.- Las cuotas compensatorias son las sanciones que con apoyo en los Códigos Internacionales de Conducta y en la ley interna respectiva, impone cada autoridad competente de un determinado país, a las personas que realizan prácticas desleales de comercio internacional y que consisten en el cobro de una suma de dinero, que se ubique precisamente dentro del diferencial producido con motivo del dumping o de la subvención recibida por el exportador o por quien se hubiere beneficiado con alguna de esas prácticas.

DECIMA SEGUNDA.- La Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales, perteneciente a la Secretaría de Economía, contribuye a la estabilidad y sano desarrollo de la producción nacional, garantizando condiciones equitativas de competencia frente a las importaciones desleales. En este sentido, realiza investigaciones en materia de Prácticas Desleales de Comercio Internacional, en sus modalidades de dumping y subvenciones.

PROPUESTAS

La liberalización comercial, la globalización, la situación económica nacional e internacional y el propio dinamismo del comercio mundial, han provocado que los países acudan de manera frecuente a la emisión de instrumentos jurídicos tales como: ajustes arancelarios, actualización tarifaria y otras medidas, tanto de aliento al comercio exterior, como de protección a la industria.

Lo anterior, exige un proceso permanente de actualización ante las condiciones cambiantes en tales variables, ya que de no ser previstas, asimiladas y puestas en práctica en la forma adecuada, podrían resultar una práctica desleal al comercio internacional.

En este sentido proponemos impulsar el desarrollo de una cultura de comercio exterior, a través de una genuina revolución educativa que involucre factores tecnológicos y científicos orientados a la actividad productiva.

De igual forma recomendamos poner en práctica un sistema integral de información estadística de comercio exterior para la toma de decisiones, que funcione ágilmente a través de organizaciones del sector privado o público, y en el cual exista la posibilidad de retroalimentar las bases de datos en función de necesidades concretas de las empresas.

Un paso fundamental para este propósito se lograría constituyendo un marco jurídico regulatorio único para el comercio exterior que de viabilidad a la política comercial y a los programas de desarrollo.

Finalmente se requiere también que exista apoyo fiscal a las empresas bajo reglas de la Organización Mundial del Comercio y los acuerdos comerciales firmados.

BIBLIOGRAFIA

1. AQUINO, Cruz Daniel. Las Prácticas desleales del Comercio internacional, Editorial Pac, México, 1997.
2. BLANCO, Mendoza Herminio. Las Negociaciones Comerciales de México con el Mundo. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1994.
3. BRITO, Moncada José Ramón. Derecho Internacional Económico. Editorial Trillas. México, 1995.
4. CAMARGO, Pedro Pablo. Tratado de Derecho Internacional. Editorial Temis. Colombia, 1999.
5. CARVAJAL, Contreras Máximo. Marco Jurídico de las Exportaciones. Editorial Porrúa, México, 1998.
6. Cuadernos de Renovación Nacional. Apertura Comercial y Modernización Industrial. Editorial Fondo de Cultura Económica. 1ra. Edición, México 1988.
7. HENAINE, Ernesto. Sustitución de exportaciones: Estrategia de desarrollo económico para México, Editorial Diana, México, 1987.
8. KOZOLCHIK, Boris. El Derecho Comercial ante el Libre Comercio y el Desarrollo Económico. Editorial Mc Graw Hill. México, 1999.
9. KRUGMAN, Paul. Economía Internacional. Editorial Mc Graw Hill. México, 1998.
10. LEYCEGUI, Beatriz. Comercio a Golpes, las Prácticas Desleales de Comercio Internacional bajo el TLCAN. ITAM, México, 1997.
11. MALPICA, De La Madrid, Luis. ¿Qué es el GATT?, Editorial Grijalbo, México, 1988.
12. MARTÍNEZ, Vera Rogelio. Legislación del Comercio Exterior, Editorial Mc Graw Hill, México, 2000.

13. ORTIZ, Wadgyamar Arturo. Introducción al Comercio Internacional de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1990.
14. Presidencia de la República. Unidad de la Crónica Presidencial. Crónica del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1994.
15. QUERON, Vicente. El GATT, Editorial Pac, México, 1985.
16. QUINTANA, Adriano. ARCELIA, Elvia. Comercio Exterior en México, Editorial Porrúa, México, 1989.
17. ROSILLO, Flores Raúl. Políticas de Subsidios para la promoción de las exportaciones y la Legislación Comercial. Colegio de México. México 1990.
18. ROZENDAL, Andrés. La Política Exterior de México en la Era de la Modernidad. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1993.
19. SEARA, Vázquez Modesto. Política Exterior de México, Editorial Harla, México, 1998.
20. SECOFI. Compilación de Prácticas Desleales de Comercio y barreras no arancelarias, SECOFI, México, 1998.
21. SECOFI. El Sistema Mexicano de Defensa contra las Prácticas Desleales de Comercio Internacional, SECOFI, México, 1998.
22. TLACOBIO, Joaquín. Técnicas de Negociación, Editorial Machi, México, 1990.
23. Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública. Plan Nacional de Desarrollo. Informe de Ejecución 1998. México 1999.
24. WITKER, Velásquez Jorge. Comercio Exterior de México, marco jurídico y operativo, Editorial Mc Graw Hill, México, 1999.
25. WITKER, Velásquez Jorge. La Defensa Jurídica contra las Prácticas Desleales de Comercio Exterior. Editorial Porrúa, México, 1989.

26. WITKER, Velásquez Jorge. Régimen Jurídico del Comercio Exterior de México del GATT al TLC, UNAM, México, 1991.

LEGISLACION

1. Código Fiscal de la Federación.
2. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
3. Ley Aduanera y su Reglamento.
4. Ley de Comercio Exterior y su Reglamento.
5. Ley del Impuesto al Valor Agregado y su Reglamento.
6. Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y su Reglamento.
7. Ley del Impuesto sobre la Renta y su Reglamento.
8. Ley Federal de Derechos.
9. Leyes Generales de Importación y Exportación.

DICCIONARIOS

1. CALDERA, Martín. Diccionario de Comercio Exterior, Editorial Pirámide, Madrid 1985.
2. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo 1, México, 1991.

BIBLIOGRAFIA VIRTUAL:

1. www.bancomext.com
2. www.presidencia.gob.mx
3. www.se.gob.mx
4. www.sre.gob.mx
5. www.upci.gob.mx