

892  
2 e j



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

# MEXICO Y EL COMERCIO EXTERIOR

T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A  
CARLOS VELAZQUEZ-PEÑA VELAZQUEZ



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

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

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

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

## PROLOGO

El estudio y análisis de los problemas económicos que afectan la estabilidad interna de los miembros de la comunidad internacional, ha adquirido especial relevancia en la actualidad.

Es evidente el hecho de que ante la evolución de la economía mundial, y sobre todo, por el surgimiento de nuevas y complejas situaciones; las relaciones entre los países se ven influenciadas por factores externos que repercuten en gran medida en las estructuras económicas y financieras de las diversas naciones. Depende del grado de desarrollo y de su fortaleza interior, así como de la voluntad inquebrantable de los elementos que lo conforman; para que cada país pueda superar en forma eficiente e integral, la problemática que se le presenta día con día, en el contexto de la búsqueda de un real efectivo desarrollo económico y social, para obtener de esta manera su plena y total realización, a la cual tienen derecho de aspirar todos los integrantes de la comunidad internacional.

Al referirnos en concreto a nuestro país, podemos constatar que la economía nacional ha sido especialmente sensible y vulnerable a las cambiantes y difíciles situaciones que presenta la economía mundial. Aunado a lo anterior, algunas circunstancias de origen interno, así como el agotamiento de las perspectivas y del modelo de desarrollo tradicional seguido hasta épocas recientes, han dado lugar a lo que se conoce actualmente como la "crisis de la economía mexicana".

En efecto, se plantea la necesidad urgente e imperiosa, de modificar la organización económica interna de nuestra nación, - así como la postura que ante los problemas internacionales debe mos adoptar los mexicanos, con el objeto de hacer frente a estas situaciones.

No es posible sustraernos a las repercusiones y consecuencias que los factores tanto internos como externos, propician - dentro de nuestra economía, pero lo que si podemos y debemos ha cer, es adoptar una actitud de franca respuesta positiva y agre siva, para hacer frente a los problemas que aquejan a nuestra - nación.

Esta respuesta deberá consistir en adaptarnos eficientemen te a las reglas que imponen y regulan a la conducta de la economía mundial, así como el asumir actitudes y criterios que con-- templan una apertura hacia todos aquellos cambios, ya sean de - mentalidad o de estructuras, con el objeto de aprovechar en la medida de lo posible, aquellas situaciones que sean favorables - para nuestro país, y tratar de atenuar o evitar en definitiva, - todos los elementos que le sean adversos para su sano crecimien to y desarrollo económico y social.

Dentro de nuestro trabajo, hemos realizado una breve exposi ción de la situación económica de nuestra nación, así como de los diversos factores que han influido en ella; sin embargo, -- consideramos que este análisis resultaría incompleto, si no pro

### III

cediéramos a sugerir algunas medidas tendientes a enfrentar y - resolver los graves efectos de desequilibrio estructural que -- nuestro país sufre como consecuencia de su crisis económica.

Presuntuoso de nuestra parte, sería el tratar de abarcar - todos los aspectos y elementos necesarios para hacer frente a - la crítica situación económica que vive nuestro país, pero al - señalar algunos de ellos pretendemos crear conciencia de la im- portancia que representa el reconocer y aceptar los problemas e ineficiencias que han caracterizado a la economía nacional, así como el establecer categóricamente, que la solución a los mis-- mos está en nuestras manos, es decir, que depende exclusivamen- te de nuestra voluntad y capacidad, el aprovechar y favorecer - todas aquellas circunstancias que puedan influir de manera pre- ponderante para la solución y superación de la problemática que en materia económica y social afectan a nuestra patria.

Por todo lo expuesto, no podemos dejar de reconocer la im- portancia que en materia económica representa el comercio exte- rior de México; como un factor, quizá el más importante, para - que a partir del mismo se tome como base de crecimiento y supe- ración de la economía nacional.

Esta es en realidad la intención de nuestro estudio. Re-- saltar aquellos aspectos relativos al comercio internacional, - que de una u otra forma se relacionan con la actividad económi- ca nacional y con los proyectos de crecimiento nacional, que al

#### IV

respecto se plantean con el objeto de lograr obtener un desarrollo justo y equilibrado para todos los individuos que forman a nuestra nación.

Si logramos crear alguna inquietud con respecto a estos temas, podremos sentirnos satisfechos de haber cumplido con nuestro propósito fundamental.

V

I N D I C E

PAGINA

**CAPITULO I**

**CONCEPTOS Y GENERALIDADES**

1.	COMERCIO INTERNACIONAL. SU DENOMINACION .....	1
2.	CONCEPTOS DOCTRINALES DE COMERCIO Y COMERCIO INTERNACIONAL .....	5
3.	NECESIDAD DEL COMERCIO INTERNACIONAL Y SU REGULACION .....	11
4.	CRITERIOS CLASIFICATIVOS DE COMERCIO INTERNACIONAL .....	18

**CAPITULO II**

**EL COMERCIO INTERNACIONAL EN LA ESTRUCTURA JURIDICO POLITICA MEXICANA**

1.	NORMAS CONSTITUCIONALES .....	29
2.	LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL .....	37
3.	CODIGO DE COMERCIO .....	51
4.	LEY DE ATRIBUCIONES DEL EJECUTIVO EN MATERIA ECONOMICA .....	55
5.	LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 131 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE COMERCIO EXTERIOR .....	62
6.	LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR .....	67
7.	CODIGO PENAL. DELITOS CONTRA EL COMERCIO .....	71
8.	LEY GENERAL DE POBLACION .....	77
9.	REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL .....	82
10.	REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES .....	93
11.	LEY ORGANICA DEL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO .....	99
12.	LEY ADUANERA .....	103

**CAPITULO III**

**TRATADOS Y COMERCIO EXTERIOR**

1.	PECULIARIDADES GENERALES EN LOS TRATADOS .....	113
2.	LA CLAUSULA DE LA NACION MAS FAVORECIDA .....	120
3.	LA PRUEBA DEL DAÑO .....	123
4.	BARRERAS AL COMERCIO EXTERIOR .....	138
5.	PROTECCIONISMO DE LOS PAISES DESARROLLADOS .....	146

**CAPITULO IV**

**PERSPECTIVAS Y ESTRATEGIAS DE MEXICO EN EL COMERCIO EXTERIOR**

1.	PLAN NACIONAL DE DESARROLLO. (1982-1988) .....	156
2.	PROGRAMA NACIONAL DE FOMENTO A LA INDUSTRIA Y EL .....	



VI

PAGINA

COMERCIO EXTERIOR. (PRONAFICE) .....	192
3. DIVERSIFICACION DE MERCADOS Y PRODUCTOS A EXPORTAR	212
4. BALANZA COMERCIAL .....	219

**CAPITULO V  
EL GATT**

1. CONCEPTO .....	229
2. ANTECEDENTES HISTORICOS Y SU CREACION .....	233
3. OBJETIVOS Y PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DEL GATT .....	250
4. CONVENIENTES DE LA INCORPORACION DE LA ECONOMIA MEXICANA A ESTE SISTEMA .....	270
5. ALGUNAS OBJECIONES Y CONSECUENCIAS DE LA MISMA .....	279

<b>CONCLUSIONES</b>	284
---------------------	-----

<b>BIBLIOGRAFIA DE OBRAS GENERALES Y MONOGRAFICAS</b>	289
---	-----

## **CAPITULO I**

### **CONCEPTOS Y GENERALIDADES**

- Sumario:
- 1.- Comercio internacional. Su denominación. -
  - 2.- Conceptos doctrinales de comercio y comercio internacional.
  - 3.- Necesidad del comercio internacional y su regulación.
  - 4.- Criterios clasificativos de comercio internacional.

#### **1.- COMERCIO INTERNACIONAL. SU DENOMINACION**

El volumen de la fuerza de trabajo de un país, aunado a su productividad es lo que sustenta a la sociedad. Tal sustentación se encuentra ligada a la producción de bienes y servicios de uso y consumo ordinarios, así como a la elaboración de los satisfactores necesarios para una adecuada vivencia y desarrollo del elemento humano que la conforma.

No obstante lo anterior, es evidente el hecho de que ningún país puede subsistir por sí solo, es decir proveer con su propia producción todos los insumos y bienes que le son necesarios para su desarrollo. No es posible concebir en la actualidad a una nación autosuficiente, ya que para subsistir en forma independiente, sería necesario que tuviera la producción suficiente para poder cubrir la demanda de los diversos satisfactores a sus necesidades internas. La autarquía sólo se encuentra

en los extremos del desarrollo económico, es decir, en países - de gran potencialidad o por el contrario, en naciones muy atrasadas, en las que la división social del trabajo se halla en -- una fase muy rudimentaria. Incluso para aquellos países desa-- rrollados las posibilidades de autonomía se encuentran condicio-- nadas por la disponibilidad de los energéticos y materias pri-- mas, así como de los recursos naturales, para poder poner en -- marcha su industria.

Para confirmar lo dicho, podemos citar el caso de China, - que del año de 1950 a 1970, se "cerró" al exterior. La conse-- cuencia fué que el desarrollo industrial chino durante esa épo-- ca, resultó prácticamente artesanal.

Quizá una nación que pudiera ser autárquica, serían los Es tados Unidos, pero por razones de tipo económico, tiene que im-- portar lo que producen otros estados en mejores condiciones de-- precio y financiamiento, para producir a su vez en lo que tenga ventajas comparativas.

Con el análisis de lo anterior, podemos concluir, que exis te una interdependencia entre los países, que requieren de in-- tercambio de bienes y servicios, para poder cubrir las necesida-- des recíprocas de sus miembros que lo conforman. Es aquí donde surge el comercio internacional.

Desde el punto de vista gramatical podemos definir al co--

mercio como el intercambio de bienes y servicios.

Ricardo Torres Gaytan (1) nos lo define como "la rama de la actividad económica que se refiere al intercambio de mercancías y de servicios, mediante trueque o dinero, con fines de reventa o para satisfacer necesidades".

Cuando el comercio se desarrolla y trasciende las fronteras de dos o más países se le denomina comercio internacional.

El comercio internacional lo podemos concebir como un caso más de comercio en general, sujeto a las mismas leyes y principios que rigen al intercambio interno, aunque también susceptible de sufrir algunas modificaciones y complicaciones a causa de los fenómenos que el mismo genera, como son, el tipo de cambio, aranceles, barreras comerciales, etc. Sin embargo, estos aspectos no cambian sus finalidades, que pueden ser, el de obtener un lucro, o bien, abastecer a un país de aquello que carece. El comercio nacional como internacional, no son más que formas diferentes de alcanzar estos objetivos. El acto de commerciar lleva implícito que las partes se beneficien mutuamente con el intercambio. En efecto, cuando el comercio es internacional, aparecen dos elementos: la exportación y la importación. En la exportación se envían mercancías o servicios del país propio a otro. En la importación se introducen, los obje-

---

(1) Teoría del Comercio Internacional. Siglo Veintiuno Editores. Onceava Edición. México, - 1982, pág. 11.

tos o servicios procedentes del extranjero (2). Este intercambio de mercancías deberá buscar un beneficio recíproco para las partes que intervienen en esta actividad, tanto en la adquisición y venta de satisfactores, como en el desarrollo y expansión de las actividades productivas, para aumentar de esta forma la capacidad competitiva y robustecer la economía interna de los estados.

Respecto a la posibilidad de expansión de un país, debemos tener en cuenta que si aumenta la productividad de la fuerza de trabajo, proporcionará también competitividad frente al exterior y producirá simultáneamente un cambio favorable al desarrollo económico, ya que se pasa de una actitud pasiva o defensiva, a aquella de conquista de mercados.

El comercio exterior y sus cambios de volumen o composición, constituyen uno de los indicadores del crecimiento económico de una nación; crecimiento que se manifiesta principalmente en su capacidad para sustituir competitivamente importaciones, así como por exportar productos generalmente manufacturados, que proporcionen divisas para pagar las importaciones de las mercancías y servicios necesarios al crecimiento de la economía nacional.

Es muy conveniente que hagamos notar, que cuando nos refe-

---

(2) Carlos Arellano García. La Diplomacia y el Comercio Internacional. Editorial Porrúa. - Primera Edición. México, 1980, pág. 13.

rimos al comercio internacional, no se trata exclusivamente del intercambio de bienes y servicios, sino que también lleva implícito algunos otros rubros como son: los de movimientos de capital, la disponibilidad de divisas internacionales, créditos ó - el intercambio de tecnología.

Estos aspectos que hemos mencionado, influyen en gran medida, en la balanza y cuantificación del saldo que en materia de intercambio comercial realiza un país con sus similares, configurando de esta forma las relaciones comerciales en un plano internacional.

## 2. CONCEPTOS DOCTRINALES DE COMERCIO Y COMERCIO INTERNACIONAL

Existen diversas teorías y enfoques con respecto a la actividad del comercio. Una de las que consideramos más importantes y dignas de mencionar, es aquella que le dan los economistas al comercio dentro de un sistema capitalista. La esencia de la vida económica capitalista está constituida por productores que, con fines lucrativos, elaboran mercancías mediante las cuales los consumidores satisfacen sus necesidades a través del mercado. El comercio se halla presente en todos los aspectos de la vida, ya sea en el comercio de la fuerza de trabajo (salario), del dinero (intereses), del comercio de mercancías (precio), o del comercio de divisas (tipo de cambio). Toda operación comercial implica la concurrencia de dos elementos esenciales que son: una oferta y una demanda, a las que se les añade una resultante: el precio.

El comercio ha adquirido tanta importancia en el régimen de producción capitalista, que no faltan economistas que consideran o definen a la Economía como la ciencia que se ocupa del estudio del comercio o que por lo menos hace de esta actividad el centro de las actividades.

Los autores G. R. Hicks y A. G. Hart nos definen a la Economía al establecer que, "es la ciencia que se ocupa de los asuntos comerciales, entendiendo el comercio en su sentido más amplio". (3)

Atentos a lo anterior, podemos inferir que dentro de un sistema capitalista el objetivo básico, es la producción de bienes y servicios que se orientan al consumo, que de esta forma se nos convierte en el punto de partida, y a su vez, meta final de toda la actividad económica y social. Sin embargo este consumo o consumismo es lo que dá origen a la incorporación del trabajo con la finalidad de generar un producto, por lo que se convierte en un agente creador de valores económicos. Acorde con lo expresado, las actividades productivas y el reparto del producto, así como la distribución geográfica de los productos en función de la demanda, tienen su motivación en última instancia en el consumo, que como ya dijimos, se nos transforma en el punto de partida de toda actividad económica.

---

(3) Estructura de la Economía. Introducción al estudio del Ingreso Nacional. F.C.E. Editores, México - Buenos Aires, 1950, pág. 12.

Dentro del derecho internacional público, encontramos también algunos aspectos que contienen principios y conceptos doctrinales, relativos al comercio, específicamente al comercio internacional. El tratadista Alfred Verdross (4), nos expone en su obra de Derecho Internacional Público, que cada Estado puede llevar a cabo discrecionalmente aquella política comercial que juzgue más conveniente. Puede decidirse por la libertad de comercio, por una amplia autarquía o por un sistema aduanero proteccionista. Cada nación puede, además, decidir libremente si su comercio será realizado por empresas privadas o por el contrario, se lo reservará para sí, ejerciendo un monopolio del comercio exterior. Ahora bien, la política que adopta cada país en el aspecto comercial, no es producto de la casualidad, sino una resultante de diversos factores que influyen en su entorno económico, político, social e histórico.

Para entender lo anterior, es conveniente que señalemos -- brevemente los antecedentes históricos que dan lugar a la evolución del comercio. En un principio, la actividad productiva -- del ser humano se encontraba encaminada a la satisfacción de -- sus propias necesidades individuales o de grupos muy reducidos; sin embargo, de forma espontánea, se dió cuenta que tenía ciertas necesidades que él mismo no podía cubrir, y a su vez excedentes que no le eran utilizables por tener satisfechas sus necesidades en cuanto a esos bienes; así comienza el intercambio-

---

(4) Derecho Internacional Público. Editorial Aguilar. Traducción de Antonio Trujol y Serra. Madrid, 1955, págs. 512 y 513.



con sus vecinos, ya sea por medio de trueque, o en una etapa posterior, - mediante el empleo de la moneda (5).

Dentro del proceso evolutivo del comercio, este intercambio de bienes es cada vez a mayores distancias, y al traspasar sus regiones e incluso las fronteras, dió origen al comercio exterior. Sin embargo, es muy importante hacer notar que este proceso evolutivo del comercio ha estado íntimamente relacionado a regímenes económicos cuyas grandes etapas son fácilmente reconocibles y se pueden distinguir unas de otras, ya que presentan características muy especiales.

En primer lugar, tenemos la economía local o feudal, que como su nombre lo indica, se desarrolló en esta etapa de la humanidad, siendo su símbolo distintivo el regionalismo que daba lugar a la búsqueda de la autosuficiencia.

Como segunda etapa, podemos citar la unión de varios feudos bajo el control de un solo mando político y económico, lo que trajo como consecuencia lógica, el intercambio y comercio entre los feudos unidos.

Por último, viene la evolución de la economía y de los estados, que dió lugar a un comercio internacional entre una o varias regiones y territorios.

---

(5) Jorge L. Tamayo. Geografía Económica y Política. Manuales Universitarios. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1964, pág. 211.

Estas etapas mencionadas, corresponden dentro de la teoría de la Economía, a las denominadas feudalismo, mercantilismo y al librecambismo. El concepto y la actitud que se ha mantenido respecto al comercio y específicamente a la importación y exportación ha variado históricamente. Así encontramos que en la -- Edad Media o Feudalismo, se prefería importar, en virtud del -- criterio, de que las importaciones aumentaban las cantidades de satisfactores disponibles, a diferencia de las exportaciones -- que las disminuían. Esta fue la época en que se atendía preferentemente al abastecimiento del consumo del feudo.

Posteriormente, en la etapa mercantilista, se invirtió el pensamiento y surgió la preferencia por exportar al máximo e importar al mínimo. Se buscaba adquirir metales preciosos por medio del saldo neto con el intercambio externo. Después, durante la época librecambista, se reconoció que era tan conveniente la exportación como la importación.

De acuerdo a este pequeño entorno histórico, y por los aspectos propios de desarrollo económico, político y social de cada estado, se dan las características singulares que determinan las posturas y la política comercial que cada país adopta en su territorio, sin dejar de considerar indudablemente, a los diversos factores que confluyen específicamente, tales como clima, - recursos naturales, materias primas, industria, fuerza de trabajo, tecnología, zona económica, disponibilidad de capitales, -- etc. .

Desde luego que la teoría de librecambismo es la ideal o - más adecuada, ya que de acuerdo a sus principios, es aceptable- que es preferible comprar barato que fabricar caro, o sea, que- no se puede a-priori, preferir la importación a la exportación. Es preciso conocer primero los costos relativos, a fin de que - los países compren en el mercado donde adquieran las mercancías baratas, y vendan sus productos en el que se pague precios más- elevados. En términos generales, actualmente se reconoce que - el comercio es un recurso para el bienestar y un instrumento pa- ra el desarrollo económico. Sin embargo, las divergencias y -- los conflictos surgen al tratar de precisar entre las naciones, qué mercancías y a qué precio deben importarse o exportarse; si tuación que se acentúa en un mundo de nacionalismos en pugna, - en donde cada uno busca la ganancia máxima frente a los demás;- razón que ha dado lugar a la regulación y tutela dentro del cam po del derecho internacional, de las relaciones económicas y de comercio entre los países, regulación que estudiaremos en el si guiente apartado de este capítulo.

Por el momento, es conveniente hacer mención, que la pugna que hemos señalado y que se presenta entre los estados, normal- mente favorece a los países económicamente más desarrollados, - ya que son éstos los que manejan a la economía mundial, sobre - todo en lo que respecta a la fijación de los precios de las ma- terias primas y energéticos; así como por prácticas de tipo pro teccionistas, que repercuten en gran medida en países con econo mías menos favorecidas, que dependen fuertemente de las exporta

ciones de este tipo de productos a los mercados internacionales, como ejemplo podemos mencionar a México.

### 3. NECESIDAD DEL COMERCIO INTERNACIONAL Y SU REGULACION

En los apartados iniciales de este estudio, hemos hecho mención de que el comercio surge como una necesidad en el ser humano que conforma los diferentes grupos sociales, ya que al no poder satisfacer completamente sus necesidades por sí mismo, requiere de otros para poder lograrlo; y aunque en un principio el intercambio es de forma rudimentaria y restringida, con su propia evolución va creciendo, tanto en el ámbito territorial como cuantitativo y cualitativo, lo que motiva relaciones algunas veces complejas y tensas entre los diversos países.

Es una realidad indiscutible, el hecho de que cada nación quiere obtener para sí la máxima ventaja; motivo por el cual regulan su comercio exterior en beneficio del interés nacional y no de la economía mundial, lo que dá lugar en cada uno de ellos a una estructura compuesta por intereses económicos y políticos bien diversos y diferentes de los que existirían en un mundo libre de comercio. A este aspecto hay que agregarle la acción de los grandes monopolios internacionales cuya finalidad básica y primordial es el afianzamiento y ampliación de sus intereses. Es por estos motivos que no siempre hay coincidencias entre el interés de un país y el de los demás. En general predomina la influencia de las naciones dominantes sobre los dominados y dependientes.

Los pueblos se interesan más por el desarrollo de su na---  
ción que por el del mundo; y si muestran cierto interés en este  
tipo de desarrollo económico, es porque beneficia a los intere-  
ses nacionales. Esto trae como consecuencia la adopción de ac-  
titudes y medidas que si bien otorgan un gran beneficio a un pa  
ís, por otro lado perjudican grandemente a otros, al poner en -  
entredicho la estabilidad de la estructura interna de los más -  
débiles e incluso, en peligro su existencia como tales; situa-  
ción que los obliga a luchar por su sobrevivencia económica y -  
estructural, lo que dá lugar a la adopción de medidas de defen-  
sa que si bien no son las más deseables en un sistema de libre-  
comercio, permiten por lo menos sobrevivir, aunque en condicio-  
nes bastante precarias de inestabilidad económica y social, ha-  
ciéndolos dependientes totalmente del exterior tanto en sus ne-  
cesidades más elementales como en aquéllas que les son neces-  
rias para lograr un desarrollo lo suficientemente grande como -  
para obtener un trato más justo en el concierto económico mun--  
dial, que es necesario mencionar, se encuentra dominado por las  
grandes potencias económicas, que fijan de acuerdo a sus intere  
ses muy particulares las condiciones y disposiciones a que se -  
deberán de someter los estados y países débiles, so pena de que  
dar excluidos, de las posibilidades de allegarse los mínimos sa  
tisfactores de bienestar y desarrollo para sus habitantes.

Por lo anterior expuesto, es que surge como una necesidad-  
la regulación del comercio internacional. Regulación que con--  
templa dos aspectos: el primero que consiste en una regulación

interna, misma que se lleva a cabo mediante fórmulas, leyes, reglamentos y en general políticas de comercio, que tienen por objeto el promover, desarrollar y engrandecer los niveles de vida de sus habitantes; encausando para la obtención de estos objetivos, las políticas económicas que sean más convenientes. En -- gran cantidad de casos, estas políticas trascienden sus fronteras y tienen repercusiones en otros estados, lo que dá como consecuencia, que estos últimos adopten a su vez sus propias medidas y planes económicos; de esa manera crean en ocasiones, conflictos difíciles de superar y de conciliar intereses. Es aquí donde surge el segundo aspecto de la regulación del comercio exterior, que son las regulaciones internacionales o externas, tuteladas y creadas dentro del Derecho Internacional Público, ya sea con la concurrencia de la mayoría de los países o bien mediante la celebración de tratados y acuerdos multilaterales de comercio o en las diferentes reuniones y asambleas convocadas con el objeto de tratar asuntos eminentemente económicos y de comercio.

Mencionaremos a manera de ejemplo algunas reuniones y esfueros que a nivel internacional se han realizado entre los -- países con el objeto de regular sus relaciones económicas.

Hacia fines de la Segunda Guerra Mundial, era opinión generalizada que se necesitaban nuevos mecanismos internacionales para enfrentar los problemas derivados del momento. Es así como surgen el "Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento"--

y el "Fondo Monetario Internacional", establecidos por la "Conferencia Financiera y Monetaria de las Naciones Unidas" celebrada en Bretton Woods, Estados Unidos, en el mes de julio de ---- 1944, y ligados a la O.N.U. desde el mes de noviembre del año - de 1947. Ambos organismos tienen su sede en Washington, y sus funciones son promover el desarrollo económico de los estados, - facilitar fondos y promover las inversiones de capitales extran- jeros, al mismo tiempo que se asegura la estabilidad de los cam- bios; lo que se obtiene por conducto del Fondo Monetario Inter- nacional (6). El propósito principal del Fondo, además de pro- mover la estabilidad cambiaria es la de mantener acuerdos apro- piados de cambio de moneda entre los miembros y evitar la depre- ciación por la competencia cambiaria. Con este objeto, los Es- tados han aceptado importantes limitaciones a su tradicional so- beranía monetaria (7).

Como contrapartida a estas restricciones a la libertad de- acción en materia monetaria, los estados miembro tienen el dere- cho a recibir ayuda del fondo en caso de dificultades tempora- les en la balanza de pagos de sus respectivas cuentas corrien- tes.

Los recursos del fondo están constituidos por cuotas de -- suscripción de los miembros, y son utilizables para este fin. -

(6) Modesto Seara Vázquez. Derecho Internacional Público. Editorial Porrúa. Cuarta Edición. México, 1974, pág. 14.

(7) Max Sorensen. Manual de Derecho Internacional Público. Traducción Dotación Carnegie para la paz internacional. Fondo de Cultura Económica. Primera Edición. México, 1973, - págs. 574 y 575.

Dentro de ciertos límites y condiciones, un estado tiene derecho a cambio de entregas de su propia moneda; a retirar del fondo cantidades en la moneda extranjera que requiere para hacer sus pagos.

También entre los objetivos del Fondo, está la eliminación de las restricciones de cambio, que impiden el desarrollo del comercio mundial; con miras a este fin, los miembros tienen ciertas obligaciones específicas, entre ellas, las de no imponer restricciones en los pagos y las transferencias realizadas en relación con las transacciones internacionales corrientes. Aunque esta obligación cuenta con algunas excepciones previa aprobación del Fondo (8).

El establecimiento del Fondo Monetario Internacional, al final de la Segunda Guerra Mundial, fue considerado como uno de los avances más importantes para el desarrollo del comercio internacional. La mayoría de los países son miembros del Fondo, a excepción hecha de la Unión Soviética y algunos Estados de Europa Oriental. Su instrumento constitutivo es un tratado llamado "Artículos de Acuerdo".

Por otra parte, existieron varias tentativas, incluyendo la celebración de conferencias económicas mundiales en los años de 1927 y 1933, pero no se lograron progresos reales y el resul

---

(8) Idem., pág. 575.



tado efectivo de las políticas comerciales en el período transcurrido entre las guerras fue el aumento más bien que la disminución de barreras comerciales.

Fue hasta el año de 1946 y para ser más exactos, el 18 de febrero, que la Organización de las Naciones Unidas (O.N.U.), a través de su Consejo Económico y Social convocó a una Conferencia Internacional sobre Comercio y Empleo; además, se decidió - establecer al mismo tiempo, un Comité Preparatorio para la formulación de un Proyecto de Convención de una Organización Internacional de Comercio (International Trade Organization), que sería un organismo especializado de las Naciones Unidas que complementaría comercialmente las funciones monetarias del Fondo Monetario Internacional y las de financiamiento del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, conocido también como Banco Mundial. Este Comité Preparatorio tuvo como resultado que se aprobara un proyecto de tratado, que establecía las reglas a seguir para la labor de la "Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Empleo", que se celebró en la Habana, Cuba; -- inaugurada el 21 de noviembre de 1947 y clausurada el 24 de marzo de 1948. Dió como resultado un convenio, conocido como Carta de la Habana, que establecía los propósitos y principios de una Organización Internacional de Comercio. En este punto es conveniente señalar que nunca entró en vigor el acuerdo; principalmente, entre otros motivos, por el abandono de los Estados Unidos (9).

(9) Luis Malpica de Lamadrid. Qué es el GATT ? Editorial Grijalbo. Primera Edición. México, 1979, pág. 13.

Simultáneamente a los trabajos de preparación de la carta-ya mencionada, los países participantes decidieron efectuar negociaciones, con el fin de reducir aranceles aduaneros y otras restricciones al comercio, sin esperar a que iniciara sus funciones la proyectada Organización Internacional de Comercio. Es por ésto que en el año de 1947 en la Ciudad de Ginebra, se celebra la Primera Conferencia de Negociaciones sobre Aranceles, -- que dió como resultado un tratado multilateral denominado ---- "Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio", y su -- nombre en inglés es "General Agreement on Tariffs and Trade" de cuyas siglas se obtiene el comunmente conocido término del ---- "GATT", que estudiaremos detalladamente en otro capítulo. Lo -- que sí podemos señalar en este momento, es que el tratadista -- Luis Malpica de Lamadrid, sostiene que el GATT es "el único mecanismo que sirve como instrumento jurídico de regulación del -- comercio internacional y como un marco para la cooperación -- comercial de los países del mundo" (10).

Por todo lo apuntado con anterioridad, podemos inferir -- que es una gran preocupación de los estados miembros de la comunidad mundial el que se regule eficazmente, en condiciones de -- justicia y equidad al comercio internacional, ya que es la única forma de lograr una convivencia pacífica y en armonía entre -- los países con economías más desarrolladas y aquéllos que se encuentran menos favorecidos en cuanto a su desarrollo económico--

(10) Idem., pág. 13.

y social pero sujetos a una lucha constante e interminable, con el objeto de superar las limitantes, atrasos y deficiencias de sus economías nacionales.

#### 4. CRITERIOS CLASIFICATIVOS DE COMERCIO INTERNACIONAL

En virtud de los diversos factores que intervienen en el comercio mundial, existen diferentes elementos que nos dan base para poder clasificar al comercio internacional.

El maestro Arellano García (11), nos dá una clasificación de comercio, que atiende al punto de vista del ámbito geográfico en que se desarrolla, y así, nos dice que el comercio puede ser interior o exterior. Es interior si se desarrolla dentro de los límites territoriales de un solo país, y es exterior --- cuando se realiza entre dos o más naciones.

Otro criterio clasificativo importante, es aquél que atiende al punto de vista referente al desarrollo económico de los países que intervienen en el comercio. De esta forma encontramos que el comercio se desarrolla entre países desarrollados; entre subdesarrollados; y en forma mixta, entre desarrollados y subdesarrollados (12).

Para entender el concepto de país desarrollado, es necesario conocer las características económicas que presentan los estados comprendidos dentro de este rubro. Son economías en las-

(11) Ob. cit., pág. 13.

(12) Idem., pág. 18.

cuales sus habitantes tienen satisfechas plenamente sus necesidades básicas, así como las que no lo son tanto; también se encuentran grandes niveles de productividad e ingreso per cápita, tecnología muy desarrollada, volúmenes considerables de exportación condiciones de salubridad e higiene muy por encima de lo normal, grandes posibilidades de capital, alto nivel educacional, etc. Por otro lado los países subdesarrollados además de carecer de lo ya señalado, presentan algunas características -- distintivas como son, las que nos señala Adolfo Dorman (13) y -- que consisten en bajos niveles de productividad y de ingreso ab soluto por habitante, desigualdad profunda entre las capas so-- ciales de máximos y mínimos ingresos, economía de mera subsis-- tencia, monoproducción y monoexportación, coexistencia de la in-- dustria fabril y el artesanado, baja productividad global, im-- portación predominante de artículos manufacturados, salida cons tante de capitales y divisas, dependencia de capitales extranje-- ros, balanza de pagos deficitaria, macrocefalia urbana, subem-- pleo o desocupación en cantidades considerables, recursos natu-- rales sin explotación adecuada, escasa diversificación de las -- principales actividades productoras, etc., Nosotros agregaría-- mos también un término medio entre los países desarrollados y -- subdesarrollados y que son los conocidos como los países en --- vías de desarrollo, que son aquéllos que aún cuando presentan -- la problemática del subdesarrollo, se encuentran empeñados en -- una gran lucha para salir de este estadio y lograr mejores ex--

---

(13) Adolfo Dorman. La industrialización en la América Latina y la Política de Fomento. Fondo de Cultura Económica. México, 1967, págs. 19, 20.

pectativas de bienestar económico y social para sus habitantes. El problema del desarrollo y subdesarrollo es de por sí complejo y ameritaría un estudio muy particular que sobrepasaría las posibilidades de nuestro estudio, razón por la cual nos limitaremos a hacer un breve análisis de éstos, atendiendo el punto de vista del comercio exterior y tomando en cuenta desde luego los conceptos ya expresados.

Como ya hemos comentado, es evidente que el concierto mundial del comercio exterior se encuentra dominado por las grandes potencias y los países desarrollados; en efecto, son éstos los que imponen las condiciones de calidad, precio, cantidad e incluso, qué artículos o bienes deberán de producir y exportar los países menos favorecidos, refiriéndose básicamente estos últimos, a materias primas que no llevan mano de obra ni productividad agregada, y sí en cambio, son fuente y elemento abastecedor de industrias que incorporan trabajo y tecnología; mismos que se convierten en productos manufacturados, que incluso muchas veces son regresados mediante su venta a los países que --dieron origen a la materia prima empleada en su elaboración, -- desde luego, en condiciones diferentes de precio.

La posibilidad de desarrollo de los países que sufren la situación a que nos hemos referido es muy reducida, ya que se ven precisados a vender su materia prima con tal de obtener los recursos necesarios para poder adquirir aquellos bienes que les son indispensables para cubrir las necesidades más apremiantes-

de sus pobladores, tales como alimentos, medicinas y bienes de capital indispensables para la extracción y producción de sus propios productos. Si a ésto le agregamos que los países denominados subdesarrollados o en vías de desarrollo, dependen de los créditos y las divisas que por medio de préstamos les otorgan los organismos financieros internacionales y los bancos privados establecidos y respaldados por los países en desarrollo, nos daremos cuenta de la dependencia absoluta a estos países, que aprovechándose de esta situación los condenan por así convenir a sus intereses, a ser exclusivamente proveedores de su materia prima, tan necesaria para alimentar a su poderosa industria, lo que reditúa además un beneficio adicional, ya que el hecho de frenar la incipiente industria de los países que luchan por desarrollarse, les impide el contar con un posible competidor para sus propios productos en el mercado internacional.

Otra situación que agrava o mejor dicho impide la posibilidad de desarrollo de los países exportadores de materia prima; es que sus consumidores, con su gran potencial económico son los que fijan los precios de estos productos en el mercado mundial, y se provoca con esta situación que los débiles tengan que aceptar estos precios, so pena de no poder venderlos o colocarlos; y por lo tanto no obtener los recursos necesarios para su sobrevivencia. Otra situación que se presenta con esta fijación de precios por parte de los países avanzados, es que los abastecedores de materia prima se ven en la necesidad de aumentar sus volúmenes de exportación y si consideramos que varios -

países que producen lo mismo se ven en la misma disyuntiva, obtendremos como resultado una saturación o exagerada oferta de un mismo producto, lo que dá como resultado lógico el abaratamiento del precio, e incluso el desplome del mismo, situación que obliga a incrementar otra vez el volumen de exportación, -- por lo que se forma un círculo vicioso de funestas consecuencias, tanto en el aspecto económico, como en el de la inmoderada explotación de recursos, que en estos casos, casi siempre se trata de "no renovables", lo que motiva a que en un futuro, que puede ser a largo o corto plazo, depende de la cantidad que de ellos se posea, el agotamiento total de los mismos.

Ya que nos hemos referido al comercio entre países desarrollados con los subdesarrollados, comentaremos brevemente aquél que se realiza entre los económicamente más favorecidos. En este aspecto encontramos también que este tipo de intercambio --- afecta a todo el comercio internacional, ya que los países poderosos fijan los precios de los productos manufacturados que --- ellos se venden mutuamente, pero a su vez estos precios rigen --- también cuando los enajenan a los países menos favorecidos (14).

Sidney Dell (15) nos dice que los países desarrollados realizan, entre sí, un intenso tráfico comercial, y aquéllos como Alemania Occidental, que se dedicó a comerciar con naciones desarrolladas, se encontraron con que experimentaron un gran auge en el comercio exterior; superior incluso a los que comerciaron

(14) Carlos Arellano García. Ob. Cit., pág. 20.

(15) Idem., pág. 18.

en proporción considerable con los subdesarrollados; perdiendo terreno dentro del comercio mundial, nos señala como ejemplo de estos países a los Estados Unidos y la Gran Bretaña.

Por lo que toca al comercio entre países subdesarrollados es bien poco lo que podemos decir, ya que este tipo de comercio es muy limitado, toda vez que no son muchos los productos que se pueden intercambiar, sobre todo por la tendencia de estas naciones a producir materias primas o bien artículos poco manufacturados, constituyéndose más bien en competidores entre sí de sus mercados.

Pasaremos a estudiar otro criterio clasificativo de comercio exterior, según el punto de vista, del número de países que intervienen en los acuerdos o tratados internacionales. De conformidad con este razonamiento, los podemos clasificar en tratados bilaterales de comercio y en acuerdos o convenciones multi-laterales.

El maestro Modesto Seara Vázquez (16) nos define a los tratados "como todo acuerdo concluido entre dos o más sujetos de derecho internacional". Posteriormente en otro capítulo nos referiremos al estudio más detallado de los tratados de comercio y sus características, bástenos en este momento mencionar que, como criterio clasificativo de comercio exterior, entendemos co

---

(16) Modesto Seara Vázquez. Ob. Cit., pág. 55.



mo tratado bilateral de comercio a aquéllos en los que intervienen dos sujetos de la comunidad internacional, y por otro lado, aquéllos en los que intervienen las voluntades de más de dos países o sujetos del derecho internacional se denominan acuerdo ó convención multilateral.

Otro criterio clasificativo de comercio, es aquél que atiende a la cantidad de mercancías o servicios que son sujetos de comercio por los países. De acuerdo a este criterio los podemos clasificar en países monoexportadores y países con gran diversificación de mercado.

Como su nombre lo indica, los países monoexportadores, son aquéllos que dependen de la comercialización de un solo producto, que generalmente se trata de materias primas sin elaborar ni manufacturar; y tienen como contraparte, a los países que al contar con una planta industrial fortalecida, producen gran diversidad de bienes que ponen a la disposición del comercio internacional.

Singular importancia reviste el criterio clasificativo que considera el punto de vista, relativo a la forma en que se realiza el comercio, mismo que lo clasifica en comercio regular, trueque y comercio triangular.

El comercio regular, es aquél que se realiza actualmente con mayor frecuencia y consiste básicamente en el intercambio

de bienes o servicios por una cantidad delimitada de dinero o divisas, previa fijación del precio y las condiciones de pago.

El trueque, que fue la principal forma de comercio durante miles de años en la antigüedad. Las potencias coloniales obligaban al trueque bilateral a sus países clientes; para que las colonias adquirieran costosos productos manufacturados a cambio de materias primas baratísimas, y les prohibían comerciar con otras naciones. Sin embargo, con el desarrollo del comercio internacional y a raíz de la tendencia hacia la liberación del comercio, esta práctica fue cayendo poco a poco en desuso, ya que los países se abrieron un poco más hacia los mercados, y en general, la tendencia era que un país podía vender sus productos en el mejor mercado que pudiera encontrar, y comprar lo que necesitara con el proveedor que le diera los precios más bajos. Este tipo de liberación o tendencia hacia la misma, se vió toda vía más reforzada con la creación del Fondo Monetario Internacional, que facilitó el intercambio, al regular y otorgar las divisas necesarias, para poder concretar en efectivo el pago de las transacciones.

Sin embargo, en los últimos años el sistema monetario internacional ha comenzado a encontrar dificultades por diversos cambios económicos. Una causa importante de ello, es la enorme carga de la deuda externa de los países del tercer mundo, que ha obligado a las naciones con graves problemas de deuda, tales como México, Brasil y Argentina a dedicar gran parte de todos -

sus ingresos por exportaciones a pagar el servicio de la deuda, ésto las deja de hecho sin ningún remanente para pagar sus importaciones. Ante esta situación, se perfila como una posibilidad de alivio a estas economías, el trueque, que es justo decir permite a los países endeudados, seguir con las adquisiciones de bienes que les son necesarios, y asimismo ocultar a sus acreedores, las utilidades o beneficios que obtienen por las exportaciones.

En realidad, lo que se conoce tradicionalmente como trueque, en la actualidad es raro, ya que el intercambio directo de artículos de valor equivalente, no se presenta con mucha frecuencia en esta época; lo que sucede, es que se han dado algunas variantes modernas al trueque tradicional y que son: a) La Compra Recíproca.- Que generalmente implica la participación de un proveedor que vende bienes o servicios y que a cambio, se compromete a comprar productos de distinta naturaleza que en lo esencial compensan los costos del comprador. b) Los Convenios de Compensación.- Que generalmente se utilizan en los casos de contratos de construcción de plantas manufactureras. c) Los Convenios de Equilibrio.- Que son por lo general pactos bilaterales entre gobiernos, en los cuales se dá un intercambio de productos para llegar a un valor comercial acordado de antemano, lográndose con ésto un equilibrio en la balanza comercial entre dos o más países.

En general, nosotros consideramos que el trueque, conocido

actualmente como canje, puede ser un elemento peligroso y perjudicial que debilite al sistema de comercio mundial, ya que el encubrir los precios y costos verdaderos de las transacciones, ayuda a perpetuar de este modo, las ineficiencias económicas del mercado. Por lo tanto, la manera más eficaz de llevar el comercio exterior, es a través del dinero; pero como ya se dijo, el canje es una opción de solución a los problemas de un número considerable de estados que no cuentan con las divisas necesarias para financiar sus importaciones o bien para poder penetrar en mercados saturados y altamente competidos. Otro aspecto de beneficio para algunos países que les brinda el trueque o canje, es el que les permite ocultar los subsidios a sus exportaciones, que aún cuando en el libre comercio se considera como práctica desleal, forma parte de los recursos que se ven obligados y precisados a tomar los países con economías débiles o subdesarrolladas.

En cuanto al comercio triangular, diremos que consiste, en que un país exporta a otro determinado número de productos, pero éste a su vez los reexporta para su consumo final a otro. Desde luego se considera ésto, como una medida perjudicial para el exportador inicial ya que reduce en gran medida a los márgenes de utilidad que le corresponden al país originario y fabricante de esos productos, por otro lado impide el llevar a cabo relaciones directas de mercado y el poder abrir nuevos canales de comercialización con diferentes países. En lo particular podemos decir que México sufre en gran medida de este problema ya

que como Emilio Mújica nos señala, una buena parte de los principales productos que originalmente vendemos a los Estados Unidos, son reexportados por este país a otros mercados (17).

---

(17) Emilio Mújica. Cuestiones Nacionales. Ediciones del Instituto Nacional de la Juventud Mexicana. México, 1964. Tomo II, pág. 333.

**CAPITULO II**  
**EL COMERCIO INTERNACIONAL EN LA ESTRUCTURA**  
**JURIDICO POLITICA MEXICANA**

- Sumario:
1. Normas Constitucionales.
  2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
  3. Código de Comercio.
  4. Ley de Atribuciones del Ejecutivo en Materia Económica.
  5. Ley Reglamentaria del Artículo 131 de la --- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Comercio Exterior.
  6. Ley Federal de Protección al Consumidor.
  7. Código Penal. Delitos contra el comercio.
  8. Ley General de Población.
  9. Reglamento Interior de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
  10. Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores.
  11. Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano.
  12. Ley Aduanera.

**1. NORMAS CONSTITUCIONALES**

Dentro del sistema jurídico mexicano, nos encontramos que la ley fundamental de la nación es la Constitución Política de

los Estados Unidos Mexicanos (1). Este mismo precepto en su artículo 133, nos dice que la Constitución será la ley suprema de toda la Unión y por lo tanto no podrá haber leyes o disposiciones en contrario a lo que establece. •

El maestro de derecho constitucional D. Ignacio Burgoa, -- nos refiere que "en la Constitución se crean órganos o poderes encargados del ejercicio del poder público del Estado. Estos - órganos o poderes son, por consiguiente, engendrados por la ley fundamental, a la cual deben su existencia y cuya actuación, -- por tal motivo, debe estar subordinada a los mandatos constitucionales. Es por ésto que los órganos estatales, de creación y vida derivadas de la Constitución, nunca deben, jurídicamente - hablando violar o contravenir sus disposiciones, pues sería un tremendo absurdo que a una autoridad constituida por un ordenamiento, le fuera dable el infringirlo". (2)

Una vez que se ha hecho mención breve de una de las características esenciales de nuestra Carta Magna, pasaremos al estudio de las diferentes disposiciones y ordenamientos en ella contenidos, y que de una u otra forma tienen relación con el comercio exterior. Es conveniente hacer notar que aunque su fecha - de promulgación, 5 de Febrero de 1917, tiene cerca de 70 años, - se percibe ya, una inquietud y preocupación por parte del legis lador constituyente, por regular e incluir disposiciones relati

---

(1) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa. 78ava. Edición. México 1985. Promulgada el 5 de Febrero de 1917.

(2) Ignacio Burgoa. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa. Primera Edición. México 1973. pág. 419.

vas al uso, aprovechamiento, explotación, comercio, etc., de los bienes y recursos naturales de nuestro país.

En efecto, el estudio de los artículos 73 en su fracción IX, así como 117 fracciones IV, V, VI y 118 fracción I, se desprende la idea de facilitar e impedir, el que se establezcan restricciones o gravámenes al tránsito, consumo o comercio de cosas y mercancías nacionales o extranjeras. Para entender lo anterior, procedemos a transcribir textualmente los artículos mencionados en sus fracciones correspondientes:

"Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

"IX. Para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones."

"Artículo 117.- Los Estados no pueden en ningún caso:

"IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesan su territorio;

"V. Prohibir ni gravar, directa o indirectamente, la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera;

"VI. Gravar la circulación, ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exacción se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe a la mercancía."

"Artículo 118.- Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión:



"I. Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones."

El maestro Felipe Tena Ramírez (3) en su libro de Derecho Constitucional, dedica todo un capítulo, al estudio del tema de la intención de la regulación constitucional del comercio, así como de la liberación del mismo, dando los antecedentes legislativos y el espíritu que guió a los legisladores y creadores de las constituciones anteriores a la actual, mismos que se conservaron y pasaron a la que actualmente nos rige. Por ser un tema demasiado amplio, que sobrepasa los límites y la intención de este capítulo, nos permitiremos únicamente recomendar ampliamente su lectura y análisis correspondiente.

Existen por otro lado, algunas otras disposiciones contenidas en la Constitución Mexicana, que tienen relación con el comercio exterior y que pasaremos a mencionar a continuación:

El artículo 27, nos señala en forma muy amplia el concepto de propiedad, así como las modalidades que la nación tendrá el derecho de imponer, con el objeto de regular el aprovechamiento y la distribución equitativa de los elementos susceptibles de apropiación, con el fin de lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de vida de la población rural y urbana.

(3) Felipe Tena Ramírez. Derecho Constitucional. Editorial Porrúa. Primera Edición. México 1944. págs. 305-322.

El Artículo 28 constitucional, establece la prohibición de monopolios y las prácticas monopólicas, dando el mismo tratamiento a las prohibiciones a título de protección a la industria. En otro párrafo de este artículo, se considera que no constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses y las asociaciones o sociedades cooperativas de productores para que, en defensa de sus intereses o del interés general, vendan directamente en los mercados extranjeros, los productos nacionales o industriales que sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzcan o que no sean artículos de primera necesidad, siempre que dichas asociaciones estén bajo vigilancia o amparo del Gobierno Federal o de los Estados, y previa autorización que al efecto se obtenga de las legislaturas respectivas en cada caso. El último párrafo de este artículo nos dice que se podrán otorgar subsidios a actividades prioritarias cuando sean generales, de carácter temporal y que no afecten substancialmente las finanzas de la nación.

Al comentar brevemente estos dos artículos mencionados, podemos señalar, que de su lectura se desprende el hecho, de que el Estado se reserva para sí, el imponer aquellas medidas que sean necesarias, con el objeto de regular el uso y aprovechamiento de los bienes y productos básicamente de primera necesidad y de aquéllos que se consideran estratégicos, que ejerce de manera exclusiva, tales como, electricidad, petróleo, acuñación de moneda, generación de energía nuclear, etc.

Con lo anterior, es obvio el que así como el Estado puede regular este uso y aprovechamiento, también lo podrá hacer en cuanto al comercio, ya sea que se trate de la importación o exportación de estos recursos.

En cuanto al último párrafo del artículo 28, es conveniente el hacer mención que aún y cuando dentro de la práctica comercial internacional no es visto con buenos ojos el otorgamiento de subsidios, la Constitución establece la posibilidad de -- los mismos en actividades prioritarias; y si consideramos que -- la exportación y venta de productos nacionales es una actividad básica y necesaria para nuestro país, por consiguiente es legalmente válido desde nuestro sistema jurídico la aplicación de medidas consistentes en otorgamiento de subsidios a las exportaciones.

El Artículo 73 constitucional, que ya hemos mencionado, establece disposiciones relativas al comercio exterior como facultad del Congreso de la Unión, en cuanto a que en su fracción -- XXIX se señala que se podrán establecer contribuciones:

- "1) Sobre el comercio exterior;
- "2) Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º. y 5º. del artículo 27 constitucional."

Dentro de la misma fracción XXIX, pero en su apartado "D",

encontramos la facultad del congreso para expedir leyes sobre - planeación nacional del desarrollo económico y social. Esta -- planeación nacional tendrá que contener forzosamente, los ele- mentos relativos a la actividad del comercio exterior, ya sea - en sus aspectos de importaciones o exportaciones, así como el - análisis de las repercusiones de las mismas dentro de la econo- mía nacional.

El Artículo 76 constitucional en su fracción I, establece una disposición importante para nuestro estudio, por lo que lo transcribimos a continuación:

"Artículo 76.- Son facultades exclusivas del Senado:

"I. Analizar la política exterior desarrollada por el -- Ejecutivo Federal, con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario -- del despacho correspondiente rindan al Congreso; ade- más, aprobar los tratados internacionales y conven- ciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la - Unión."

De lo anterior se desprende el hecho de que el Senado de - la República es el único autorizado para aprobar los tratados - internacionales que se celebren por parte del Ejecutivo, inclu- yendo entre otros, todos aquéllos que tengan un contenido econó- mico o bien se traten de comercio con los demás países; ya sean bilaterales o multilaterales.

Por otro lado y ya que hemos hecho mención del Ejecutivo - Federal, el Artículo 89 constitucional nos indica cuáles son -- sus facultades y obligaciones, nosotros señalaremos únicamente a las que tienen relación con nuestro estudio:

"Artículo 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

- "X. Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar -- tratados con las potencias extranjeras, sometiéndoo-- los a la ratificación del Congreso Federal;
- "XII. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas-- marítimas y fronterizas y designar su ubicación."

Con la lectura de este artículo en sus fracciones corres-- pondientes, nos damos cuenta de la relación que tiene con nues-- tro estudio, ya que todo el comercio internacional que desarro-- lla éste país está plasmado y regulado a través de los diversos tratados y convenios internacionales celebrados en forma bilateral y multilateral.

Por último pasaremos al estudio del artículo 131 constitu-- cional, que consideramos de los más importantes en materia de -- regulación del comercio exterior. El precepto mencionado, en -- su primer párrafo nos señala que "es facultad privativa de la -- Federación gravar las mercancías que se importen o exporten o -- que pasen de tránsito por el territorio nacional".

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

Pensamos que no es necesario hacer comentario adicional al alguno a este artículo, ya que de su lectura se desprende la importancia básica y fundamental que tiene en su función de regular el aspecto de organización, distribución y desarrollo del comercio exterior mexicano. Por otro lado, cuando estudiemos en este mismo capítulo a la Ley Reglamentaria del Artículo 131- Constitucional en Materia de Comercio Exterior será más fácil y profunda su comprensión.

## 2. LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL (4)

Como su nombre lo indica, es el precepto legal que se encarga de reglamentar y dar operatividad y organización a la Ad-

---

(4) Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de Diciembre de 1976.

ministración Pública Federal, centralizada y paraestatal. Dentro del capítulo I de Disposiciones Generales, nos encontramos que el artículo 1° señala con claridad cuáles son las dependencias que integran la administración pública centralizada, consistiendo en las siguientes: La Presidencia de la República, - las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República.

En contraposición a los anteriores encontramos a la administración pública paraestatal, compuesta por: Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal, Instituciones Nacionales de Crédito, Organizaciones Auxiliares de Crédito, -- Instituciones Nacionales de Seguros y de Fianzas y los Fideicomisos.

El Artículo 9°. de la ley, establece que las dependencias y entidades de la administración pública centralizada y paraestatal conducirán sus actividades en forma programada, con base en todas las políticas que para el logro de los objetivos y --- prioridades de la planeación nacional del desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal.

El Artículo 18.- Precisa que en el reglamento interior de cada una de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos que será expedido por el Presidente de la República, - se determinarán las atribuciones de sus unidades administrativas, así como la forma en que los titulares podrán ser suplidos

en sus ausencias.

A continuación mencionaremos funciones que la ley otorga a algunas dependencias de la administración pública federal y que de una u otra forma tienen relación con la actividad comercial materia de nuestro estudio.

El Artículo 27.- Señala que a la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

"XXII. Compilar y ordenar las normas que impongan modalidades a la propiedad privada, dictadas por el interés público;

"XXV. Formular y conducir la política de población, salvo lo relativo a colonización, asentamientos humanos y turismo."

"Artículo 28.- A la Secretaría de Relaciones Exteriores corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

"I. Promover, propiciar y asegurar la coordinación de acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la administración pública federal; y sin afectar el ejercicio de las atribuciones que a cada una de ellas corresponde conducir la política exterior, para lo cual intervendrá en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en los que el país sea parte;

"III. Intervenir en lo relativo a comisiones, congresos, -



conferencias y exposiciones internacionales, y participar en los organismos e institutos internacionales de que el gobierno mexicano forma parte;

"V. Conceder a los extranjeros las licencias y autorizaciones que requieran conforme a las leyes para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones en la República Mexicana; obtener concesiones y celebrar contratos, intervenir en la explotación de recursos naturales o para invertir o participar en sociedades mexicanas civiles o mercantiles, así como conceder permisos para la constitución de éstas o reformar sus estatutos o adquirir bienes inmuebles o derechos sobre ellos;

"VI. Llevar el registro de las operaciones realizadas conforme a la fracción anterior."

"Artículo 29.- A la Secretaría de la Defensa Nacional corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

"XVII. Intervenir en la importación y exportación de toda clase de armas de fuego, municiones, explosivos, --- agresivos químicos, artificios y material estratégico."

"Artículo 30.- A la Secretaría de Marina corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

"IV. Ejercer la soberanía en aguas territoriales, así como la vigilancia de las costas del territorio, vías navegables



bienes y servicios de la administración pública federal, o bien las bases para fijarlos, escuchando a -- las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Comercio y Fomento Industrial y con la participación de las dependencias que corresponda."

"Artículo 32.- A la Secretaría de Programación y Presupuesto corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- "I. Proyectar la planeación nacional del desarrollo y -- elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional de Desarrollo correspondiente;
- "V. Proyectar y calcular los egresos del gobierno federal y de la administración pública paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos que señala la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional;
- "IX. Verificar que se efectúen en los términos establecidos, la inversión de los subsidios que otorgue la Federación, así como la aplicación de las transferencias de fondos en favor de Estados, Municipios, Instituciones o particulares;
- "XVI. Vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación nacional, así como de programación, presupuestación, contabilidad y evaluación;

"XVIII. Dictar las normas para las adquisiciones de toda clase que realicen las dependencias y entidades de la administración pública federal centralizada y para es total, escuchando la opinión de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, así como las normas y procedimientos para el manejo de almacenes, inventarios, avalúos y baja de maquinaria y equipo, instalaciones industriales y los demás bienes muebles que formen parte del patrimonio de la administración pública federal."

"Artículo 32 bis.- A la Secretaría de la Contraloría General de la Federación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

"VIII. Inspeccionar y vigilar directamente o a través de los órganos de control que las dependencias y entidades de la administración pública federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de: sistemas de registro y contabilidad, contratación y pago de personal, contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la administración pública federal."

"Artículo 33.- A la Secretaría de Energía, Minas e Indus-

tria Paraestatal corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- "I. Poseer, vigilar, conservar o administrar los bienes de propiedad originaria, los que constituyan recursos naturales no renovables, los de dominio público y los de uso común, siempre que no estén encomendados expresamente a otra dependencia;
- "II. Compilar y ordenar las normas que rijan las concesiones, autorizaciones y permisos o la vigilancia para la explotación de los bienes y recursos a que se refiere la fracción anterior; así como otorgar, conceder y permitir su uso, aprovechamiento o explotación, cuando dichas funciones no estén expresamente encomendadas a otra dependencia;
- "VI. Llevar el catastro petrolero y minero;
- "VIII. Regular la industria petrolera, petroquímica básica, minera, eléctrica y nuclear;
- "X. Regular y promover las industrias extractivas;
- "XI. Impulsar el desarrollo de los energéticos, de la industria básica o estratégica y de la industria naviera;
- "XII. Conducir, aprobar, coordinar y vigilar la actividad de las industrias paraestatales con exclusión de las que estén asignadas a otra dependencia; atendiendo a la política industrial establecida por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial;
- "XIV. Formular la política de desarrollo de la industria -

siderúrgica, en coordinación con la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial; así como regular y conducir la producción de las entidades paraestatales correspondientes."

"Artículo 34.- A la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- "I. Formular y conducir las políticas generales de industria, comercio exterior, interior, abasto y precios del país; con excepción de los precios de bienes y servicios de la administración pública federal;
- "II. Regular, promover y vigilar la comercialización, distribución y consumo de los bienes y servicios;
- "III. Establecer la política de industrialización, distribución y consumo de los productos agrícolas, ganaderos, forestales, minerales y pesqueros, escuchando la opinión de las dependencias competentes;
- "IV. Fomentar el comercio exterior del país;
- "V. Estudiar, proyectar y determinar los aranceles y fijar los precios oficiales, escuchando la opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; estudiar y determinar las restricciones para los artículos de importación y exportación, y participar con la mencionada Secretaría en la fijación de los criterios generales para el establecimiento de los estímulos al comercio exterior;
- "VI. Estudiar y determinar mediante reglas generales, con

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

- "XII. Normar y registrar la propiedad industrial y mercantil; así como regular y orientar la inversión extranjera y la transferencia de tecnología;
- "XVII. Organizar y patrocinar exposiciones, ferias y congresos de carácter industrial y comercial;
- "XIX. Regular la producción industrial con exclusión de la que esté asignada a otras dependencias;
- "XX. Asesorar a la iniciativa privada en el establecimiento de nuevas industrias, en el de las empresas que se dediquen a la exportación de manufacturas nacionales;
- "XXIII. Promover, orientar, fomentar y estimular la industria nacional;
- "XXVI. Registrar los precios de mercancías, arrendamientos de bienes muebles y contratación de servicios que registrarán para el sector público; dictaminar los contratos o pedidos respectivos; autorizar las compras del sector público en el país de bienes de procedencia extranjera, así como, conjuntamente con la Secretaría de Programación y Presupuesto, autorizar las ba-

ses de las convocatorias para realizar concursos internacionales."

"Artículo 35.- A la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

"X. Organizar y patrocinar congresos, ferias, exposiciones y concursos agrícolas, ganaderos, avícolas, apícolas y silvícolas;

"XXII. Promover la industrialización de los productos forestales."

"Artículo 36.- A la Secretaría de Comunicaciones y Transportes corresponde el despacho de los siguientes asuntos;

"I. Formular y conducir las políticas y programas para el desarrollo del transporte y las comunicaciones de acuerdo a las necesidades del país;

"VII. Construir las vías férreas, patios y terminales de carácter federal para el establecimiento y explotación de ferrocarriles, y la vigilancia técnica de su funcionamiento y operación;

"XII. Fijar normas técnicas del funcionamiento y operación de los servicios públicos de comunicaciones y transportes y las tarifas para el cobro de los mismos, así como otorgar concesiones y permisos y fijar las tarifas y reglas de aplicación de todas las manio---



bras y servicios marítimos, portuarios, auxiliares y conexos relacionados con los transportes o las comunicaciones; y participar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el establecimiento de las ta rifas de los servicios que presta la administración pública federal de comunicaciones y transportes;

"XIV. Regular, promover y organizar la marina mercante;

"XVII. Inspeccionar los servicios de la marina mercante;

"XXI. Construir y conservar los caminos y puentes federales, incluso los internacionales; así como las estaciones y centrales de autotransporte federal."

"Artículo 37.- A la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

"XIX. Normar el aprovechamiento racional de la flora y fauna silvestres, con el propósito de conservarlos y desarrollarlos;

"XX. Decretar las vedas forestales y de caza, otorgar contratos, concesiones y permisos de caza y explotación cinegética; y organizar y manejar la vigilancia forestal y de caza."

"Artículo 39.- A la Secretaría de Salud corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

"XII. Realizar el control higiénico e inspección sobre preparación, posesión, uso, suministro, importación, exportación y circulación de comestibles y bebidas;

- "XIII. Realizar el control de la preparación, aplicación, - importación y exportación de productos biológicos, - excepción hecha de los de uso veterinario;
- "XV. Ejecutar el control sobre preparación, posesión, uso, suministro, importación, exportación y distribución de drogas y productos medicinales a excepción de los de uso veterinario que no estén comprendidos en la - Convención de Ginebra."

"Artículo 40.- A la Secretaría del Trabajo y Previsión Social corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- "V. Promover el incremento de la productividad del trabajo."

"Artículo 42.- A la Secretaría de Turismo corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- "I. Formular y conducir la política de desarrollo de la actividad turística nacional;
- "IX. Emitir opinión ante la Secretaría de Comercio y Fo-mento Industrial, en aquellos casos en que la inversión extranjera concorra en proyectos de desarrollo turístico o en el establecimiento de servicios turísticos;
- "XI. Promover y facilitar el intercambio y desarrollo turístico en el exterior, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores."

"Artículo 43.- A la Secretaría de Pesca corresponde el -- despacho de los siguientes asuntos:

"II. Programar, fomentar y asesorar técnicamente la pro-- ducción y explotación pesquera en todos sus aspec--- tos;

"XI. Promover en coordinación con la Secretaría de Comer-- cio y Fomento Industrial, la industrialización de -- los productos pesqueros y el establecimiento de las-- plantas e instalaciones industriales;

"XV. Apoyar técnicamente a la Secretaría de Comercio y Fo-- mento Industrial en las exportaciones e importacio-- nes de las especies de la flora y la fauna acuáti--- cas;

"XVII. Proponer ante la Secretaría de Relaciones Exteriores la celebración de convenios y tratados internaciona-- les relativos al recurso pesca."

De la lectura de los artículos precedentes en sus fraccio-- nes correspondientes, se desprende el hecho de que aún y cuando las Secretarías de Estado tienen acciones y funciones específi-- cas relativas a su propia naturaleza, también realizan actos de regulación, promoción y organización de actividades que tienen-- relación con el comercio internacional de nuestro país; es por-- ésto que incluimos aquellas disposiciones que otorgan atribucio-- nes, que están de alguna manera relacionadas y encaminadas a re-- gular la producción nacional y la comercialización de sus pro-- ductos a nivel internacional.

### 3. CODIGO DE COMERCIO (5)

En realidad este precepto legal regula las relaciones jurídicas relativas a los actos comerciales de carácter nacional o interno. Sin embargo, en virtud de que en muchos casos el comercio y quienes se dedican a él, son factor del proceso de producción y comercialización de los productos sujetos al comercio internacional, haremos una breve mención de disposiciones que pueden tener relación con el comercio exterior.

"Artículo 1.- Las disposiciones de este código son aplicables sólo a los actos comerciales."

Al comentar brevemente este artículo, podemos señalar que los actos comerciales en él referidos, pueden en un momento dado formar parte de un proceso que tiene como finalidad el intercambio de mercancías a nivel internacional, y por lo tanto verse afectados o sujetos a la reglamentación contenida en la presente ley.

"Artículo 3.- Se reputan en derecho comerciantes:

"I. Las personas que teniendo capacidad legal para ejercer el comercio, hacen de él su ocupación ordinaria;

"II. Las sociedades constituidas con arreglo a las leyes mercantiles;

"III. Las sociedades extranjeras o las agencias y sucursales de éstas, que dentro del territorio nacional ---

(5) Publicada en el Diario Oficial de la Federación los días del 7 al 15 de Octubre de 1889.

ejerzan actos de comercio."

"Artículo 13.- Los extranjeros serán libres para ejercer el comercio según lo que se hubiere convenido en los tratados con sus respectivas naciones, y lo que dispusieren las leyes -- que arreglen los derechos y obligaciones de los extranjeros."

"Artículo 14.- Los extranjeros comerciantes en todos los actos de comercio en que intervengan, se sujetarán a este código y demás leyes del país."

"Artículo 15.- Las sociedades legalmente constituidas en el extranjero, que se establezcan en la República o tengan en ella alguna agencia o sucursal, podrán ejercer el comercio sujetandose a las prescripciones especiales de este código en todo cuanto concierna a la creación de sus establecimientos dentro del territorio nacional, a sus operaciones mercantiles y a la jurisdicción de los tribunales de la nación.

"Por lo que se refiere a su capacidad para contratar, se sujetarán a las disposiciones del artículo correspondiente del título de "Sociedades Extranjeras"."

La importancia que tienen los artículos mencionados con anterioridad radica en que permiten el establecimiento y operación de extranjeros y sociedades extranjeras en la República Mexicana, para ejercer actos de comercio. Estas sociedades ex---

tranjeras en su gran mayoría forman parte o son sucursales de - empresas internacionales cuya participación en los mercados mun diales son de gran significado, por lo que contribuyen en impor tante medida, en los procesos de importación y exportación de - productos nacionales en el extranjero.

En el Libro Segundo, Título Primero de la ley que se comen ta, encontramos un catálogo de lo que se entiende por actos de - comercio; particularmente en el artículo 75 en sus fracciones I y XV, que se transcriben a continuación, dentro de las cuales - se pueden englobar las actividades del comercio internacional;-

"Artículo 75.- La ley reputa actos de comercio:

"I. Todas las adquisiciones, enajenaciones y alquileres- verificados con propósitos de especulación comercial, de mantenimiento, de artículos muebles o mercaderías, sea en estado natural, sea después de trabajados o - labrados;

"XV. Todos los contratos relativos al comercio marítimo y a la navegación exterior e interior."

Otro aspecto importante que se contiene en la ley y que es tá en relación con nuestro estudio es lo señalado en el Título- Decimotercero del Libro Segundo y que se refiere a la moneda. - Así encontramos el siguiente artículo:

"Artículo 635.- La base de la moneda mercantil es el peso

mexicano, y sobre esta base se harán todas las operaciones de comercio y los cambios en el extranjero."

"Artículo 636.- Esta misma base servirá para los contratos hechos en el extranjero y que deban cumplirse en la República Mexicana, así como los giros que se hagan de otros países."

"Artículo 638.- Nadie puede ser obligado a recibir moneda extranjera."

"Artículo 639.- El papel, billetes de banco y títulos de deuda extranjera no pueden ser objeto de actos mercantiles en la República, sino considerándolos como simples mercancías, pero podrán ser objeto de contratos puramente civiles."

Aún y cuando de la lectura de estos artículos se desprenden limitaciones a las actividades comerciales que se encuentran representadas en moneda extranjera, en realidad, en la práctica, y sobre todo por el desarrollo e importancia que han adquirido las relaciones comerciales en materia internacional, todos los intercambios de servicios y mercancías que se realizan en los mercados internacionales, se representan en cuanto a su valor en moneda extranjera o divisas. Esto último, es en virtud de dar operatividad y funcionalidad al comercio mundial, y sobre todo por el respaldo que algunas economías de países desarrollados e industrializados otorgan a sus monedas, haciéndolas susceptibles de ser aceptadas y reconocidas en cualquier --

parte del mundo. Como ejemplo podemos señalar al Dólar norteamericano, Yen japonés, Marco alemán, Libra inglesa, etc.

#### 4. LEY DE ATRIBUCIONES DEL EJECUTIVO EN MATERIA ECONOMICA (6)

Este precepto legal contiene disposiciones en materia de comercio, distribución, producción y comercialización de bienes y servicios que revisten singular importancia para la economía del país.

En cuanto al comercio exterior en los artículos 9° y 10° de la ley, se establecían disposiciones específicas relativas a la materia, pero fueron derogadas por el artículo 2° transitorio de la Ley Reglamentaria del Artículo 131 Constitucional en Materia de Comercio Exterior, también denominada Ley Reglamentaria de Comercio Exterior de fecha 20 de Diciembre de 1985, publicada en el Diario Oficial el 13 de Enero de 1986, misma que analizaremos en el siguiente apartado de este capítulo.

En lo que se refiere al ámbito de competencia y aplicación de la ley, el artículo 1°, establece lo siguiente:

"Artículo 1.- Las disposiciones de la presente ley serán aplicables a quienes efectúen actividades industriales o comerciales, relacionadas con la producción o distribución de mercancías o con los servicios que a continuación se expresan:

"I. Artículos alimenticios de consumo generalizado;

(6) Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de Diciembre de 1950.



- "II. Efectos de uso general para el vestido de la población del país;
- "III. Materias primas esenciales para la actividad de la industria nacional;
- "IV. Productos de las industrias fundamentales;
- "V. Artículos producidos por ramas importantes de la industria nacional;
- "VI. En general, los productos que representen renglones considerables de la actividad económica mexicana."

El ejecutivo determinará los bienes y los servicios que de ban considerarse incluidos en cada una de las fracciones de este artículo en relación con los textos de la presente ley.

En el cumplimiento a lo dispuesto en el párrafo anterior y por decreto publicado en el Diario Oficial con fecha 30 de Diciembre de 1982, se hace un listado de las mercancías que quedan comprendidas dentro del artículo 1°. de la ley que se comenta.

Del análisis y estudio de los artículos que a continuación se transcriben se concluye que la ley pretende dar facultades y atribuciones al Ejecutivo Federal, con el objeto de dictar e imponer normas y medidas de aprovechamiento y distribución de los bienes y servicios que por su característica de ser de consumo generalizado o por su importancia estratégica para la industria nacional, representan un factor importante de equilibrio econó-

mico y social. Aún cuando las disposiciones están encaminadas básicamente a la regulación, producción y abasto en el mercado interno, algunos de los bienes o servicios comprendidos dentro de dichas disposiciones, forman parte importante del proceso industrial importador y exportador, por consecuencia repercuten en la producción orientada hacia los mercados internacionales y en el comercio exterior de nuestra nación.

"Artículo 2.- El Ejecutivo Federal tendrá facultades para imponer precios máximos al mayoreo o menudeo y fijar las tarifas de los servicios, en su caso, siempre sobre la base de un reconocimiento de una utilidad razonable, tratándose de las mercancías y servicios comprendidos en el artículo anterior."

"Artículo 3.- El Ejecutivo Federal podrá disponer, tratándose de las mercancías y servicios mencionados en el artículo 1º., que no se eleven los precios de mercado y tarifas vigentes, en fecha determinada, sin la previa autorización oficial."

"Artículo 4.- El Ejecutivo Federal estará facultado para imponer la obligación, a las personas que tengan existencias de las mercancías a que se refiere el artículo 1º., de ponerlas a la venta a los precios que no excedan de los máximos autorizados.

"No quedarán comprendidas en lo dispuesto por el párrafo anterior las existencias de materiales o materias primas o mer-

cancias en general que tengan los industriales, cuando no sean en cantidad mayor que la necesaria para el abastecimiento de -- sus actividades durante un año."

"Artículo 5.- El Ejecutivo Federal estará facultado, cuando el volumen de las mercancías a que esta ley se refiere sea - insuficiente en relación con la demanda, para tomar las siguientes medidas:

- "1.- Determinar la forma en que deba realizarse la distribución de los artículos que se produzcan en el país o que se importen;
- "2.- Imponer racionamientos, con la intervención oficial que sea necesaria;
- "3.- Establecer prioridades, para atender las demandas -- preferentes por razones de interés general;
- "4.- Fijar bases conforme a las que se podrán adquirir -- con propósito de abasto, distribución o comercialización."

"Artículo 6.- El Ejecutivo Federal estará autorizado en - todo caso para definir el uso preferente que deberá darse a las mercancías comprendidas en el artículo 1°."

"Artículo 7.- El Ejecutivo Federal tendrá facultades para dictar disposiciones sobre la organización de la distribución - de las mercancías mencionadas en el artículo 1°. , a fin de evi-

tar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen el encarecimiento de los productos."

"Artículo 8.- El Ejecutivo estará facultado tratándose de las mercancías enumeradas en el artículo 1º., para decidir sobre los artículos que preferentemente deberán producirse por las fábricas, siempre que no se afecten los resultados económicos de las mismas, o bien, en caso contrario, que se otorguen a éstas la compensación respectiva."

A continuación, para efectos ilustrativos, se transcribe el texto de los artículos 9º. y 10º., que aún y cuando, como ya se mencionó fueron derogados; en virtud de contener disposiciones específicas relativas a la importación y exportación de mercancías, su lectura representa y se considera de interés general.

"Artículo 9º.- El Ejecutivo Federal estará autorizado para imponer restricciones a la importación o exportación, cuando así lo requieran las condiciones de la economía nacional y el mejor abastecimiento de las necesidades del país.

"En estos casos los permisos para exportar o importar artículos serán concedidos directamente a los interesados con exclusión de intermediarios.

"En los permisos que se otorguen se indicarán las modalidades

des, condiciones y vigencia a que se sujeten, así como la cantidad o volumen de la mercancía a importar o exportar y su valor."

"Artículo 10.- Los productores que realicen la exporta---ción de materias primas, o artículos manufacturados, estarán --obligados primeramente a satisfacer la demanda del consumo na--cional, antes de efectuar exportaciones; en la inteligencia de--que en estos casos el precio en el interior del país no podrá -ser más alto que el precio del mercado exterior, para el artícu--lo de que se trata, más impuestos, fletes, seguros y demás gas--tos necesarios para la venta en el extranjero."

El resto del articulado de la ley, establece los procedi--mientos recursos y sanciones aplicables para la obtención de --los objetivos propuestos en la misma.

Es conveniente aclarar que en relación a nuestro estudio,- el Reglamento de los Artículos 2, 3, 4, 8, 11, 13, 14, y 16 a -20 de la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Mate--ria Económica, contiene algunas disposiciones aplicables, que -tienen estrecha relación con la producción, importación y comer--cialización de bienes y servicios sujetos del comercio interna--cional, por lo que a continuación se transcriben los siguientes artículos del mencionado reglamento, publicado en el Diario Oficial con fecha 10 de Enero de 1951;

"Artículo 10.- La Secretaría de Economía (actualmente de-

Comercio y Fomento Industrial), ejercerá la facultad concedida al Ejecutivo Federal por el artículo 8º. de la ley conforme a las siguientes reglas:

- "1.- Sólo podrá resolver que una planta industrial produzca preferentemente determinado artículo, cuando éste sea de los que habitualmente fabrique la empresa;
- "2.- La resolución en que se acuerde la producción preferente sólo podrá dictarse en los siguientes casos:
  - "A) Si existiera escasez del artículo respectivo.
  - "B) Si la mercancía de que se trate no se produce en el país en volumen suficiente.
  - "C) Si no existe posibilidad o facilidad para importar la referida mercancía en la proporción que sea necesaria."

"Artículo 17.- Se crea la Comisión Nacional de Precios como un organismo de colaboración del Ejecutivo Federal para el estudio y propuesta de los precios máximos de artículos de consumo generalizado."

"Artículo 20.- Para el cumplimiento de su objetivo, la Comisión realizará estudios sobre el abasto y distribución nacional de artículos de consumo generalizado, a efecto de proponer al Ejecutivo Federal las medidas apropiadas para la adecuada satisfacción de las necesidades colectivas.

"Para este fin, la comisión podrá constituir comités espe-

ciales por productos o grupos de ellos, que serán coordinados - por un representante de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, y que podrán analizar los renglones de materias primas e insumos, de acopio y almacenamiento, de distribución, de importación y comercialización, y en general de todos los elementos que inciden en la composición de los precios."

"Artículo 21.- La Secretaría de Comercio, teniendo en --- cuenta el parecer de la Comisión Nacional de Precios, constituirá comités especiales para ramas de la producción o distribu--- ción, los cuales tendrán por objeto:

"3.- Dictaminar sobre las medidas que sea procedente tomar en cuanto a distribución, importación y prioridades de artículos escasos."

5. LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 131 CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE COMERCIO EXTERIOR (7)

Por su mismo nombre, nos damos cuenta de la importancia -- que este precepto tiene en relación con nuestro estudio.

También conocida como "Ley Reglamentaria de Comercio Exterior", tiene por objeto principal a través de sus 29 artículos, el de dar normatividad y regular a la actividad del intercambio comercial de nuestro país con los miembros de la comunidad internacional.

(7) Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 13 de Enero de 1986.

A continuación haremos una breve exposición de los principales preceptos y disposiciones que contiene esta ley en materia de comercio exterior.

El artículo 1.- Señala que el objeto de la ley, es el de regular y promover el comercio exterior, la economía del país y la estabilidad de la producción nacional. Con este propósito se faculta al Ejecutivo Federal para:

- "I. Aumentar, disminuir o suprimir las cuotas arancelarias de las tarifas de exportación e importación y para crear otras;
- "II. Establecer medidas de regulación o restricciones a la exportación o importación de mercancías, que pueden consistir en las siguientes:
  - "A) Requisito de permiso previo para exportar o importar mercancías de manera temporal o definitiva, inclusive a las zonas libres del país.
  - "B) Cupos máximos de mercancías de exportación o de importación en razón de los excedentes de producción, de los requerimientos del mercado o de los acuerdos y convenios internacionales.
  - "C) Cuotas compensatorias provisionales y definitivas, a la importación de mercancías en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional, las que serán aplicables independientemente del arancel que corresponda a la mercancía



de que se trate.

"D) Prohibición de importación o exportación de mercancías.

"III. Restricción de la circulación o el tránsito por el territorio nacional de las mercancías procedentes y destinadas al extranjero, por razones de seguridad nacional, de salud pública, de sanidad fitopecuaria o conservación o aprovechamiento de especies."

El Artículo 3.- Crea la Comisión de Aranceles y Controles al Comercio Exterior como órgano de consulta del Ejecutivo Federal para estudiar, proyectar y proponer criterios generales y las modificaciones que procedan en materia de comercio exterior, así como para participar en la aplicación de esta ley conforme a lo establecido en la misma.

El Ejecutivo Federal determinará las dependencias, entidades y organismos públicos que integrarán la comisión y reglamentará su funcionamiento.

El Artículo 4.- Establece los casos en los que se aplican medidas de regulación o restricciones a la exportación de mercancías siendo los siguientes:

"I. Para asegurar el abasto de productos destinados al consumo básico de la población, el abastecimiento de materias primas a las industrias o regular o contro-

lar recursos naturales no renovables, de conformidad con las necesidades del mercado interno y las condiciones del mercado internacional;

- "II. Para dar cumplimiento a tratados o convenios internacionales suscritos por México;
- "III. Cuando sea necesario asegurar que las operaciones de comercialización internacional se realicen conforme a procedimientos de exportación instituidos por ley o por el Ejecutivo Federal;
- "IV. Cuando se trate de preservar la fauna y la flora en riesgo o peligro de extinción y de asegurar la conservación o aprovechamiento de especies;
- "V. Cuando se requiera conservar los bienes de valor histórico, artístico, arqueológico o valioso por cualquiera otra circunstancia;
- "VI. Cuando sean necesarias conforme a disposiciones sobre seguridad nacional, salud pública, sanidad fitopecuaria o cualquier otra disposición o requerimiento de orden público."

El Artículo 5.- Señala los casos en los que se aplican medidas de regulación o restricciones a la importación de mercancías y son los siguientes:

- "I. Cuando se requieran de modo temporal para corregir -desequilibrios en la balanza comercial o de pagos;
- "II. Cuando así lo requieran las condiciones de la economía nacional o disposiciones de orden público o de -

- interés social;
- "III. Para dar cumplimiento a tratados o convenios internacionales suscritos por México;
- "IV. Como contramedida a las restricciones a exportaciones mexicanas aplicadas unilateralmente por terceros países, salvo lo previsto en tratados o convenios -- suscritos por México;
- "V. Cuando sea necesario impedir la concurrencia al mercado interno de mercancías en condiciones que impliquen prácticas desleales de comercio internacional;--
- "VI. Cuando el volumen de importaciones de una mercancía crezca a un ritmo tal y bajo condiciones que causen o amenacen causar un serio daño a los productores - de mercancías similares;
- "VII. Cuando sean necesarias para dar cumplimiento a disposiciones sobre seguridad nacional, salud pública, sanidad fitopecuaria o cualquier otro requerimiento de orden público."

El Artículo 6.- Dispone que en los permisos para exportar o importar mercancías se indicarán las modalidades, condiciones y vigencia a que se sujeten, así como la cantidad o volumen de la mercancía a exportar o importar y su valor, y los demás datos o requisitos que sean necesarios.

En el Artículo 8.- Se establece que las personas físicas- o morales que introduzcan mercancías al territorio nacional en

condiciones de prácticas desleales de comercio internacional, - están obligadas a pagar una cuota compensatoria para no afectar la estabilidad de la producción nacional u obstaculizar el establecimiento de nuevas industrias o el desarrollo de las existentes.

El Artículo 7.- Con el objeto de entender lo preceptuado por el artículo mencionado con anterioridad, se establecen lo - que se consideran prácticas desleales de comercio internacio---nal:

- "I. La importación de mercancías a un precio menor al -- comparable de mercancías idénticas o similares destinadas al consumo en el país de origen o procedencia;
- "II. La importación de mercancías que en el país de ori--gen o de procedencia hubieren sido objeto, directa o indirectamente de estímulos, incentivos, primas, subvenciones o ayudas de cualquier clase para su exportación, salvo que se trate de prácticas aceptadas internacionalmente."

El resto del articulado de la ley, se refiere a la normatividad de los procedimientos de inspección, vigilancia, sancio--nes y recursos administrativos que pueden presentarse a efecto de regular y dar operatividad al comercio exterior mexicano.

## 6. LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR (8)

(8) Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 22 de diciembre de 1975.

Al igual que otras disposiciones legales que se han comentado en el presente capítulo, el ámbito de competencia y aplicación de esta ley, es para actos de comercio, de bienes y servicios, que se celebren dentro del territorio nacional y en el -- mercado interno.

Sin embargo, en virtud de que la actividad comercial es un fenómeno complejo y dinámico, que comprende diversos aspectos, tales como. producción, fabricación y comercialización de productos, que en algún momento dado pueden estar dedicados a la - importación o exportación en los mercados internacionales; por lo que se pueden ver afectados o relacionados con los preceptos legales contenidos en esta ley. Por lo tanto procederemos a se ñalar aquellas disposiciones que pueden tener relación con nues tro estudio:

"Artículo 2.- Quedan obligados al cumplimiento de esta -- ley los comerciantes, industriales, prestadores de servicios, - así como las empresas de participación estatal, organismos des - centralizados y los órganos del Estado, en cuanto desarrollen - actividades de producción, distribución de bienes o prestación - de servicios a consumidores."

"Artículo 5.- Todo proveedor de bienes o servicios está - obligado a informar clara, veraz y suficientemente al consumi-- dor, cualquiera que sea el medio que utilice. En consecuencia, se prohíbe que en cualquier tipo de información, comunicación o

publicidad comercial se haga uso de textos, diálogos, sonidos, imágenes o descripciones que directa o indirectamente impliquen inexactitud, obscuridad, omisión, ambigüedad, exageración o que por cualquier otra circunstancia puedan inducir al consumidor a engaño, error o confusión sobre:

- "I. El origen del producto, bien sea geográfico, comercial o de cualquier otra índole, o en su caso del lugar de prestación del servicio y la tecnología empleada;
- "VI. Características o cualidades basadas en comparaciones tendenciosas, falsas o exageradas, respecto de otros bienes o servicios iguales o similares que se producen o presten en el país o en el extranjero;
- "IX. Reconocimiento o aprobaciones oficiales o institucionales, sean nacionales o extranjeros como adjudicación de trofeos, medallas, premios o diplomas.

"La información sobre bienes y servicios provenientes del extranjero estará sujeta a las disposiciones de esta ley, respecto de la cual existe responsabilidad solidaria entre la empresa matriz y sus filiales, subsidiarias, sucursales y agencias."

"Artículo 6.- La Secretaría de comercio y Fomento Industrial estará facultada para:

- "VI. Fijar los precios de productos de consumo generalizado o de interés público, incluidos los de importa---

ción, así como las tarifas de los servicios que se ofrezcan al público cuya fijación no corresponda a otra autoridad, de acuerdo en uno y otro caso, con las leyes aplicables y los reglamentos o decretos que expida el Ejecutivo Federal."

"Artículo 7.- En todos los casos, los datos que ostenten los productos o sus etiquetas, envases, empaques y la publicidad respectiva, tanto de manufactura nacional como de procedencia extranjera, se expresarán en idioma español y en moneda nacional, en términos comprensibles y legibles y conforme al sistema general de unidades de medida; pero tratándose de productos destinados a la exportación o para ser adquiridos por el turismo extranjero, podrán usarse además idiomas y unidades monetarias o de medida extranjeras, previa autorización de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial."

"Artículo 10.- Se prohíbe emplear en los productos, en sus envases, empaques, envolturas, etiquetas o propaganda, expresiones tales como "producto de exportación", o "calidad de exportación" o cualquier otra que dé a entender que existe una calidad para el mercado interno y otra para el externo, salvo autorización expresa de la autoridad competente."

"Artículo 35.- Las comprobaciones de calidad, especificaciones o cualquier otra característica, se efectuarán conforme a las normas oficiales mexicanas, a falta de éstas, conforme a

las normas, métodos o procedimientos que determine la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial o la dependencia competente del Ejecutivo Federal, previa audiencia de los interesados."

"Artículo 37.- Los fabricantes de productos deberán asegurar el suministro oportuno de partes y refacciones durante el lapso en que aquellos se fabriquen, armen o distribuyan y posteriormente, durante un lapso razonable en función de la durabilidad de los productos. Igual obligación tendrán quienes importen productos para su venta al público, respecto de los que distribuyan en el país.

"La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial podrá determinar el plazo y señalar las bases para el cumplimiento de esta obligación y, cuando lo estime conveniente, exigir el otorgamiento de una garantía adecuada."

#### 7. CODIGO PENAL. DELITOS CONTRA EL COMERCIO (9)

Existen algunos actos relacionados con el comercio, consumo y la riqueza nacional que se encuentran tutelados en el Código Penal, por considerarse como delitos que afectan y perjudican a la producción distribución y venta de mercancías o productos, o la prestación de servicios, así como a la economía nacional.

Dentro del Libro Segundo en el Título Decimocuarto de la -

---

(9) Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 14 de Agosto de 1931.



ley en cuestión, y que se titula "Delitos Contra la Economía Pública", encontramos los siguientes preceptos:

"Artículo 253.- Son actos u omisiones que afectan gravemente al consumo nacional y se sancionarán con prisión de dos a nueve años y multas de diez mil a doscientos cincuenta mil pesos los siguientes:

"I. Los relacionados con artículos de consumo necesario o generalizado o con las materias primas necesarias y esenciales para elaborarlos, así como con las materias primas esenciales para la actividad de la industria nacional que consistan en:

"A) El acaparamiento, ocultación o injustificada negativa para su venta, con el objeto de obtener una alza en los precios o afectar el abasto a los consumidores;

"B) Todo acto o procedimiento que evite o dificulte, o se proponga evitar o dificultar la libre concurrencia en la producción o en el comercio;

"C) La limitación de la producción o el manejo que se haga de la misma, con el propósito de mantener las mercancías en injusto precio;

"D) Todo acuerdo o combinación, de cualquier manera que se haga, de productores, industriales, comerciantes o transportistas, para evitar la competencia entre sí y traiga como consecuencia que los consumidores o usuarios paguen precios exage

rados;

- "E) La suspensión de la producción, procesamiento, - distribución, oferta o venta de mercancías o de la prestación de servicios, que efectúen los industriales, comerciantes, productores, empresarios o prestadores de servicios, con el objeto - de obtener un alza en los precios o se afecte el abasto de los consumidores;
- "F) La exportación, sin permiso de la autoridad competente cuando éste sea necesario de acuerdo con las disposiciones legales aplicables;
- "G) La venta o ventas con inmoderado lucro, por los productores, distribuidores o comerciantes en ge neral;
- "H) Distraer, para usos distintos mercancías que hayan sido surtidas para un fin determinado, por - una entidad pública o por sus distribuidores, -- cuando el precio a que se hubiese entregado la - mercancía sea inferior al que tenga si se destina a otros usos;

"IV. Alterar o reducir por cualquier medio las propiedades que las mercancías o productos debieran tener."

Por las diversas fracciones señaladas del artículo mencionado; podemos concluir que sanciona básicamente aquellos actos que de una u otra forma afectan a la producción y al consumo, - sobre todo en el aspecto del precio y la libre concurrencia en

el mercado nacional. Sin embargo, podemos afirmar que al afectarse la producción nacional de bienes y servicios, por consecuencia lógica se afectan también los mecanismos y la concurrencia en los mercados internacionales de dichos bienes y servi---cios, ya que estas distorsiones y prácticas delictivas repercuten también en la comercialización y venta de estos productos - en los mercados mundiales.

Es importante el resaltar que existe un inciso dentro de la fracción I del artículo en estudio, que trata específicamente como delito, al hecho de exportar sin contar con el permiso-necesario cuando así se requiera. En este caso se regula y sanciona una actividad relacionada directamente con el comercio exterior, como lo es la actividad de la exportación.

Otra disposición relacionada con el comercio y que se encuentra contenida en el Código Penal, nos la establece el si---guiente artículo:

"Artículo 254.- Se aplicarán igualmente las sanciones mencionadas del artículo 253:

"I. Por destrucción indebida de materias primas, árboles, productos agrícolas o industriales o medios de pro-ducción, que se haga con perjuicio de la riqueza o - del consumo nacionales;

"IV. Al que dolosamente, en operaciones mercantiles exporte mercancías nacionales de calidad inferior o en me

nor cantidad de lo convenido."

En cuanto a la fracción I del artículo mencionado, conside ramos que no existe mayor problema en su interpretación, ya que es fácilmente comprensible que la destrucción indebida a que se refiere, ocasiona graves daños a los procesos productivos del - país y por consecuencia a su economía.

Por lo que se refiere a la fracción IV del mismo precepto, es importante hacer la aclaración que nuevamente se relaciona - con una actividad específica del comercio internacional, como - lo es, la ya señalada, y que consiste en la exportación.

En este último caso, existe una doble responsabilidad, ya - que el hecho de exportar artículos con calidad inferior o en me - nor cantidad a lo convenido, representa un engaño de quien lo - realiza con el consecuente descrédito personal, pero por otro - lado, se afecta la imagen y el crédito comercial e industrial - de nuestro país en el extranjero; situación que ocasiona injusticias y problemas para el productor e industrial honesto que - no tiene ninguna culpa de esta situación, y que sin embargo, se ve perjudicado en sus intereses, tanto a nivel personal como a - nivel nacional, ya que se afecta la planta productiva por la es - casez de compradores que confien en la calidad del producto na - cional.

Por último encontramos dentro del Código Penal en el Títu-

lo Vigésimosegundo, que trata de los "Delitos en Contra de las Personas en su Patrimonio", en lo que se refiere a actos que se equiparan al delito de fraude, una disposición que tiene relación con la actividad comercial sobre todo en lo que se refiere a la materia de subsidios o franquicias a las mercancías. El artículo en cuestión es el siguiente:

Artículo 387.- las mismas penas señaladas en el artículo anterior, (que se refiere a las que se impondrán a quien cometa el delito de fraude) se impondrán:

"XVIII. Al que habiendo recibido mercancías con subsidio para darles un destino determinado, las distrajera de este destino o en cualquier forma desvirtúe los beneficios perseguidos con el subsidio o la franquicia."

Este artículo en su fracción señalada, tiene gran importancia, ya que hace mención específica a mercancías que han obtenido un subsidio y por consiguiente se deben destinar a un fin de terminado. Dentro de la práctica del comercio internacional, el hecho de otorgar subsidios a la producción, es un fenómeno que se presenta con mucha frecuencia, y que tiene gran importancia, sobre todo para los países con economías menos desarrolladas.

Aún cuando entendemos que en este caso, el espíritu de la ley se refiere al consumo y destino interno de esta clase de mercancías; en algún momento pueden ser objeto de subsidios y -

tener que ser dedicados al mercado internacional, productos de fabricación nacional, sobre todo con el objeto de hacerlos competitivos en calidad y precio en los mercados mundiales, por lo tanto, se deberán orientar, precisamente a esta clase de mercados los referidos productos, y no dedicarlos o destinarlos a un fin diferente al que se busca con el otorgamiento del subsidio.

#### 8. LEY GENERAL DE POBLACION (10)

Esta ley tiene relación con nuestro estudio, en virtud de que regula aquellos aspectos que afectan a la población, en --- cuanto a los individuos que la conforman, y que de alguna manera buscan el lograr una participación justa y equitativa de los beneficios del desarrollo económico y social.

El Artículo 3.- Establece que para los fines de esta ley, la Secretaría de Gobernación dictará y ejecutará o en su caso - promoverá ante las dependencias competentes o entidades correspondientes, las medidas necesarias para:

- "I. Adecuar los programas de desarrollo económico y social a las necesidades que plantea en volumen, estructura, dinámica y distribución de la población; "
- "VI. Promover la plena integración de los grupos marginados al desarrollo social;
- "VII. Sujetar la inmigración del extranjero a las modalidades que juzgue pertinentes, y procurar la mejor asi

milación de éstos al medio nacional y su adecuada --  
distribución en el territorio."

De la lectura del artículo anterior en sus fracciones co--  
rrespondientes, se puede concluir que uno de los objetivos prin--  
cipales de la ley, es el de armonizar al desarrollo tanto econó--  
mico y social, con las políticas demográficas y de población, -  
así como el regular las actividades de los extranjeros en mate--  
ria económica, científica y cultural en nuestro país.

El Artículo 32.- Determina que la Secretaría de Goberna--  
ción fijará, previos los estudios demográficos correspondien--  
tes, al número de extranjeros cuya internación podrá permitirse  
al país, ya sea por actividades o por zonas de residencia, y su  
jetará a las modalidades que juzgue pertinentes, la inmigración  
de extranjeros, según sean sus posibilidades de contribuir al -  
progreso nacional.

"Artículo 33.- De conformidad con lo dispuesto por el ar--  
tículo anterior, los permisos de internación se otorgarán prefe--  
rentemente a los científicos y técnicos dedicados o que se ha--  
yan dedicado a la investigación o la enseñanza en disciplinas -  
no cubiertas o insuficientemente cubiertas por mexicanos, así -  
como a los inversionistas a que se refiere el artículo 48, frac--  
ción II de esta ley. A los turistas se les proporcionarán faci--  
lidades para internarse en el país."

"Artículo 34.- La Secretaría de Gobernación podrá fijar - a los extranjeros que se internen en el país, las condiciones - que estime convenientes respecto a las actividades que habrán - de dedicarse y al lugar o lugares de su residencia. Cuidará -- asimismo de que los inmigrantes sean elementos útiles para el - país y de que cuenten con los ingresos necesarios para su sub-- sistencia y en su caso la de las personas que estén bajo su de-- pendencia económica."

"Artículo 37.- La Secretaría de Gobernación podrá negar a los extranjeros la entrada al país o el cambio de calidad o ca-- racterística migratoria por cualesquiera de los siguientes moviu vos, cuando:

"IV. Se estime lesivo para los intereses económicos de -- los nacionales."

En los artículos mencionados se percibe la inquietud y el propósito de regular la intervención y actuación de extranjeros en nuestro país, pero siempre y cuando éstos otorguen benefi--- cios económicos, tecnológicos, científicos, culturales o de de-- sarrollo social; reservándose incluso el poder imponer modalidau des en cuanto a las actividades o al lugar de residencia de los mencionados extranjeros en nuestra nación.

Para estos fines la ley en su artículo 41, establece lo siu guiente:



"Artículo 41.- Los extranjeros podrán internarse legalmente en el país de acuerdo con las siguientes calidades:

"A) No inmigrantes;

"B) Inmigrantes."

"Artículo 42.- No inmigrante es el extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se interna en el país temporalmente, dentro de alguna de las siguientes características:

"III. VISITANTE.- Para dedicarse al ejercicio de alguna actividad lucrativa o no, siempre que sea lícita y honesta, con autorización para permanecer en el país - hasta por seis meses, prorrogables por una sola vez por igual temporalidad, excepto si durante su estancia vive de sus recursos traídos del extranjero, de las rentas que éstos produzcan o de cualquier ingreso proveniente del extranjero o del exterior, o para actividades científicas, técnicas, artísticas, deportivas o similares, en que podrán concederse dos prórrogas más.

"IV. CONSEJERO.- Para asistir a asambleas o sesiones de consejo de administración de empresas o para prestar asesoría y realizar temporalmente funciones propias de sus facultades. Esta autorización será hasta por seis meses improrrogables, con permiso de entrada y salida múltiples, y la estancia dentro del país en cada ocasión sólo podrá ser hasta de treinta

días improrrogables."

"Artículo 44.- Inmigrante es el extranjero que se interna legalmente en el país con el propósito de radicarse en él, en tanto adquiere la calidad de inmigrado."

"Artículo 48.- Las características de inmigrante son:

"II. INVERSIONISTAS.- Para invertir su capital en la industria de conformidad con las leyes nacionales, y siempre que la inversión contribuya al desarrollo económico y social del país;

"IV. CARGOS DE CONFIANZA.- Para asumir cargos de dirección u otros de absoluta confianza en empresas o instituciones establecidas en la República, siempre que a juicio de la Secretaría de Gobernación no haya duplicidad de cargos y que el servicio de que se trate amerite la internación.

"VI. TECNICO.- Para realizar investigación aplicada dentro de la producción o desempeñar funciones técnicas o especializadas que no puedan ser prestadas a juicio de la Secretaría de Gobernación por residentes en el país."

Los extranjeros en el país, cualquiera que sea la calidad migratoria que posean y que ya hemos mencionado, pueden dedicarse, siempre y cuando cumplan con los requisitos y disposiciones legales aplicables, a actividades relacionadas con la produc---

ción y el comercio de productos nacionales, incluyendo aquellos ligados en forma directa con el comercio exterior mexicano.

Una disposición muy importante que se debe tener en cuenta es lo que establece el artículo 66 de la ley en cuestión que se señala lo siguiente:

"Artículo 66.- Los extranjeros, por sí o mediante apoderado, sólo podrán celebrar actos relativos a la adquisición de -- bienes inmuebles, derechos reales sobre los mismos, acciones o partes sociales de empresas dedicadas en cualquier forma al comercio o tenencia de dichos bienes, previo permiso de la Secretaría de Gobernación, sin perjuicio de las autorizaciones que - deben recabar conforme a otras disposiciones legales."

Como comentario adicional a la Ley de Población, podemos - señalar que dicho precepto toma muy en cuenta los aspectos de - desarrollo económico y beneficio social para nuestro país, sobre todo en lo relativo a la adecuación de sus políticas demográficas con los planes regionales de desarrollo y la participación en los mismos de los diferentes grupos humanos que lo conforman.

## 9. REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL (11)

(11) Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 20 de Agosto de 1985.

En sus artículos iniciales se establecen las bases de la organización interna y el ámbito de competencia de esta Secretaría.

"Artículo 1.- La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, como dependencia del Poder Ejecutivo Federal, tiene a su cargo el despacho de los asuntos que expresamente le encomiendan la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como otras leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República."

"Artículo 2.- Para el estudio, planeación y despacho de los asuntos que le competen, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial contará con los siguientes servidores públicos, áreas y unidades administrativas:

- "A) Secretario
- "B) Subsecretaría de Comercio Exterior, Subsecretaría de Fomento Industrial, Subsecretaría de Comercio Interior y Subsecretaría de Regulación de Inversiones Extranjeras y Transferencia de Tecnología.
- "C) Oficialía Mayor
- "D) Contraloría Interna
- "E) Direcciones Generales, (entre las que encontramos -- que tienen relación con nuestro estudio a las siguientes:)
  - "1) De Análisis Económico;
  - "2) De Delegaciones Federales;

- "3) De Aranceles;
- "4) De Asuntos Fronterizos;
- "5) De Servicios al Comercio Exterior; (12)
- "6) De Negociaciones Económicas y Asuntos Internacionales;
- "7) De Precios;
- "8) De Estadística Sectorial e Informática."

Estas Direcciones Generales, son entre otras, las que de una u otra forma tienen relación en su esfera de competencia -- con la actividad relativa al comercio exterior mexicano. Dentro del articulado del presente reglamento se especifican cuáles son sus funciones y atribuciones para el logro de sus objetivos. Así encontramos los siguientes artículos:

"Artículo 11.- Son atribuciones de la Dirección General de Análisis Económico:

- "I. Coordinar, con el apoyo de las unidades administrativas competentes, los trabajos necesarios para determinar la naturaleza y, en su caso, el monto de los estímulos y apoyos requeridos para el fomento de la actividad industrial, el comercio exterior, las actividades de regulación y abasto y el desarrollo del comercio exterior;

(12) Por Decreto de fecha 12 de Febrero de 1987 se modifica el Reglamento Interior para quedar de esta forma.

- "V. Apoyar a las áreas competentes en la elaboración de los programas sectoriales que competen al Sector Comercio y Fomento Industrial, de acuerdo a los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo, del Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior y del Sistema Nacional para el Abasto;
- "VI. Llevar el seguimiento en coordinación con las unidades administrativas competentes, de las estrategias y políticas para el desarrollo industrial, el comercio exterior, la modernización del comercio interior y el abasto del país;
- "VII. Evaluar el impacto global de las políticas e instrumentos en materia industrial, de comercio interior y exterior e inversiones extranjeras, así como las consecuencias sobre éstos de las políticas de otros sectores."

"Artículo 14.- Son atribuciones de la Dirección General de Delegaciones Federales:

- "III. Supervisar y promover que las Delegaciones Coordinadoras Regionales y Federales dentro de su jurisdicción cumplan las normas, programas, lineamientos y disposiciones legales en materia de comercio exterior, fomento industrial, comercio interior, abasto e inversión extranjera, así como todos aquellos programas de las entidades que integren el sector en cu

yo desarrollo tengan participación." (13)

"Artículo 15.- Son atribuciones de la Dirección General de Aranceles:

"I. Proponer modificaciones a la nomenclatura arancelaria, así como la reforma, creación o derogación de las fracciones arancelarias, de las cuotas y unidades de aplicación de las mismas, de las tarifas de los impuestos generales de importación y exportación, así como analizar y evaluar la aplicación y efectos de los aranceles, considerando la protección que debe darse a la producción nacional; (14)

"II. Estudiar y proponer los precios oficiales de las mercancías de importación y exportación para el cálculo y liquidación de los impuestos respectivos, así como participar en el establecimiento y modificación de las bases generales de operación en materia de valoración aduanera;

"III. Intervenir en la interpretación y aplicación de las reglas complementarias de la Ley del Impuesto General de Importación y promover, en su caso la creación o modificación de las fracciones arancelarias para la aplicación de las mismas;

(13) Idem. not. 12.

(14) Idem. not. 12.

- "IV. Intervenir en el estudio, proposición y aplicación - de los subsidios a las importaciones, así como en -- aquellos otros que se concedan en sustitución de modificaciones arancelarias;
- "V. Estudiar y proponer las fracciones arancelarias de - la Tarifa del Impuesto General de Importación, co-- rrespondiente a mercancías cuya importación deba dis-- tinguirse según el tipo de cambio aplicable;
- "VI. Participar en coordinación con la Dirección General- de Estadística Sectorial e Informática, en la reali- zación de estudios y elaboración de estadísticas de- comercio exterior. (15)"

"Artículo 16.- Son atribuciones de la Dirección General - de Asuntos Fronterizos:

- "II. Participar en la determinación de las cuotas globa-- les de importación de artículos de consumo fronteri- zo y bienes de producción, en el estudio y aplica-- ción de los subsidios y franquicias a la importación de éstos, y en el establecimiento y modificación de- estímulos relativos a las ventas de productos nacio- nales en las franjas fronterizas y zonas libres del- país;
- "III. Proponer políticas y acciones de desarrollo económi- co y de integración de las franjas fronterizas y zo-



nas libres; así como de fomento y regulación al comercio exterior de las mismas;

- "IV. Proponer las modalidades del régimen de zona libre y, en su caso, opinar sobre las solicitudes de prórroga del mismo, así como cuando deban hacerse extensivas las restricciones y los impuestos generales de importación y exportación a las mercancías que se importen o exporten a, o de las zonas libres;
- "V. Participar en el análisis del desarrollo de las relaciones comerciales e industriales fronterizas internacionales;
- "IX. Participar en la promoción y la celebración de las ferias, exposiciones y muestras comerciales, en las franjas fronterizas y zonas libres del país y, en general, coadyuvar en el establecimiento de una infraestructura comercial eficiente en dichos lugares."

"Artículo 17.- Son atribuciones de la Dirección General de Servicios al comercio Exterior:

- "I. Estudiar, analizar y evaluar los controles al comercio exterior y proponer los que se consideren convenientes así como participar en el diseño de los sistemas de presupuestos de divisas;
- "II. Analizar, tramitar y resolver las solicitudes de permisos de importación o exportación definitiva o temporal, así como las solicitudes de modificación o prórroga de permisos concedidos y las derivadas de -

- operaciones del control de cambios;
- "III. Participar en el análisis de la problemática específica de cada uno de los sectores económicos y ramas industriales y proponer las cuotas máximas de productos sujetos a programas de importación o exportación y su distribución conforme convenga al interés nacional;
- "IV. Determinar, oyendo la opinión de la Dirección General de Asuntos Fronterizos, las cuotas de importación de productos que sean necesarios para el desarrollo de las actividades productivas en las franjas fronterizas y zonas libres del país;
- "V. Colaborar con las entidades del sector público en la formulación de políticas y sistemas que permitan programar eficientemente sus importaciones;
- "VI. Participar en la autorización de las bases de las -- convocatorias para realizar concursos internacionales para la adquisición de mercancías, así como autorizar a las dependencias y entidades la adquisición en el país de mercancías, materias primas y bienes -- muebles de procedencia extranjera;
- "VII. Mantener estrecha coordinación con las unidades administrativas de la Secretaría y con otras dependencias del Gobierno Federal, que por sus atribuciones intervengan en la opinión de solicitudes de permisos de importación o exportación de productos;
- "VIII. Estudiar, proponer, evaluar y proyectar los estímulo--

- los a las exportaciones, en base a los montos aprobados;
- "IX. Tramitar y resolver las solicitudes de estímulos relativos al fomento de las exportaciones de productos y servicios nacionales;
- "X. Analizar y aprobar los programas de exportación de - empresas de comercio exterior, promover y en su caso, concertar programas de exportación y coexportación - por sectores o ramas productivas; (16)
- "XI. Resolver las solicitudes de devolución de impuestos - de importación a exportadores;
- "XII. Estudiar y proponer las reglas de operación de las - empresas de comercio exterior, la política relacionada con las mismas y evaluar sus actividades;
- "XIII. Expedir certificados de origen de las mercancías de - exportación elaboradas en el país;
- "XIV. Estudiar y proponer con la participación de las Di-- recciones Generales de Aranceles y de Negociaciones - Económicas y Asuntos Internacionales, la aplicación - y monto de las cuotas compensatorias a mercancías -- que se importen en condiciones de prácticas deslea-- les de comercio internacionl, cuando procedan en los términos establecidos por la Ley Reglamentaria del - Artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Comercio Exte---- rior". (17)

(16) Idem. not. 12.

(17) Véase apartado correspondiente de este mismo capítulo.

"Artículo 18.- Son atribuciones de la Dirección General - de Negociaciones Económicas y Asuntos Internacionales:

- "I. Estudiar y proponer las medidas que sean necesarias - con el objeto de obtener para el país las mejores -- condiciones en el intercambio de bienes y servicios, en las negociaciones internacionales de carácter co- mercial e industrial;
- "II. Coordinar las acciones de negociación y cooperación económica, tanto a nivel nacional en grupos y órga- nos de carácter oficial o de tipo mixto, como a ni- vel internacional, en los distintos foros de negocia- ción y cooperación económica de carácter multilate- ral, de tipo regional o bilateral;
- "III. Coordinar las negociaciones o las medidas de defensa de los derechos e intereses del país frente a accio- nes restrictivas en contra de exportaciones mexica- nas o prácticas desleales de comercio internacional- seguidas en y por otros países en perjuicio de pro- ductos nacionales; (18)
- "IV. Proponer las estrategias, políticas y esquemas de ne- gociación sobre barreras arancelarias y no arancela- rias, en organismos internacionales y regionales de- negociación y cooperación económica, en convenios de cooperación económica, incluyendo los relativos a la

- coinversión, al trueque y servicios vinculados con - el comercio internacional y, en general, para optimi-  
zar la participación del país en materia de negocia-  
ciones económicas y asuntos internacionales;
- "V. Recopilar y elaborar información en materia de comer-  
cio internacional, sobre políticas económicas y ----  
acuerdos de organismos internacionales de negocia---  
ción y cooperación económica, así como para propósi-  
tos de negociación;
- "VI. Participar con las áreas especializadas en los cam--  
pos relativos a la cooperación internacional en mate-  
ria industrial y tecnológica, así como en acuerdos -  
de coinversión;
- "VII. Presidir y llevar a cabo las funciones de Secretariaia  
do Técnico del comité Permanente a que se refiere el  
artículo 5°. , de la ley que crea una Comisión para -  
la Protección del Comercio Exterior de México; (19)
- "VIII. Tramitar y dictaminar las solicitudes que le presen-  
ten los exportadores para acogerse al Sistema General  
izado de Preferencias y otorgar las autorizaciones-  
de importación de mercancías sujetas a cupos negocial  
dos en el seno de la Asociación Latinoamericana de -  
Integración (ALADI) al amparo del tratado de Montevil  
deo de 1980."

Artículo 27.- Son atribuciones de la Dirección General de Precios:

"V. Proponer los precios y márgenes de comercialización para productos de importación sujetos al régimen de control de precios."

"Artículo 33.- Son atribuciones de la Dirección General de Estadística Sectorial e Informática:

"I. Planear, coordinar y evaluar en los términos de la Ley General de Información, Estadística y Geografía, (20) la generación, análisis, integración, sistematización y difusión de estadísticas de comercio exterior, interior y abasto, industriales y sobre inversiones extranjeras, tendientes a la estructuración y operación del sistema de Información del Sector Comercio y Fomento Industrial."

#### 10. REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES (21)

En el inciso correspondiente de este mismo capítulo, señalábase las funciones y atribuciones que la Secretaría de Relaciones Exteriores realiza en relación a la actividad del comercio exterior mexicano.

Toda vez que los contratos y acuerdos comerciales son pl

(20) Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de diciembre de 1980.

(21) Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 23 de Agosto de 1985.

mados a través de convenios y tratados internacionales, se podrá entender la importancia que reviste el conocer el funcionamiento y operatividad de la Secretaría, a través de su reglamento interior, sobre todo en lo que se refiere a la reglamentación de los órganos, oficinas y dependencias que participan en la tutelación de la actividad exportadora e importadora de nuestro país.

A efecto de entender con claridad lo señalado en el párrafo anterior es necesario referirnos a los preceptos que a continuación se transcriben y que son los siguientes:

Artículo 2.- Corresponde a la Secretaría de Relaciones Exteriores, promover, propiciar y asegurar la coordinación de las acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de conformidad con las atribuciones que a cada una de ellas corresponda, así como dirigir al Servicio Exterior Mexicano en sus ramas diplomáticas, consular y administrativa de acuerdo con las disposiciones aplicables y con las instrucciones del Presidente de la República, e intervenir en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en los que el país sea parte.

"Para el estudio, planeación y despacho de los asuntos -- que le competen, la Secretaría de Relaciones Exteriores contará con las siguientes unidades administrativas:

"A) Secretario

- "B) Subsecretaría de Relaciones Exteriores, Subsecretaría de Asuntos Multilaterales, Subsecretaría de Cooperación Internacional.
- "C) Oficialía Mayor
- "D) Consultoría Jurídica
- "E) Direcciones Generales, entre las que encontramos a las siguientes:
  - "1) De Relaciones Económicas Bilaterales;
  - "2) De Relaciones Económicas Multilaterales."

Dentro del articulado que conforma el reglamento, se establecen con claridad las atribuciones y funciones que corresponden a cada una de las mencionadas unidades administrativas, nosotros nos referiremos a las siguientes, que tienen relación directa con nuestro tema:

"Artículo 9.- Al frente de la Consultoría Jurídica habrá un Consultor, quien tendrá las siguientes atribuciones:

- "V. Participar, por acuerdo del Secretario, en la elaboración de los proyectos de tratados internacionales de carácter gubernamental, en coordinación con las otras unidades administrativas de la Secretaría y -- otras dependencias de la Administración Pública Federal que tengan competencia;
- "VI. Opinar sobre los aspectos jurídicos de todo tratado internacional que México vaya a suscribir, denunciar o dar por terminado;



- "VII. Opinar, cuando sea requerido, respecto de la interpretación de un tratado internacional que México haya suscrito o de cualquier norma de derecho internacional;
- "VIII. Llevar los registros de los tratados que se celebren, se terminen o denuncien, y publicar los tratados internacionales vigentes de los que forme parte el Gobierno Federal;
- "IX. Tramitar los requisitos constitucionales para la entrada en vigor, terminación o denuncia de los tratados internacionales, conforme lo establezca la legislación mexicana;
- "X. Vigilar, por acuerdo del Secretario, la ejecución de los convenios bilaterales en los que México sea parte, cuando tal ejecución no esté encomendada a otra dependencia."

"Artículo 14.- Corresponde a la Dirección General de Relaciones Económicas Bilaterales:

- "I. Planear, programar, desarrollar y evaluar en coordinación con las unidades administrativas correspondientes, las actividades relacionadas con la concertación, preparación, realización, coordinación y seguimiento de los convenios y comisiones bilaterales de cooperación económica y de las visitas de alto nivel, en coordinación con las dependencias de la Administración Pública Federal competentes en la materia;

- "II. Participar en las acciones de política exterior del área económica en el campo bilateral, especialmente en las áreas definidas como prioritarias en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas sectoriales;
- "III. Asegurar que las distintas acciones de colaboración económica con el exterior, en el plano bilateral, se inscriban en un esquema integral que contribuya a la satisfacción de los requerimientos del desarrollo económico y social del país;
- "IV. Colaborar con los organismos de la Administración Pública Federal que se ocupan de cuestiones económicas internacionales bilaterales y participar en los mecanismos intersecretariales de carácter económico en que se traten asuntos de tipo bilateral;
- "V. Coordinar la participación de México e intervenir en las reuniones y eventos internacionales bilaterales de carácter económico;
- "VI. Apoyar la promoción del comercio internacional, a través de las embajadas y consulados, mediante la captación, difusión, seguimiento y evaluación de la información, en coordinación con las unidades administrativas competentes;
- "VII. Recopilar información económica del exterior, con objeto de desahogar las consultas que se formulen a la Secretaría en esta materia."

"Artículo 20.- Corresponde a la Dirección General de Relaciones Económicas Multilaterales:

- "I. Formular en coordinación con las unidades administrativas correspondientes, los lineamientos y directrices para normar la participación de México en los foros internacionales, en las cuestiones de carácter económico;
- "II. Coordinar la actuación de las delegaciones mexicanas que participen en las reuniones de los organismos económicos internacionales;
- "III. Coordinar, mediante la celebración de reuniones intersecretariales u otros mecanismos, la definición de los lineamientos y propuestas para la acción de México en cuestiones económicas multilaterales;
- "IV. Proyectar debidamente, en las acciones de política exterior sobre temas económicos multilaterales, los principios, objetivos y prioridades de los planes y programas nacionales de desarrollo;
- "V. Supervisar y participar en coordinación con las demás áreas competentes de la Secretaría, en la negociación de los convenios o acuerdos de carácter económico multilateral;
- "VI. Recopilar y difundir adecuadamente entre las áreas de la Secretaría y dependencias de la Administración Pública Federal interesadas, la información y documentación relativa a las negociaciones económicas multilaterales;

- "VII. Mantener bajo constante examen y evaluación el desempeño de los organismos internacionales en que se traten cuestiones de carácter económico;
- "VIII. Coadyuvar al adecuado seguimiento de los compromisos adquiridos en los foros económicos multilaterales;
- "IX. Formular en la esfera de su competencia, sugerencias, iniciativas, estudios y recomendaciones para coadyuvar al desarrollo de la política exterior;
- "X. Facilitar el eficaz desempeño de las funciones de -- los organismos multilaterales económicos que tengan representación en México."

11. LEY ORGANICA DEL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO (22)

Este precepto reviste interés especial para nuestro estudio, toda vez que regula la organización, función y atribuciones de las representaciones diplomáticas y consulares de nuestro país en el extranjero, así como de los individuos que las conforman.

Toda vez que el comercio exterior es una actividad que requiere de la promoción y concertación de acciones, acuerdos y convenios a nivel internacional, es importante el conocer las funciones encomendadas en este sentido a nuestros representantes diplomáticos y oficiales en el exterior.

---

(22) Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 8 de Enero de 1982.

Para los fines antes propuestos, la ley en estudio nos señala los siguientes artículos:

"Artículo 1.- El Servicio Exterior Mexicano es el órgano-permanente del Estado específicamente encargado de representarlo en el extranjero y de ejecutar la política exterior del Gobierno Federal, así como de promover y salvaguardar los intereses nacionales ante los Estados extranjeros u organismos y reuniones internacionales."

"Artículo 2.- El Servicio Exterior Mexicano depende del Ejecutivo Federal, quien lo dirige y administra por conducto de la Secretaría de Relaciones Exteriores, conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y a los lineamientos que señale el propio Presidente de la República, de acuerdo a las facultades que le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

"Artículo 3.- Corresponde al Servicio Exterior:

- "A) Promover, mantener y fomentar, de acuerdo con los intereses nacionales, las relaciones entre México y -- los países extranjeros y participar en los organismos internacionales en sus aspectos políticos, económicos, sociales, culturales, científicos y tecnológicos;
- "B) Intervenir en todos los aspectos de las relaciones -- entre el Gobierno de México y los gobiernos extranjeros

ros;

- "C) Proteger, de conformidad con los principios y normas del Derecho Internacional, los intereses del Gobierno de México, así como la dignidad y los derechos -- fundamentales de los mexicanos en el extranjero y, - cuando así proceda, ejercer ante las autoridades del país en que se encuentren las acciones encaminadas a satisfacer sus legítimas reclamaciones.;
- "D) Cuidar el prestigio del país en el extranjero y el - cumplimiento de los tratados y convenios de los que- el gobierno de México sea parte y de las obligacio-- nes internacionales que le corresponda cumplir;
- "F) Difundir información de México en el extranjero y re cabar la que pueda interesar al gobierno mexicano en sus relaciones con el extranjero."

"Artículo 46.- Corresponde a los jefes de misión diplomá- tica:

- "A) Atender, despachar o negociar en su caso, los asun-- tos que le sean encomendados por la Secretaría de Re laciones Exteriores o que se desprendan de las fun-- ciones que son propias del Servicio Exterior Mexica-- no;
- "B) Representar a México ante los organismos internacio-- nales y en reuniones de carácter intergubernamental- y normar su conducta por las instrucciones que reci-- ban de la Secretaría de Relaciones Exteriores, así -

como mantener a ésta informada de las principales actividades de dichos organismos;

- "D) Mantener a la Secretaría de Relaciones Exteriores informada sobre los principales aspectos de la vida política, económica, social y cultural del Estado ante cuyo gobierno estén acreditados, así como dar su opinión cuando les sea solicitada por la Secretaría, sobre las relaciones de ese Estado con otros."

"Artículo 47.- Corresponde a los jefes de oficina consulares:

- "B) Fomentar, en sus respectivas circunscripciones consulares el intercambio comercial y el turismo con México e informar periódicamente a la Secretaría de Relaciones Exteriores al respecto."

"Artículo 48.- Sin perjuicio de lo ordenado por otras disposiciones aplicables, queda prohibido a los miembros del Servicio Exterior Mexicano:

- "B) Ejercer, en el Estado donde se hallan comisionados--cualquiera actividad profesional o comercial en provecho propio y realizar, sin la autorización previa y expresa de la Secretaría de Relaciones Exteriores, estas mismas actividades en otros países extranjeros."

Para hacer un breve comentario a lo preceptuado en el pá--

rrafo correspondiente del último artículo mencionado, es necesario afirmar que la razón principal de la prohibición establecida, es el evitar que se utilicen en provecho propio, o se alteren las relaciones de intercambio comercial, con las naciones - ante las cuales se encuentran acreditados; en virtud del conocimiento y posible aprovechamiento de las conductas, inclinaciones, necesidades y en general, de la información relativa a los procesos económicos y las políticas comerciales implementadas - en los países del extranjero, con el objeto de satisfacer sus - necesidades de desarrollo.

## 12. LEY ADUANERA (23)

Muy importante es el análisis y estudio de esta ley, toda vez que se encarga junto con algunas otras disposiciones legales aplicables, de regular el aspecto fiscal e impositivo de la entrada y salida de mercancías en el territorio nacional.

Nosotros mencionaremos únicamente aquellas disposiciones - que con carácter general son aplicables al comercio exterior; - sin embargo, hay que reconocer que este precepto jurídico en -- sus diversos títulos y capítulos que lo conforman, trata en forma amplia y detallada, todos aquellos temas o cuestiones relacionados con las atribuciones, procedimientos, sanciones, recursos, y en general la organización del transporte, depósito o al macenaje y determinación para el cobro de impuestos, sobre manu



facturas sujetas a la importación o exportación en los mercados internacionales.

En el Título Primero denominado "Disposiciones Generales", encontramos lo siguiente:

"Artículo 1.- Esta ley, las de los impuestos generales de importación y exportación y las demás leyes y ordenamientos --- aplicables, regulan la entrada al territorio nacional y la salida del mismo de mercancías y de los medios en que se transportan o conducen, así como el despacho aduanero y los hechos o actos que deriven de éste o de dicha entrada o salida de mercancías.

"Están obligados al cumplimiento de las citadas disposiciones quienes introducen mercancías al territorio nacional o las extraen del mismo, ya sean sus propietarios o poseedores, destinatarios, remitentes, apoderados, agentes aduanales o cualquiera persona que tenga intervención en la introducción, extracción, custodia, almacenaje y manejo, o en los hechos o actos --- mencionados en el párrafo anterior."

"Artículo 2.- Para los fines de esta ley se consideran --- mercancías, los productos, artículos, efectos y cualesquier --- otros bienes, aún cuando las leyes los consideren inalienables o irreductibles a propiedad particular."

"Artículo 3.- Las funciones administrativas relativas a la entrada de mercancías al territorio nacional o a la salida del mismo se realizarán por las autoridades aduaneras."

"Artículo 6.- La entrada al territorio nacional o la salida del mismo de mercancías debe realizarse por lugar autorizado. Quienes efectúen su transporte por cualquier medio, están obligados a presentarlas ante la autoridad aduanera junto con la documentación exigible."

"Artículo 7.- Las mercancías podrán introducirse al territorio nacional o extraerse del mismo mediante el tráfico marítimo, terrestre, aéreo y fluvial, por otros medios de conducción y por la vía postal."

"Artículos 10.- Los capitanes, pilotos y conductores de los medios de transporte de mercancías materia de importación o de exportación están obligados a:

- "I. Recibir la visita de inspección que las autoridades aduaneras realicen a los citados medios de transporte con motivo de su entrada al país o de su salida;
- "II. Aplicar las medidas que la autoridad aduanera señale para prevenir y asegurar en los vehículos el cumplimiento de las disposiciones de esta ley;
- "III. Exhibir, cuando las autoridades aduaneras lo requieran los libros de navegación y demás documentos que-

amparen los vehículos y las mercancías que conduz--  
can;

"VI. Mantener intactos los instrumentos de seguridad pues  
tos por las autoridades aduaneras en los medios de -  
transporte y en los bultos;

"VII. Colocar las marcas o símbolos que son obligatorios -  
internacionalmente en los bultos que contengan mer--  
cancías explosivas, inflamables, contaminantes, ra--  
dioactivas o corrosivas, y

"VIII. Evitar la venta de mercancías de procedencia extran--  
jera en las embarcaciones o aeronaves una vez que se  
encuentren en el territorio nacional.

"En el caso de trafico marítimo, los capitanes deben  
además, pagar los créditos fiscales que hubiere cau--  
sado la embarcación y obtener de la autoridad la ---  
constancia de que la misma está solvente antes de --  
zarpar.

"Los propietarios de los medios de transporte y las--  
empresas porteadoras de las mercancías tienen tam---  
bién las obligaciones señaladas en este artículo."

"Artículo 14.- Las personas que tengan conocimiento de ac  
cidentes ocurridos a medios de transporte marítimo o aéreo que--  
conduzcan mercancías extranjeras, deberán dar aviso de inmedia--  
to a las autoridades aduaneras, poniendo a su disposición las -  
mercancías si las tienen en su poder."

Con el anterior artículo, se concluye el capítulo correspondiente a disposiciones generales, sin embargo existen dentro de la ley, algunos otros preceptos que consideramos muy importante el señalar, con el objeto de conocer su contenido en relación al tema que nos ocupa.

"Artículo 25.- Quienes importen o exporten mercancías están obligados a presentar ante la aduana un pedimento en la forma oficial aprobada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que contendrá los datos referentes al régimen aduanero - al que se pretenden destinar y los necesarios para la determinación y pago de los impuestos al comercio exterior, así como los que, en su caso, establezca el régimen de control de cambios."

"Artículo 28.- En las importaciones y exportaciones ocasionales no será necesario formular pedimento. Tampoco se requerirá ese documento en las que efectúen los pasajeros, si el valor de las mercancías que traigan o lleven consigo no sobrepasa el que fija el reglamento.

"Se consideran importaciones y exportaciones ocasionales - las que se realicen cumpliendo los requisitos y las condiciones que el propio reglamento establezca.

"Quienes importen o exporten mercancías ocasionalmente, deberán presentarlas a la autoridad aduanera con los documentos - que comprueben el cumplimiento de las obligaciones en materia -

de restricciones y de requisitos especiales y con la factura o documento de compra, manifestando, bajo protesta de decir verdad, el precio de adquisición."

En el Título Tercero denominado "Impuestos al Comercio Exterior" y específicamente en el Capítulo I encontramos los siguientes artículos que se refieren a la actividad del comercio exterior;

"Artículo 35.- Se causarán los siguientes impuestos al co  
mercio exterior:

"I. A la importación:

"A) General, conforme a la tarifa de la ley respectiva.

"B) 2.5% sobre el valor base del impuesto general.

"C) Cuotas compensatorias a la importación de mercancías en condiciones de prácticas desleales de comercio in  
ternacional, conforme a la Ley Reglamentaria del Artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Comercio Exte---  
rior (24)

"D) Adicionales:

"a) 3% sobre el impuesto general y

"b) 10% sobre el impuesto general en importaciones-  
por vía postal.

"II. A la exportación:

(24) Véase en este mismo capítulo el apartado correspondiente.

"A) General, conforme a la tarifa de la ley respectiva.

"B) Adicionales:

"a) 3% sobre el impuesto general en exportaciones - de petróleo crudo y gas natural y sus deriva--- dos, y 2% en las demás exportaciones, y

"b) 10% sobre el impuesto general en exportaciones- por vía postal."

"Artículo 36.- Están obligados al pago de los impuestos - al comercio exterior las personas físicas y las morales que introduzcan mercancías al territorio nacional o las extraigan del mismo.

"La Federación, Distrito Federal, Estados, Municipios, Entidades de la Administración Pública Paraestatal, Instituciones de Beneficencia Privada y Sociedades Cooperativas, deberán pagar los impuestos al comercio exterior no obstante que conforme a otras leyes o decretos no causen impuestos federales o estén-exentos de ellos."

"Artículo 46.- No se pagarán los impuestos al comercio exterior por la entrada al territorio nacional o la salida del -- mismo de las siguientes mercancías:

"I. Las exentas conforme a las leyes de los impuestos generales de importación y exportación, y a los trata-dos internacionales;

- "II. Las que requieran los organismos descentralizados de la administración pública federal con el propósito - directo de satisfacer el abasto de productos de primera necesidad, así como los metales, aleaciones, monedas y las demás materias primas que se requieran - para el ejercicio, por las autoridades competentes, - de las facultades constitucionales de emisión de monedas y billetes, y previa autorización, en ambos -- supuestos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- "VI. Los equipajes de pasajeros en viajes internaciona--- les;
- "VII. Los menajes de casas pertenecientes a inmigrantes y a nacionales repatriados o deportados, que los mis-- mos hayan usado durante su residencia en el extranjero, así como los instrumentos científicos y las herramientas cuando sean de profesionales y las herramientas de obreros y artesanos, siempre que las mercancías a que se refiere esta fracción no rebasen el número y valor que señale el reglamento y se cumpla con los plazos y las formalidades establecidas por - el mismo;
- "VIII. Las que importen los habitantes de poblaciones fronterizas para su consumo, siempre que sean de la clase, valor y cantidad que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Cuando así lo exijan las necesidades de los residentes de dichas poblaciones-

y la dificultad para que productos nacionales concu-  
rran en ellas; la Secretaría de Hacienda y Crédito -  
Público, escuchando la opinión de las autoridades --  
competentes y de productores agropecuarios, podrá -  
señalar la clase y la cantidad de las mercancías que  
los centros comerciales, las cooperativas y el comer-  
cio organizado establecido en las citadas poblacio-  
nes, pueden importar sin el pago de los impuestos a  
la importación;

"XI. Las remitidas por Jefes de Estado o gobiernos extran-  
jeros a la Federación, Estados y Municipios, así co-  
mo a establecimientos de beneficencia o de educa-  
ción, y

"XII. Los artículos de uso personal de extranjeros falleci-  
dos en el país y de mexicanos cuyo deceso haya ocu-  
rrido en el extranjero."

"Artículo 47.- Las mercancías importadas al amparo de al-  
guna franquicia, exención o estímulo fiscal no podrán ser enaje-  
nadas ni destinadas a propósitos distintos de los que motivaron  
el beneficio, sin autorización de la Secretaría de Hacienda y --  
Crédito Público, la cual será concedida únicamente en los casos  
en que la enajenación no desvirtúe dichos propósitos."

Con la Ley Aduanera damos por concluido el tema que nos --  
ocupa, y que se refiere al tratamiento que la legislación mexi-  
cana otorga al comercio exterior, a través de las diversas le--



yes, códigos y reglamentos que hemos señalado; sin embargo, -- existen algunos otros que de alguna manera contienen disposiciones relativas al comercio internacional y que sería imposible de enumerar en su totalidad. Por lo tanto nos concretamos a manifestar, que unos a otros se complementan, y están basados o fundamentados en los preceptos jurídicos y principios generales que hemos referido en el desarrollo de este capítulo.

## CAPITULO III

### TRATADOS Y COMERCIO EXTERIOR

- Sumario:    1.- Peculiaridades generales en los tratados. -  
              2.- La cláusula de la nación más favorecida.  
              3.- La prueba del daño.  
              4.- Barreras al comercio exterior.  
              5.- Proteccionismo de los países desarrolla--  
                  dos.

#### 1. PECULIARIDADES GENERALES EN LOS TRATADOS

Las relaciones recíprocas que se llevan a cabo entre los miembros de la comunidad internacional, encuentran su aspecto formal y se estructuran a través de los tratados, que pueden ser bilaterales si se realizan entre dos sujetos del derecho internacional o multilaterales cuando concurren más de dos voluntades en el acuerdo.

El maestro Arellano García, define al tratado internacional como "el acto jurídico que entraña una doble o múltiple manifestación de voluntades de los sujetos de la comunidad internacional con la intención lícita de crear, transmitir, modificar, extinguir, conservar, aclarar, respetar, constatar, certificar, etc., derechos y obligaciones" (1)

---

(1) Carlos Arellano García. Ob. cit., pág. 111.

Otra definición de tratado nos la dá el maestro Seara Vázquez, al señalarnos que tratado es "todo acuerdo concluido entre dos o más sujetos de derecho internacional. Hablamos de su jetos y no de Estados con el fin de incluir a las organizaciones internacionales." (2)

Los tratados se encuentran reglamentados por el derecho in ternacional, a través de la "Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados", que se llevó a cabo en el mes de Mayo de 1969, de la cual forma parte nuestra nación, por lo tanto sus disposiciones obligan a nuestro país como miembro de la misma.

La Convención de Viena, también nos define a los tratados, ya que en el inciso A, del párrafo I, del artículo 2º., de la Convención, nos dice "se entiende por tratado, un acuerdo inter nacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el de recho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular." (3)

De la anterior definición, podemos concluir que la Convención de Viena, no añade más requisitos a los acuerdos entre los Estados para que sean considerados como tratados, que el que re vistan forma escrita, independientemente de que estén contenidos en un solo instrumento o en dos o más, cualquiera que sea el nombre que se les haya dado. (4)

(2) Modesto Seara Vázquez. Ob. cit., pág. 55

(3) Idem.

(4) Ibídem.

Sin embargo, es conveniente aclarar que en la actualidad - la doctrina y la práctica internacional, consideran como tratados, no sólo a los celebrados por los Estados, sino que además - se aceptan a los realizados por los sujetos del derecho internacional, tales como Organismos Internacionales, Asociaciones de Estados, etc. Por otro lado, se requiere que en su celebración concurran por cada una de las partes contratantes, el órgano provisto de poder para concluir tratados, cuya determinación la fija el derecho interno de cada uno de los participantes. - Además, es necesario que se encuentren contenidos en un documento formal único (5).

Ya que hemos desarrollado el concepto de tratado en el derecho internacional, procederemos a señalar algunas de las particularidades generales que se encuentran implícitas en ellos; - mismas que se desprenden de los principios básicos que rigen para este tipo de actos jurídicos, que la doctrina recoge a través de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, mencionada ya con anterioridad.

El primer principio, es el que se refiere a la obligatoriedad de su cumplimiento por parte de los Estados u organismos -- que intervienen en la celebración de estos actos. En efecto, - no se puede dejar a la voluntad de las partes, el cumplimiento de las obligaciones que emanan de un tratado internacional, aún

(5) *Ibidem.* pág. 56.

en el caso de invocar como excusa para su aplicación u observancia, alguna norma o normas de derecho interno. Este punto es lo que se conoce como el principio de "pacta sunt servanda." -- Sin embargo, existen algunas excepciones, como ejemplo, podemos citar el caso de la violación manifiesta a normas fundamentales de orden constitucional, o por el cambio, modificación, nacimiento o extinción de circunstancias que afecten la esencia, -- contenido u objetivo de los tratados, mismas que para que puedan aceptarse, es necesario que dichas circunstancias sean base esencial del consentimiento, y que el cambio en ellas, modifique radicalmente a las obligaciones que deben cumplirse. Esto último es lo que se conoce como el principio de "rebus sic --- stantibus." (6)

Otro de los principios fundamentales que rigen a los tratos internacionales, es el conocido como "res inter alios acta." (7) Consiste este principio, en el hecho de que los tratados sólo crean obligaciones entre las partes que han participado en él; por consiguiente han podido dar su consentimiento. Es decir, un Estado que no haya participado en un acto de esta naturaleza, no puede exigírsele el cumplimiento de alguna obligación, en virtud de no haber comprometido su posición o conducta por medio del consentimiento o aceptación del acuerdo. Aunque existen algunas excepciones que nos abstenemos de precisar por no ser materia de nuestro estudio.

(6) Véase Guillermo Floris Margadant. Derecho Romano. Editorial Esfinge S.A. Cuarta Edición. México, 1970, págs. 342 y 348.

(7) Idem.

Por último, mencionaremos otro principio que presenta aspectos teóricos más que prácticos, ya que en realidad resulta de difícil aplicación. Nos referimos al principio de respeto a las normas del "jus cogen." (8) Por consiguiente, cualquier tratado que sea contrario a alguna norma imperativa del Derecho Internacional, será nulo. La dificultad de aplicación de este principio estriba por un lado, en el hecho de determinar cuándo una norma del derecho internacional es imperativa, y por el otro, ante quién o quienes se puede recurrir para declarar la nulidad de un acuerdo en base a estas circunstancias.

Una vez mencionadas algunas de las peculiaridades más importantes y generales en los tratados, pasaremos al estudio de los tratados de comercio, que son los que en realidad nos interesan para el desarrollo de nuestro tema principal.

Para el maestro Arellano García, un tratado de comercio, "establece derechos y obligaciones recíprocas tendientes a regular la importación y exportación de mercancías que pueden ser materias primas, productos semielaborados o productos manufacturados." (9)

Los tratados de comercio, además de contener los principios básicos y generales de cualquier tratado internacional, mismos a los que nos hemos referido, presentan algunas caracte-

(8) *Ibíd.*, págs. 103 y 104.

(9) *Ob. cit.*, pág. 111.

rísticas, estructuras, objetivos y cláusulas especiales, que -- son claros ejemplos representativos de las políticas comerciales de los países que los realizan en el contexto mundial.

En efecto, a través del análisis de un tratado comercial, podemos inferir si un país tiene tendencias proteccionistas o -- por el contrario se inclina por un librecambismo; sin perder de vista desde luego, que dichas tendencias suelen variar de acuerdo a las circunstancias y grado del desarrollo que se tenga, específicamente en relación con el Estado con el que se celebra dicho tratado.

En nuestro país, por mandato constitucional, los tratados internacionales, incluyendo los de comercio, son celebrados por el Presidente de la República con aprobación del Senado, de -- acuerdo con las normas que para el efecto señala la Constitución. (10)

Tradicionalmente, hasta antes del ingreso de México al -- GATT (11), los Acuerdos de Comercio que se han celebrado han sido de carácter bilateral, por lo que se han tenido que negociar individualmente, con cada uno de los países con los que se tiene intercambio comercial; las condiciones, obligaciones y derechos recíprocos que han de regular este intercambio. Sin embargo en virtud de la cercanía geográfica y de la gran importancia,

(10) Véase Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 133.

(11) Véase capítulo V de este trabajo.

fortaleza y desarrollo de su economía, y también, porque no mencionarlo, de la dependencia que nuestra economía presenta hacia ese país; nuestra nación realiza aproximadamente las 3/4 partes de su intercambio comercial con los Estados Unidos de Norteamérica. (12) Esta situación ha motivado el que la mayor parte de los esfuerzos de negociación en materia comercial, se han dedicado a la obtención del mayor número de concesiones y a la re-ducción o eliminación de obstáculos y barreras comerciales; así como a la aplicación de políticas que favorecen y otorgan ventajas a nuestro país en materia de comercio. A pesar de ésto, es inegable el hecho de que a raíz de las tendencias económicas actuales, las naciones más desarrolladas, entre ellas lógicamente los Estados Unidos, han adoptado una política de proteccionismo excesivo de sus industrias y comercio, por lo que nuestra na---ción ha resentido en gran medida los efectos y consecuencias de este tipo de medidas.

Con el objeto de evitar o atenuar en lo posible, los efectos negativos que resultan de las políticas proteccionistas, se ha buscado, por un lado, el ingreso a un foro internacional de negociación en materia comercial, como lo es el GATT; mismo que estudiaremos con amplitud en el capítulo correspondiente, y por el otro, desde tiempo atrás, se ha pretendido que se conceda a México en sus tratados de comercio, la inclusión de la "cláusu-la de la nación más favorecida", y de la "prueba del daño", ins

---

(12) Fuente: Banco de México. Indicadores Económicos. 1985-1986.



tituciones que en virtud de la importancia que representan, nos motivan a dedicarles un apartado dentro de este capítulo, para un breve estudio de cada una de ellas; así como de sus repercusiones en el contexto de las relaciones comerciales internacionales.

## 2. LA CLAUSULA DE LA NACION MAS FAVORECIDA

En los tratados bilaterales de comercio celebrados por las diversas naciones, se buscan las mayores ventajas recíprocas y facilitar el intercambio comercial. En estos tratados suele encontrarse con frecuencia la "cláusula de la nación más favorecida", en virtud de la cual los signatarios se conceden recíprocamente aquellos derechos y facilidades que hayan otorgado o que puedan concederle a un tercer Estado, durante el tiempo de validez del tratado.

Otra definición del concepto de la cláusula de la nación más favorecida nos la dan los artículos 4°. y 5°. del proyecto de convención elaborado por la Comisión de Derecho Internacional de la O.N.U., que de los años de 1964 a 1975 examinó lo correspondiente a este importante tema y que consta de 21 artículos en total. (13)

Así nos encontramos que textualmente el artículo 4°. establece lo siguiente: "Por Cláusula de la Nación más Favorecida,

se entiende una disposición de un tratado en virtud de la cual-

(13) Comisión de Derecho Internacional. Organismo de la O.N.U. dependiente de la Asamblea General.

un Estado se obliga a conceder el trato de la nación más favorecida a otro Estado en una esfera convenida de relaciones." El artículo 5°. nos establece lo siguiente: "Por el trato de la nación más favorecida, se entiende un trato otorgado por el Estado concedente al Estado beneficiario, o a personas o cosas -- que se hagan en la misma relación con un tercer Estado." (14)

El tratadista Alfred Verdross (15), menciona que aún cuando la mencionada cláusula se refiere generalmente al comercio exterior, aparece también en otros tratados como por ejemplo, los relativos a privilegios diplomáticos y consulares.

Para darnos cuenta de la importancia que esta cláusula encierra, bástenos mencionar que es la que dá esencia y sentido al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). En efecto, el párrafo 1°. del artículo I de la primera parte, establece que "cualquier ventaja, favor, privilegio o inmunidad concedido por una parte contratante a un producto originario de otro país o destinado a él, será concedido inmediata e incondicionalmente a todo producto similar originario de los territorios de todos los demás contratantes o a ellos destinados."(16)

Dentro del GATT esta cláusula se maneja con un sentido de multilateralidad y con tendencia universal, aunque se aplica -- también marginalmente y es parte esencial de todos aquellos --

(15) Alfred Verdross. Ob. cit., pág. 512.

(16) Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio. Firmado el 30 de Octubre de 1947 y en vigor a partir del 1° de Enero de 1948.

tratados bilaterales de comercio celebrados por los países, pertenecientes o no, al Acuerdo General, y en algunos tratados de integración económica de carácter regional.

Lo que se busca primordialmente con la cláusula, es el evitar cualquier clase de discriminación comercial con relación a terceros países, ya que se propone igualarlos en todas las ventajas recíprocas correspondientes. Sin embargo, es importante el mencionar que existen casos, en los cuales, algunos tratados de comercio celebrados por Estados vecinos u otros que mantienen entre sí estrechas relaciones de carácter nacional, exceptúan de la cláusula de la nación más favorecida, aquellos derechos que se conceden entre sí. (17) Otros ejemplos de casos de excepción, son los que se presentan en el pequeño comercio fronterizo y en la Unión Aduanera, misma que se dá cuando dos o más Estados forman un solo territorio aduanero que con respecto al exterior posee una sola frontera aduanera. En el caso del GATT las excepciones se encuentran previstas en su articulado, y el origen principal lo encontramos en el hecho de que no todos los países se desenvuelven en las mismas condiciones de desarrollo económico, y si tomamos como base la incondicionalidad, el automatismo y la multilateralidad dentro del Acuerdo General, es -- que se impone el establecimiento de las excepciones mencionadas. (18)

(17) Véase Francisco Orrego Vicuña. Alternativa: ¿La Cláusula de la Nación Más Favorecida?. Editorial Fondo de Cultura Económica. Primera Edición. México, 1975 pág. 52 y ss.

(18) Véanse Artículos I párrafos 2º, 3º, y 4º. y Artículos VI, XIV, XIX, XXIII, XXIV y XXV - del Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio.

En el caso de México, nos indica el maestro Arellano García (19), la inclusión en tratados de comercio de la cláusula - de la nación más favorecida data de mucho tiempo atrás, pues ya la encontramos desde los primeros acuerdos celebrados por nuestro país a partir de su vida independiente.

En las épocas posteriores y en fechas recientes, fue un -- elemento de especial preocupación, el que se incluyera este precepto en nuestros tratados de comercio; sin embargo, en virtud de la incorporación de nuestro país al GATT, y la cláusula un - elemento esencial del mismo, se aplicará automáticamente en --- nuestras relaciones comerciales con los países miembros del --- Acuerdo General.

Para la aplicación de la cláusula, es necesario un sentido de liberalidad por parte de las naciones, en lo que respecta a sus políticas comerciales, de ahí es que se desprende la importancia que significa el obtener este concepto como parte inte-- grante de los acuerdos comerciales en que interviene nuestro -- país.

### 3. LA PRUEBA DEL DAÑO

Es un factor importante de negociación dentro de las relaciones comerciales internacionales y elemento indispensable para combatir las presiones proteccionistas que aplican las nacio

---

(19) Ob. cit., pág. 116.

nes desarrolladas, sobre todo en sus políticas de importaciones.

Para poder entender con claridad el concepto que desarrollamos, es indispensable señalar los siguientes antecedentes -- que nos darán una idea clara de lo que es la "prueba del daño", y su importancia y repercusión en las relaciones económicas internacionales.

La actitud internacional respecto al establecimiento de barreras comerciales que dificultan el intercambio comercial, surge en muchos casos como una reacción a las políticas económicas que los Estados aplican en sus territorios, con el fin de promover el desarrollo de sus economías y la expansión o penetración de sus productos en los mercados internacionales. Sin embargo, algunas de estas medidas aún cuando en su origen están encaminadas a la obtención de resultados plenamente lícitos y justificados, como son, el bienestar, desarrollo social y económico, así como el progreso nacional; por otro lado, este tipo de actitudes causan perjuicios, desajustes o condiciones de inequidad -- con respecto a otras naciones.

Como ejemplo de lo anterior, a reserva del estudio que posteriormente realizaremos en este mismo capítulo sobre el proteccionismo y las barreras comerciales, podemos mencionar el subsidio a las exportaciones, como elemento fundamental que da origen a la aplicación de medidas económicas que tienen por objeto el restringir o regular el comercio entre las naciones que apli

can este procedimiento en la fabricación y comercialización de sus exportaciones.

Para entender el concepto de subsidio, nos referimos a la definición que nos dá el autor Harold Malmgreen que señala que subsidio es "todo acto de gobierno que estimula a las empresas o a una de ellas en particular, para hacer menores los costos netos totales de producción en relación con el nivel de costos que se incurrirían en el curso de la producción, al mismo nivel de rendimiento, pero con ausencia de participación del gobierno." (20)

Por su parte la Organización de Estados Americanos (O.E.A) en un concepto más amplio define el subsidio como una "política fiscal otorgada directamente o por medio de una autoridad gubernamental con la intención de estimular la producción de un artículo. Cuando el monto del subsidio está condicionado a la exportación del producto o se concede en relación al monto de la exportación se considera que es un subsidio a la exportación." (21)

No es reciente, la inquietud internacional respecto del uso del subsidio como factor de elevación de la producción y exportación, ya que desde el siglo pasado los países europeos han celebrado acuerdos comerciales en esta materia, incluso los Es-

(20) Citado por Vicente Querol Barreras de los Estados Unidos de América a las Importaciones. Editorial Ediciones Fiscales I.S.E.F., S.A. Primera Edición. México 1985, pág. 31.

(21) Idem.

tados Unidos en el año de 1890 promulgaron su primera ley, prohibiendo su uso en las exportaciones de otras naciones. (22)

A través del tiempo y como resultado de condiciones económicas complejas, difíciles y en algunos casos críticas, como lo es el hecho de tener que resurgir de las cenizas de la guerra - (Japón, Alemania, etc.), algunos países han tenido que recurrir con mayor o menor frecuencia e intensidad al subsidio, como factor indispensable de desarrollo y crecimiento de sus economías.

Como consecuencia, en búsqueda de la defensa de sus industrias e intereses, numerosas naciones, entre las que se encuentran los Estados Unidos, aplican el Impuesto Compensatorio, como una medida para equilibrar la supuesta ventaja comparativa - que en el comercio internacional se ha logrado a través del subsidio.

En efecto, se afirma que con frecuencia, el subsidio otorga una ventaja a los productos de un país respecto de otro, de lo que resulta una distorsión inducida artificialmente en el comercio mundial, y que por este conducto, las fuerzas del mercado y el libre juego de la oferta y la demanda se ven alterados en su normalidad, por lo que, esta distorsión, bajo determinadas circunstancias puede ser tan grande y tan grave que llegue a considerarse como amenaza de importante perjuicio económico a

---

(22) Véase Allan Nevins y Henry Steele Commager. Historia de los Estados Unidos. Cfa. General de Ediciones, S.A. Décima Primera Edición. México, 1979 pág. 267.

las industrias competidoras de otros países, que tienen por objeto de su actividad comercial e industrial, la elaboración y comercialización de esa clase de productos.

Sin embargo, pese a lo anterior, también se reconoce que el subsidio no siempre distorsiona al comercio, y que en particular para los países en desarrollo es un instrumento de progreso económico y una política comercial, destinada a elevar la competitividad en las áreas que sus respectivos programas nacionales le recomiendan; por lo tanto, no constituye ninguna amenaza o causa de perjuicio a las industrias de otros países.

Por estas razones, se puede concluir que el subsidio penalizable, al cual se le debe aplicar impuestos compensatorios, debe ser el que cause perjuicio o daño a la economía de otros países, pero que dicho perjuicio sea real y efectivo, por consiguiente sea demostrable en la práctica a través de la "prueba de daño."

Valga la aclaración, de que tanto en el desarrollo de este apartado, como en los subsecuentes, nos referiremos principal y continuamente a las posturas y políticas económicas empleadas por los Estados Unidos de América con respecto al tema que analizamos. Esto obedece a la gran importancia y repercusión que sobre la economía mundial ejerce este país, y en especial, porque la gran mayoría de nuestro comercio exterior, tanto en el aspecto de importaciones como en el de las exportaciones lo lle



vamos a cabo con esa nación.

Para darnos cuenta de la importancia que representa la --- "prueba del daño", podemos decir que los Estados Unidos en la - Ronda de Tokio, celebrada en el año de 1973, incluyeron como -- elemento constante e insistente de negociación, la prohibición- de toda clase de subsidios, tanto a las exportaciones, como los dedicados a sustituir importaciones o lograr objetivos de desa- rrollo económico. (23) Sin embargo, esta postura tuvo un rechazo inmediato de la mayoría de los países participantes en las - negociaciones, en especial Japón y la Comunidad Económica Euro- pea (C.E.E.) y también los países en desarrollo. Se aceptaron- las disposiciones que proscriben el uso de subsidios para la -- promoción de exportaciones, pero se condicionó a que siempre y cuando causen perjuicio o daño a la industria del país importa- dor; en cambio no se admitió la propuesta norteamericana de in- cluir en las negociaciones, otro tipo de subsidios diferentes a los mencionados, los cuales son considerados como prácticas nor- males y adecuadas para el logro de objetivos de desarrollo eco- nómico y social y parte integrante del derecho soberano de cada país. (24)

Estas posiciones tan encontradas, estuvieron a punto de ha- cer fracasar toda la negociación, sin embargo, por el interés - especial de Japón y la Comunidad Económica Europea, de comprome

(23) Véase Gustavo Vega Cánovas. Comercio y Política en E.U.A. Librecomercio versus Proteccio-  
nismo. El Colegio de México. Primera Edición. México, 1985 pág. 134.

(24) Idem.

ter a los Estados Unidos a conceder el beneficio de la comprobación del perjuicio o daño material, como condición previa a la aplicación de impuestos compensatorios, las partes se obligaron a otorgarse algunas mutuas concesiones recíprocas.

Al final de cuentas, las negociaciones condujeron a una -- transacción entre ambas posiciones. Por un lado Estados Unidos obtuvo el compromiso de evitar las subvenciones a las exportaciones y un reconocimiento de que los subsidios distintos de -- los concedidos a la exportación, podían causar graves perjui-- cios, especialmente cuando afectan las condiciones normales de la competencia. De ahí se deducía el compromiso de no causar -- tales efectos.

De los Estados Unidos, se obtuvo el reconocimiento de que sólo impondría impuestos compensatorios, después de comprobar -- la existencia de un perjuicio a los productores nacionales, y -- el reconocimiento de la legitimidad de la utilización de subsidios distintos a los concedidos a las exportaciones, para conseguir objetivos de política social y desarrollo económico, aunque con las limitaciones ya señaladas. Asimismo se logró frenar la pretensión norteamericana de incluir una lista exhaustiva de subsidios gubernamentales que quedaban prohibidos, aceptando únicamente la inclusión de una lista ilustrativa de subsidios que podían ser gravados con impuestos compensatorios.

Los países en desarrollo, por su parte, obtuvieron el reco

nocimiento de que los subsidios eran parte integral de sus programas de desarrollo, y de que los subsidios a la exportación - podían ser útiles a sus programas económicos y sociales. Sin embargo los países en desarrollo convinieron también en no utilizar los subsidios a la exportación, de manera tal que causarían serios perjuicios al comercio, la producción o industria de otro signatario, y que si llegaban a ser incompatibles con sus necesidades de competencia y desarrollo tenían que reducirlos o suprimirlos. Esto último es lo que se conoce como el "principio de graduación", y como cláusula primordial, se había incluido por la insistencia y presión norteamericana. (25)

A pesar de lo anterior, en los Estados Unidos se criticó fuertemente el otorgamiento de la "gran" concesión del beneficio de la comprobación del perjuicio material, a cambio según se dijo de reglas no suficientemente estrictas en materia de subsidios y dumping.

A los ojos de estos sectores, el beneficio de la comprobación de perjuicio o daño material y las concesiones hechas por el gobierno estadounidense en el Código de Subsidios, el reconocimiento de la legitimidad de los subsidios domésticos y el trato especial y diferenciado a países en desarrollo, eran concesiones insostenibles que no debían promulgarse como derecho vinculatorio dentro de los Estados Unidos de América.

---

(25) *Ibidem*, pág 135.

No obstante, en la legislación norteamericana bajo la "Ley de Convenios Comerciales" del año de 1979 (26), se incluye a la mencionada "prueba del daño", para efectos de la aplicación de impuestos compensatorios. Esta ley establece que para la procedencia de esta medida es necesario que se acredite lo siguiente: (27)

"a) que se ha concedido directa o indirectamente un subsidio o apoyo al respectivo producto;

"b) que se ha causado a la industria correspondiente un perjuicio material o esté amenazada de perjuicio material;

"c) que este perjuicio o su amenaza haya sido causado por la importación subsidiada."

Ahora bien, es importante aclarar que la ley mencionada, - en lo que respecta a la prueba del daño o perjuicio, será aplicada solamente en los siguientes casos:

"I) Cuando el subsidio a investigarse proviene de un país signatario del Código de Subsidios del GATT;

"II) Cuando proviene de un país que ha firmado un acuerdo del que es parte Estados Unidos y dicho acuerdo contiene sustancialmente las mismas obligaciones del código mencionado;

"III) Cuando el producto afectado se refiere a una importación libre de derechos de los países miembros del GATT."

(26) A este precepto le fue incluida la nueva Ley de Subsidios e Impuestos Compensatorios de 1979.

(27) Véase Tomás Peñaloza. La Ley de Acuerdos Comerciales de E.U.A. Revista Comercio Exterior, volumen 30, núm. 2. México, Febrero de 1980.

Por consiguiente, todos aquellos países que no reúnan los requisitos expuestos y en consecuencia no son acreedores a la prueba del daño, basta la prueba o presunción del subsidio o el apoyo a la producción, manufactura o exportación del producto, para que se le apliquen los impuestos compensatorios.

En relación a los países para los cuales se aplica la prueba del daño, la investigación del perjuicio, y en su caso la de terminación de la procedencia del mismo, está bajo la competencia de la "Comisión de Comercio Internacional" en inglés "Inter national Trade Commision" de cuyas siglas se desprende la I.T.C.

Para estos fines la I.T.C. toma en cuenta diversos factores que en muchos casos tienen relación con lo que establece el Código de Subsidios del GATT y que son entre otros:

A) El volumen de las importaciones subsidiadas, particularmente respecto de si ha existido incremento significativo en la cantidad o volumen de estas importaciones;

B) El efecto de las importaciones subsidiadas en el precio de productos semejantes en el mercado nacional, particularmente en relación a determinar si ha existido rebaja, supresión o depresión de los precios en el mercado interno;

C) El impacto que la importación de las mercancías subsi diadas causa en la industria afectada, incluyendo los efectos de estas importaciones en la producción, venta y participación en el mercado, utilidades y en otros factores tales como pre---

cios domésticos, incentivos, empleos, etc.;

D) La capacidad del país exportador para generar exportaciones;

E) Si existe por parte del exportador, la aplicación de subsidios inconsecuentes e incompatibles con el Código de Subsidios.

Con los elementos mencionados, la Comisión debe pronunciarse en una determinación sobre si a causa de la importación de mercancías que han sido subsidiadas, una industria se encuentra perjudicada materialmente, amenazada de perjuicio material, o si el establecimiento de una industria se está retardando como consecuencia del subsidio.

Aunado a lo anterior, como resultado de modificaciones impuestas por la "Ley de Comercio y Aranceles de 1984" de los Estados Unidos (28), toda determinación que haga la I.T.C. respecto de que una industria de norteamérica sea amenazada de perjuicio material, debe hacerse con base en evidencias de que esa -- amenaza es real y que el perjuicio actual es inminente. Esa de terminación no puede hacerse con base en meras conjeturas o suposiciones. Otra modificación importante prevista por dicha -- ley, es que señala que el perjuicio puede causarse no sólo por la exportación sino por las ventas para la importación o venta para la posible importación de bienes procedentes de los Esta--

(28) También conocida como "Ley Omnibus", por la amplia variedad de materias que regula. Fue rubricada por el Presidente Reagan en el mes de Octubre de 1984.

dos Unidos.

Si la resolución de la Comisión Internacional de Comercio es afirmativa, en el sentido de determinar la existencia del -- perjuicio, se procede a la publicación de una "Orden de Impuesto Compensatorio"; en cambio si la resolución es negativa el ca so termina. (29)

Importante es el mencionar que estas determinaciones de la I.T.C., son el resultado de un extenso procedimiento perfectamente estructurado y reglamentado, mismo que a pesar de ser muy interesante, por exceder a los límites de nuestro estudio, nos concretaremos a recomendar ampliamente su lectura y análisis. - (30)

Una vez, que hemos hecho una semblanza general relativa a la prueba del daño, es conveniente el precisar la vinculación - de este importante elemento con el comercio exterior mexicano, - en especial en lo referente a las relaciones comerciales de --- nuestro país con los Estados Unidos.

Nos señala Luis Malpica de la Madrid (31), "que como consecuencia de no haber ingresado nuestro país al GATT en el año de 1980, la aplicación cada vez más frecuente por parte de los Estados Unidos de medidas proteccionistas a nuestras exportacio--

(29) Vicente Querol. Ob. cit., pág. 73

(30) Idem, págs. 62 y ss.

(31) Luis Malpica de Lamadrid ¿Qué es el GATT?. Editorial Grijalbo. Segunda Edición, Corregida y Aumentada. México, 1985, pág. III.

nes, con el pretexto de que éstas estaban subsidiadas y el subsidio causaba perjuicio a la industria nacional norteamericana."

En efecto, como resultado de ese endurecimiento de la política comercial norteamericana hacia nuestros productos, se presentó la urgente necesidad de tener que celebrar un acuerdo o entendimiento comercial con ese país, con el objeto de comprometernos a la reducción, y en su caso, eliminación total de los subsidios a las exportaciones, a cambio de lo cual, Estados Unidos concedía el que los integrantes de la industria norteamericana, no sólo podían acusar de subsidios a las exportaciones mexicanas, sino que además se tenía que probar que los subsidios causaban, o amenazaban causar un daño material a un sector productivo nacional establecido, o que retardaban materialmente el establecimiento de un sector productivo nacional, y que existía una relación causal entre el daño y las importaciones subsidiadas. (32)

En otras palabras, el compromiso mutuo consistía en la reducción o eliminación de las prácticas tendientes a subsidiar a las exportaciones por parte de nuestro país; a cambio se obtenía la prueba del daño, y el reconocimiento de ser país en desarrollo.

(32) Véase Raúl Hinojosa Ojeda. Políticas Industriales y Consenso Hegemónico. México y Estados Unidos: ¿cómo internacionalizarse?. El Colegio de México. Primera Edición, México 1985, págs. 96-105.



Por razones de índole política, dicho acuerdo no fue suscrito en ese entonces, lo que motivó el acrecentamiento de medidas proteccionistas en contra de nuestras exportaciones. Finalmente en el mes de Abril de 1985, se firmó en Washington D.C., el Entendimiento Bilateral en los Estados Unidos en Materia de Subsidios e Impuestos Compensatorios. (33)

Uno de los aspectos más importantes que se lograron dentro del Entendimiento, fue que en lo referente a la prueba del daño, se acordó que en caso de presunción de que los incentivos concedidos por el gobierno mexicano a sus exportaciones y planes de desarrollo, causaran un perjuicio o efectos adversos al comercio o industria de los Estados Unidos, éstos tendrán que ser demostrados con pruebas positivas, mediante procedimientos formales de investigación, prescritos en la ley nacional norteamericana. Por consiguiente, los Estados Unidos se comprometían a que ningún impuesto compensatorio sería aplicado a ningún producto mexicano, excepto cuando se descubra, se determine o pruebe, que las importaciones subsidiadas están a través de los efectos del subsidio, causando o amenazando causar daño material a un sector productivo nacional establecido, o retardando el establecimiento de un sector productivo nacional.

Otro logro importante con el Entendimiento, fue el hecho de que los Estados Unidos aceptaron y reconocieron, el no consi

(33) Firmado el 23 de Abril de 1985 en Washington D.C. por el Secretario de Comercio y Fomento Industrial y publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 15 de mayo del mismo año.

derar como subsidio a la exportación todos los programas de desarrollo y fomento económico y social, incluyendo el Plan Nacional de Desarrollo, así como los programas y acciones derivados de este importante documento, estableciéndose como excepción -- los que a continuación se señalan:

I) CEDI.- Certificados de Devolución de Impuestos por concepto de exportaciones. Podemos aclarar que este procedimiento se suspendió el mes de Agosto de 1982, en virtud de ya no responder a las necesidades y requerimientos nacionales de ese entonces.

II) PRECIOS PREFERENCIALES.- Relativos a productos energéticos o petroquímicos básicos, con el objeto de promover exportaciones. Desde el mes de Noviembre de 1982, venció el plazo para solicitarlos y por lo tanto ya no se otorgan como estímulos para la exportación.

III) FINANCIAMIENTOS PREFERENCIALES.- Los que se otorguen como elemento para financiar a la producción destinada a la exportación. Respecto a este punto podemos comentar, que como resultado de las políticas económicas gubernamentales, se ha procedido a racionalizar, y adaptar a una estructura realista, las tasas de interés sobre los créditos, incluyendo aquéllos destinados para financiar productos a la exportación.

A cambio de las concesiones otorgadas a nuestro país, el compromiso adquirido, fue el de reconocer que los subsidios pueden causar efectos adversos a los intereses de los Estados Unidos, y el tratar de evitar causar, mediante el uso de cualquier

subsidio, un daño a la industria doméstica o un perjuicio grave a los intereses de los norteamericanos.

A pesar de la importancia tan grande que significó en su momento la celebración del Acuerdo y la consecuente obtención de la "prueba del daño" para nuestro país; como resultado del ingreso formal de nuestra nación al GATT, una de las ventajas que representa este organismo es la aplicación y el tratamiento que la legislación norteamericana otorga a los países signatarios del mismo, entre otros el otorgamiento de la prueba del daño. (34)

#### 4. BARRERAS AL COMERCIO EXTERIOR

No obstante que es reconocida la importancia que tiene el desarrollo del comercio internacional y sus repercusiones favorables en la economía mundial, muchos países en lugar de alentar y acceder a facilitar los intercambios comerciales, adoptan políticas y actitudes tendientes a entorpecer y establecer barreras al comercio exterior.

Desde sus remotos orígenes históricos, hasta la actualidad, las barreras comerciales han evolucionado significativamente y su dinamismo se ha incrementado notoriamente en épocas recientes.

(34) Véase Artículo VI, fracción sexta incisos A, B y C y fracción séptima del Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio.

En efecto, en muchos casos con la intención de defender -- sus plantas productivas y sus economías internas, los países se han visto en la necesidad de cerrar sus fronteras a productos y artículos provenientes del extranjero; sin embargo, es menester el precisar que frecuentemente se utilizan estos argumentos únicamente como pretexto sin ningún fundamento para obtener ventajas y beneficios indebidos en perjuicio de los miembros menos favorecidos de la comunidad internacional.

El maestro Arellano García en su multicitada obra, nos señala que las restricciones al comercio exterior son de diversas especies, citándonos entre otras a las siguientes: los aranceles, las cuotas, obtención de licencias de exportación, racionamiento de divisas extranjeras, reglamentos innecesariamente rigurosos, complicación en la reglamentación de aranceles, fletes elevados, requisitos sanitarios, contratación de agentes aduanales, etc. (35)

Continúa diciéndonos el autor, que el más socorrido de los mencionados es el arancel, al cual nos lo define como "un impuesto que se causa por la importación de mercaderías." (36)

El tratadista Vicente Querol (37) nos expone que en su concepto al referirnos a barreras comerciales encontramos dos tipos de ellas:

(35) Carlos Arellano García. Ob. cit., pág. 23.

(36) Idem, págs. 23 y 24.

(37) Ob. cit., pág. 11

- I) BARRERA ARANCELARIA
- II) BARRERA INVISIBLE

La barrera arancelaria tiene su origen en la ley, se encuentra contenida en una tabulación confeccionada de acuerdo a un ordenamiento internacional, su nomenclatura es fácilmente detectable y su determinación no presenta dificultad alguna.

Por otro lado, la barrera invisible, también denominada barrera no-arancelaria, se origina no sólo en la ley, sino en determinaciones administrativas, en prácticas burocráticas o en actos de los particulares, cuya ponderación no siempre es fácil. A menudo, no viene a conocerse sino hasta cuando sus efectos se perciben en el flujo de la mercancía al mercado respectivo.

En la actualidad, como consecuencia de actitudes proteccionistas que se han acentuado recientemente por parte de los países más desarrollados, el uso de las "barreras invisibles" se ha incrementado notablemente, sin embargo ésto no significa que el arancel aduanero haya desaparecido como mecanismo restrictivo del comercio, ya que en las propias barreras no-arancelarias, el arancel es, con frecuencia, la fórmula de su sanción, bien se aplique la medida a través de un incremento del arancel aduanero ordinario o como un arancel paralelo que se recauda -- junto al primero. Como claro ejemplo de este último caso, podemos citar al Impuesto Compensatorio que se aplica en caso de --

subsidio a las exportaciones, y que ya hemos analizado en el -- presente capítulo.

Otra de las barreras comerciales que se utilizan con mayor frecuencia es la conocida como "Cuotas de Importación", que como su nombre lo indica consiste en el hecho de que se señala -- una cantidad fija de productos extranjeros que se pueden importar aplicándose o no el arancel correspondiente según sea el caso, atendiendo ya sea su volumen o su valor en el mercado, re-- presentado por una cantidad que se significa en divisas o en moneda del país importador.

Como una variante del sistema de cuotas, se dá el caso de señalar una cantidad de mercancías que se pueden importar en un período determinado, y todas aquéllas que excedan el volumen o valor de la cuota fijada se les aplicará un arancel, ya sea especial o mayor al señalado originalmente. En este caso, la cuota de importación se combina con el arancel para formar la cuota arancelaria, también conocida por su nombre en inglés "Ta--riff-Quoat" (38), en que el arancel es más bajo dentro de la -- cuota y más alto fuera de ella. Este mecanismo se utiliza con mucha frecuencia en los Estados Unidos, y presenta la conveniencia de que aún cuando es una forma de restricción al comercio - exterior, por su conducto, no se bloquean las exportaciones, si no que, como se ha dicho, sólo debe pagarse un arancel mayor.

(38) Vicente Querol. Ob. cit., pág. 17.

Sin embargo, pese a la conveniencia señalada anteriormente, este procedimiento también puede representar el inconveniente de que al haber dos tasas arancelarias en juego o una liberación en primera fase, al interesado se le plantea la duda de saber cuál de estas situaciones habrá de aplicarse, la procedente dentro de la cuota o la del exceso, ya que la cuota se suele cubrir sin que todos, o a veces la mayoría de los importadores o exportadores tengan conocimiento de ello, por lo que hay incertidumbre sobre cuánto habrá de pagarse por concepto de arancel.

Otro inconveniente que nos presenta el sistema de cuotas, es que generalmente procede de la voluntad unilateral del país-importador, mismo que fija el valor o volumen máximos que han de importarse y determina el período por el que se harán esas importaciones, lo que dá lugar a fricciones, antagonismos y represalias en el exterior; situación que motiva a poner en duda su eficaz éxito en la obtención de los logros pretendidos.

Finalmente, es importante hacer mención que la cuota puede ser de dos tipos: global o asignada. La primera se establece para los países exportadores en un todo que ha de importarse; por consiguiente en ella no se especifican las cantidades, como ocurre en la cuota asignada, en la que cada país conoce cuál es el máximo que podrá exportar. En la cuota global, se suscita el grave problema de que el que exporta primero puede cubrir la cuota en perjuicio de los demás, y sin que haya reparo en ello, pues el primer exportador ha obrado en pleno derecho.

En cuanto al resto de las barreras comerciales que se utilizan con mayor frecuencia, podemos señalar que en su conjunto son aquéllas que tienen relación con los procesos administrativos internos de cada nación y por consecuencia dependen de la organización y reglamentación específica que cada país otorgue a las diversas actividades relacionadas con el comercio internacional.

Como ya se mencionó con anterioridad, estas barreras afectan grandemente al libre comercio, ya que no son fácilmente identificables, por lo tanto no se les puede combatir oportunamente, lo que origina frecuentemente, que en muchos casos se detectan hasta que han causado un perjuicio que puede ser de proporciones considerables a la economía de un país exportador. Como claros ejemplos representativos de estas barreras comerciales podemos señalar: Requisitos técnicos o sanitarios demasiado rigurosos o innecesarios, complicación en los procedimientos administrativos para obtener licencias o permisos de importación y exportación, encarecimiento de los servicios necesarios e indispensables para el movimiento y traslado de las mercancías, tales como transportes, fletes, despacho aduanal, empaques, carga y descarga, etc.

Una vez que hemos hecho un análisis general de las barreras comerciales, consideramos de gran importancia el señalar los efectos que las mismas causan sobre la economía mundial y en especial en la de los países económicamente menos favoreci-



dos o con menor grado de desarrollo industrial.

Aún cuando en muchos casos, el establecimiento de estas -- restricciones o barreras al comercio surgen como una necesidad de defensa temporal en las economías de los países, sobre todo en casos de desequilibrios o de desigualdad económica o por situaciones emergentes especiales; aunque la nación y su economía se recuperen o que desaparezcan las causas que dieron origen a la implantación de estas medidas, persisten las barreras y se requiere de un período prolongado para reducir sus efectos o para eliminarlos. (39)

Estos efectos pueden consistir en muchos casos en que se -- desabastece el mercado, encarece el producto y no permite que -- accedan a él los artículos de mejor tecnología. Incluso se ha -- dado el caso de que un conjunto de consumidores se ha organiza -- do para evitar que se apliquen barreras, y de esta forma no se -- presenten en su perjuicio los efectos señalados con anteriori -- dad. (40)

Sin embargo, por otro lado hay que reconocer que desafortu -- nadamente han surgido, especialmente en los Estados Unidos, --- alianzas obrero-patronales, para actuar como grupos de presión, a fin de gravitar en los diferentes niveles gubernativos con el propósito de que se apliquen medidas restrictivas a las importau

(39) Véase Robert Reich. "Why the U.S. Needs and Industrial Policy". Harvard Business Review, vol. 60, núm. 1, págs. 74-81.

(40) Idem.

taciones. El interés del sector laboral en esta materia reside en que las importaciones pueden afectar a un sector de la producción y provocar desempleo, y por otro lado, el empresario -- persigue con la aplicación de estas barreras, el evitar en lo - posible la competencia, al tener el control y manejo absoluto - del mercado con el mayor número de ventajas a su favor, ya sea - en la producción o en la comercialización de sus productos. Co mo ejemplo podemos citar los casos del acero, calzado, produc- - tos agrícolas, productos textiles, juguetes y artículos deporti - vos. (41)

Ahora bien, ya que hemos mencionado a las barreras comer- - ciales, es importante el señalar algunas posibles soluciones, - con el objeto de eliminar o atenuar en la mayor medida, sus --- efectos negativos dentro del comercio mundial.

Indudablemente que la solución más práctica e importante - consiste en la negociación, tanto en los altos foros internacio - nales, como en los acuerdos, convenciones y tratados, ya sean - de carácter multilateral o bilateral, que celebren entre sí di - rectamente las naciones involucradas. Otra alternativa que se - propone, es el reforzamiento de la integración económica, espe - cialmente por zonas de influencia geográfica, que tienden por - su naturaleza a eliminar entre sí todo tipo de restricciones y - barreras al comercio exterior.

(41) Véase Robert Lawrence. "Is Trade Deindustrializing America ? A Medium-Term Perspective". Brookings Papers on Economic Activities, 1983, vol. 1, págs. 129-171.

Por último, podemos mencionar como alternativa de solución al problema de las restricciones al comercio internacional, el hecho del convencimiento en el consenso internacional, especialmente en aquellas naciones con economías más desarrolladas, que por consiguiente ejercen hegemonías de tipo económico y comercial; de la necesidad de una política de reajustes estructurales para alcanzar el desarrollo y armonía con el mínimo de costo social. Se deberá modificar el modelo de producción, adecuándolo a las ventajas comparativas de las manufacturas de los países en desarrollo y aceptar estos productos en sus mercados internos; para que a su vez, estas naciones en desarrollo puedan adquirir aquellos bienes y servicios que ofrecen las naciones más desarrolladas y así participar en forma activa en las múltiples ventajas del comercio internacional libre y sin restricciones.

Aunque la última solución propuesta sea la que parezca más alejada de la realidad, consideramos que puede ser la más factible y de fácil implementación ya que los beneficios que aportaría serían inmediatos.

##### 5. PROTECCIONISMO DE LOS PAISES DESARROLLADOS

El tema que nos ocupa dentro del presente inciso, está estrechamente relacionado con el que le antecede y que se refiere a las barreras al comercio exterior, ya que es indudable que el conjunto de disposiciones y medidas que a título de protección a sus economías e industrias adoptan los diferentes países se -

encuentran plasmados y representados en su estructura formal y material a través de las "barreras y restricciones al comercio exterior".

Es en este momento que se impone la pregunta, ¿ Cuáles -- son las verdaderas causas que dan origen al proteccionismo ?.- Para contestar esta cuestión podemos citar al autor Vicente Querol (42), quien afirma que tradicionalmente las restricciones - al comercio se han generado en los desajustes de la balanza comercial, en las alternativas de los precios, en el aumento de - los inventarios de las empresas, en las pérdidas de los mercados, en el desempleo, en el propósito de proteger áreas importantes para la economía nacional, etc.

Sin embargo en la actualidad, ante la complejidad de las - relaciones económicas internacionales, sobre todo por el nacimiento de situaciones que han dado lugar a nuevos y complicados problemas en el entorno de la economía mundial, tales como el - rápido incremento y posterior decremento y fuerte caída de los precios del petróleo, el alto déficit fiscal americano que no - tiene precedente y que encarece al dinero y eleva las tasas de interés, ante lo cual los países deudores deben parar sus compras sobre el exterior para no continuar endeudándose; la fortaleza del dólar que, por un lado opera como un estímulo a las importaciones de ese país, pero por otro, resta competitividad y

(42) Ob. cit., pág. 13.

hace demasiado caro el precio de sus productos en el extranjero, haciendo vulnerable a la industria norteamericana y obligándola a restringir el flujo de entrada de ciertos productos que ven disminuida su competitividad por estos motivos dentro de su mercado interno.

Todas estas causas, aunadas a las que se mencionaron en -- primer término, son las que han dado origen al proteccionismo, -- mismo que encuentra su máxima expresión en cuanto a su repercusión en la economía mundial, en los países desarrollados, y sobre todo en los Estados Unidos, que es la principal nación con la cual México sostiene relaciones de intercambio comercial; razón por la cual nos referiremos básica y primordialmente a este país, con las consecuencias que sus prácticas proteccionistas ocasionan a nuestra nación.

Antes de continuar es importante hacer mención y reconocer que nuestro país, a través de sus estrategias de crecimiento económico ha establecido como norma fundamental el proteccionismo de su industria y la sustitución de importaciones, como principio persistente de crecimiento y desarrollo.

Lo afirmado en el párrafo anterior nos lo corrobora Luis Angeles (43) al señalar que "la política de industrialización acelerada durante el período del desarrollo estabilizador mexi-

---

(43) Luis Angeles. Crisis y Coyunturas de la Economía Mexicana. Ediciones El Caballito, S.A. Cuarta Edición. México, 1984 pág. 16.

cano, ubicó en el eje principal al proteccionismo. Fueron los aranceles crecientemente sustituidos por permisos de importación, mismos que desalentaron las importaciones consideradas in necesarias; tanto que el ingreso por aranceles cayó significativamente. La política proteccionista pues, aumentó la cobertura de protección efectiva ampliando el margen existente y destacando como instrumento fundamental a los permisos de importación, en el cual México es tal vez uno de los países que más destaca por el uso o abuso de este instrumento." (44)

En el pasado reciente, ante el agotamiento de los modelos de desarrollo tradicionales, se han tenido que modificar las -- tendencias proteccionistas excesivas, en virtud de la urgente - necesidad de modernizar y dar apertura a la industria mexicana para hacerla competitiva tanto en el exterior como en el inte- rior, enfrentándola al reto de tener que dejar de ser una industria de invernadero; es decir, una industria excesivamente pro- tegida y que se conforma con tener cautivo al mercado nacional, por lo que pierde de esta manera, la posibilidad de enfoque ha- cia los mercados internacionales, como una prioridad básica y - fundamental, y no como un mercado complementario, en el cual in tenta colocar sus productos que resultan ser sus excedentes o - aquéllos que por diversas causas no son absorbidos por el merca- do nacional.

---

(44) Idem.

Al dejar a un lado el breve análisis del proteccionismo -- que ejerce nuestro país, nos referiremos a aquél que llevan a cabo los países desarrollados e industrializados y las repercusiones que esta tendencia ocasiona en las economías menos favorecidas de los países subdesarrollados o en vías de desarrollo.

Al inicio de este inciso se señalaron las causas en general que han dado lugar al surgimiento del proteccionismo; en este momento nos referiremos específicamente al origen y evolución que esta práctica ha tenido en los Estados Unidos de Norteamérica.

Es tradicionalmente conocido el apoyo a las teorías y políticas de libre comercio que prevalecen en los Estados Unidos, sobre todo a partir de los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, este apoyo ha sido paulatinamente abandonado, en su lugar se ha impuesto un clima de restricción y protección, causado principalmente por el deterioro estructural de algunos de sus sectores industriales y por la gran competencia de otros países desarrollados.

Lo anterior lo confirma D. Gustavo Vega Cánovas (45) al afirmar y señalar la hipótesis de que el abandono incondicional del apoyo a la política librecambista tiene que ver con el hecho de que la superioridad industrial con que la economía nor-

---

(45) Ob. cit., págs. 111 y 22.

teamericana emergió de la segunda guerra mundial se fue diluyendo a lo largo de las décadas posteriores en perjuicio de su competitividad internacional. (46)

Continua diciéndonos el mencionado autor, que como Europa y Japón al final de la guerra no se habían recuperado todavía, la única economía capaz de exportar en esos años una gran variedad de productos era la norteamericana. Pero a partir de los años sesentas la situación empieza a cambiar, Estados Unidos experimenta entonces, balanzas comerciales negativas en algunos productos, tales como alimentos, materias primas, combustibles, manufacturas básicas, etc. Aunque por un lado, ninguno de estos déficits era demasiado amplio en relación con las exportaciones, por otro lado, todavía prevalecían en esa década balanzas positivas en otra gran cantidad de categorías de productos; a partir de 1970 la economía norteamericana se ve francamente sujeta a una gran competencia externa y con una clara tendencia al deterioro competitivo. Aparecen fuertes balanzas negativas no sólo en los bienes de escaso nivel de procesamiento, sino también en las manufacturas básicas. En 1971, Estados Unidos incurre de hecho en el primer déficit comercial absoluto en el período de post-guerra, mismo que se ha venido incrementando desde entonces. (47)

Se puede decir que el deterioro competitivo de la economía norteamericana obedece a la rápida expansión de los países euro

---

(46) Idem.

(47) Ibídem, pág. 116.



peos y de Japón, así como de los Países de Industrialización Reciente (NICs). También se atribuye este deterioro, al estancamiento de la economía norteamericana, por la gran cantidad de inversiones en el exterior, que privó a la industria doméstica de las fuentes de capital necesario para renovar las plantas industriales y restaurar la competitividad internacional. (48)

En los años recientes y por el acrecentamiento del déficit comercial norteamericano que hace ver a las importaciones como la causa de los desajustes productivos, la tendencia al proteccionismo se ha fortalecido como mecanismo para superar el declive de la producción norteamericana.

Es muy importante aclarar que dentro de los Estados Unidos existen también defensores del libre comercio, que pertenecen a industrias internacionalmente competitivas con alta tecnología, mismos que de acuerdo a sus intereses específicos propugnan por un comercio mundial libre y sin restricciones. Esto ha dado lugar a una dualidad, es decir por un lado, sectores proteccionistas, y por el otro, sectores que apoyan el libre comercio.

El resultado de esta dualidad la podemos concretar en el manejo de la política comercial norteamericana actual, que forzada por el sector proteccionista, a través del congreso norteamericano, ha establecido la combinación de una política libre-

---

(48) *Ibidem.*

cambista de carácter general, con un proteccionismo sectorial y por países, así como en la consolidación del llamado "Neoproteccionismo", término que define a una política proteccionista encubierta, utilizada frecuentemente en la actualidad y que consiste en la adopción y aplicación de acciones, medidas e instrumentos legales, a los que ya nos hemos referido cuando mencionamos a las "barreras comerciales invisibles", tales como, la --- aplicación de impuestos compensatorios por subsidios, cuotas de importación, legislación antidumping o prácticas desleales de - comercio, reducciones voluntarias de exportaciones, etc.

Una vez que ya hemos analizado al proteccionismo en cuanto a su concepto y desarrollo, es necesario el señalar las consecuencias que esta práctica ocasiona en el entorno de la economía internacional.

Se ha hecho mención en múltiples ocasiones y nos lo corrobora el economista Oscar Pino Santos, quien afirma que "la mayoría de los países subdesarrollados o en proceso de desarrollo - tienen economías que dependen en gran medida del comercio exterior" (49). Sin embargo, por las condiciones desfavorables en que se desenvuelven las exportaciones de estos países, éstas -- van perdiendo capacidad competitiva en el mercado mundial, mismo que a su vez, está controlado por los monopolios internacionales.

(49) Oscar Pino Santos. El Nuevo Orden Económico Internacional. Editorial Nuestro Tiempo, -- S.A. Primera Edición. México, 1979 pág. 95.

Este proceso se refleja obviamente en la balanza de pagos, y la solución habitual consiste en acudir al expediente de la restricción de importaciones, o a la devaluación, que tiene como finalidad alentar a las exportaciones o desalentar a las importaciones. Aún así, los déficits persistentes en la balanza de pagos se resuelven transitoriamente, dadas las usuales limitaciones de las reservas monetarias, o mediante el endeudamiento externo, el cual, a partir de determinado momento, contribuye a agudizar el problema en virtud de tener que realizar pagos crecientes por capital e intereses. (50).

Aunado a lo anterior, por el hecho ya expuesto de que los países con economías desarrolladas adoptan políticas tendientes a preservar y proteger aún más a sus industrias y sus economías, nos podemos dar cuenta de la importancia que representa el proteccionismo y las graves repercusiones que implica para aquellos países que dependen en gran medida del comercio exterior, que son sensibles considerablemente a los desajustes de sus balanzas comerciales cuando se les dificulta o restringe la colocación de sus productos en los mercados internacionales.

En el caso concreto de nuestro país, podemos mencionar que en virtud de la gran dependencia que se tiene con el mercado norteamericano, ya sea en el aspecto de las importaciones, como en el de las exportaciones; cobra gran trascendencia la actitud

---

(50) Idem. pág. 96.

que los Estados Unidos adoptan en relación a sus prácticas proteccionistas para con México, toda vez que nuestra nación, en cuanto a sus ventas al exterior, es muy sensible a los diferentes procedimientos que con fines proteccionistas entorpecen la exportación de nuestros productos al exterior, lo que dá como consecuencia el deterioro substancial de nuestra balanza comercial.

Como alternativa de solución para el problema del proteccionismo hacia nuestros productos por parte de los Estados Unidos, podemos señalar lo que hemos afirmado en diversas ocasiones durante el presente estudio, que consiste en buscar un cambio estructural de nuestra economía, con el objeto de crear o fortalecer a la industria exportadora, y sobre todo, el diversificar tanto en sus productos, como en sus relaciones de intercambio con la mayor parte de los países, para no depender tanto de la economía norteamericana.

Sin embargo, la diversificación de destinos y productos, se deberá lograr a través del mejoramiento de la calidad y el prestigio de las manufacturas mexicanas, así como de la negociación que a nivel internacional pueda llevarse a cabo, con el objeto de lograr el mayor número de socios, con los cuales nuestro país pueda sostener relaciones de intercambio comercial.

**CAPITULO IV****PERSPECTIVAS Y ESTRATEGIAS DE MEXICO EN EL COMERCIO EXTERIOR**

- Sumario:
1. Plan Nacional de Desarrollo (1982-1988).
  2. Programa Nacional de Fomento a la Industria y el Comercio Exterior.
  3. Diversificación de mercados y productos a ex portar.
  4. Balanza Comercial.

**1. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (1982-1988).**

Este plan fue presentado por el C. Presidente de la República el día 30 de mayo de 1983.

Dentro de esta presentación, se dan algunos antecedentes, principios y lineamientos que dieron origen al mismo, así como se señalan orientaciones y conceptos generales que se emplearon y tomaron en cuenta para la elaboración y desarrollo de este documento (1).

De los principios que se encuentran implícitos en el plan, es el de que es responsabilidad del Ejecutivo Federal, que su ejecución se realice de acuerdo a lo propuesto; aunque se reconoce que dentro de la planeación, la etapa más difícil es preci

---

(1) Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Poder Ejecutivo Federal. Secretaría de Programación y Presupuesto. Segunda Edición. Corregida. México, Junio de 1983.

samente la ejecución de lo planeado. Se indica que hacer un -- plan no asegura los resultados que propone por el simple hecho de anunciarlos, sino que señala una estrategia y lineamientos - generales de acción, requiriendo un extraordinario esfuerzo de eficiencia y productividad por parte de la administración públi- ca, tanto a nivel central como paraestatal, y la coordinación - con los gobiernos de los Estados y los Municipios, así como de los diferentes sectores y grupos de la sociedad.

El Plan Nacional de Desarrollo, es producto y responsabili- dad del Poder Ejecutivo; los diferentes capítulos han sido elab- orados por los titulares de las Secretarías de Estado y por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, su integración ha - sido realizada por la Secretaría de Programación y Presupuesto- y la aprobación final corresponde al Presidente de la Repúbli- ca.

Los antecedentes del mencionado documento, los encontramos dentro de su contenido, en el capítulo denominado "Introduc- - - - ción" (2) que en el apartado que estudia la planeación en Méxi- co, nos indica que los gobiernos posteriores a la Revolución -- han ido adecuando los ordenamientos jurídicos y la organización de la administración pública en función de las condiciones espe- cíficas de su tiempo. En estrecha relación con el desarrollo - institucional del país, las actividades de planeación han co- - - rrespondido, en diferentes períodos, a la complejidad de la es- tructura social, al proceso de desarrollo, y al papel del Esta-

(2) Idem., pág. 19.

do en el mismo. Así desde la Ley sobre Planeación General de la República de 1930, se consideró imperativo reconstruir la economía para dar las bases del desarrollo posterior, por lo que el Estado centró su intervención en acciones orientadas a crear la infraestructura económica del país. Esto motivó que las actividades de planeación se iniciaran con un inventario de los recursos disponibles para coordinar el quehacer del gobierno en torno a las obras públicas que habrían de constituir base del crecimiento.

De la necesidad de inventariar los recursos naturales, se pasó a la planeación orientada al cumplimiento de los objetivos de transformación social planteados por la Revolución. Muestra de ésto, lo es el Plan Sexenal 1934-1940.

Posteriormente en la década de los cincuentas, con una mayor participación del Estado en la vida económica del país, se aplicó la programación a la inversión pública como un medio para complementar la política económica, siendo realizada esta labor por la Comisión de Inversiones de la Presidencia de la República.

Tiempo después, los esfuerzos de planeación se concentraron en la definición de marcos generales para fijar metas precisas de crecimiento económico y en la definición de directrices que permitieran a todos los grupos sociales un conocimiento de los objetivos a lograr.

En los años setenta, se hicieron planes para ámbitos específicos de la actividad nacional, como un esfuerzo para ubicar la planeación en ciertas áreas y regiones prioritarias.

En el pasado reciente, la planeación cobró especial importancia, así en el período 1976 - 1982, se dieron los primeros pasos para conformar un Sistema Nacional de Planeación; se formularon diversos planes sectoriales y estatales, se elaboró el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, que hizo posible integrar un documento que ubicó las acciones de distintos sectores económicos y sociales, dentro de un marco estratégico general, mediante la amplia difusión de los propósitos u objetivos globales del desarrollo nacional.

Del análisis y evaluación de los resultados de la experiencia de planeación que condujo a la integración del Plan Global, resultó clara la necesidad de integrar un Plan Nacional, del que se desprendan los programas a largo y mediano plazo para poder vincular estrechamente los contenidos del mismo, con el manejo de políticas e instrumentos; particularmente con los montos presupuestales programados y los efectivamente ejercidos, así como el realizar con mayor claridad y oportunidad el análisis de la situación internacional previsible, con las implicaciones que pueda tener para México; por último, reforzar los mecanismos existentes de participación, negociación y concertación, promoviendo y apoyando la organización de los grupos sociales, movilizandolos en torno a los objetivos na-



cionales.

El Plan Nacional de Desarrollo, tiene su fundamento legal en los artículos 25 y 26 constitucionales, así como en la Ley de Planeación (3), que es la que reglamenta al artículo 26 ya mencionado, y que precisa el marco normativo para la planeación. Tiene por objeto encausar las actividades de la administración pública federal y garantizar la participación social en la integración general y total del plan, así como de los programas de desarrollo social; establece bases para que el Ejecutivo Federal, responsable de conducir la planeación nacional, coordine sus actividades con las entidades federativas. La ley señala con precisión y claridad las atribuciones que corresponden en esta materia a las dependencias y entidades de la administración pública federal dentro del Sistema de Planeación, quedando éstas obligadas a elaborar sus programas en el marco del Plan Nacional de Desarrollo.

Con el objeto de evitar la dispersión de objetivos y acciones que resultan de planes y programas elaborados en forma aislada, la ley dispone que se ordenen jerárquicamente los documentos de planeación en torno a un solo Plan Nacional, que aporte el marco general para la integración de todos los programas de desarrollo. Asimismo se establecen las bases para incorporar la participación y la consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para

(3) Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día 5 de Enero de 1983.

la elaboración, actualización y ejecución del plan y sus programas (4).

En la propia ley, se determinan las características esenciales del plan y los programas que se deriven de las actividades del sistema, precisándose que el Plan Nacional expresará el compromiso general que en materia de desarrollo económico y social asume el Ejecutivo Federal (5).

Las metas específicas, como prevee la Ley de Planeación, se precisarán en los programas sectoriales de mediano plazo y serán establecidas y revisadas anualmente, a través de los programas operativos correspondientes. Para ésto, es necesario -- que el plan mantenga la flexibilidad suficiente para responder con oportunidad a las cambiantes condiciones externas e internas; es decir, se constituye como una guía para las transformaciones cualitativas que requiere el país y no establece metas - cuantitativas rígidas (6).

Para la integración y formulación del Plan Nacional de Desarrollo, de acuerdo con lo que establece el artículo 26 constitucional, en lo que se refiere a que la planeación será democrática; el gobierno de la República convocó a la sociedad para -- participar en los Foros Nacionales de Consulta Popular que fueron los siguientes: Desarrollo Rural Integral; Desarrollo In--

(4) Véanse Artículos 3º, 4º y 20º de la Ley de Planeación

(5) Idem., Artículo 21º.

(6) Ibidem., Artículos 22avo. y 23avo.

Industrial y Comercio Exterior; Sistema Integral de Transporte; - Modernización Comercial y Abasto Popular; Desarrollo Tecnológico; Productividad y Capacitación; Desarrollo Urbano; Ecología; - Energéticos; Turismo; Pesca; Salud; Educación; Deportes y Re--- creación; Agua; Justicia; Empresa Pública; Reforma Agraria Inte--- gral; Ciudad de México y Comunicación Social.

Dentro de estos foros, en el aspecto de las relaciones socioeconómicas que tienen mayor incidencia sobre el aparato productivo, se propuso apoyar el desarrollo de las empresas pequeña y mediana, así como elevar la capacidad de supervisión y dirección de las mismas, fomentar las agroindustrias, unir esfuerzos para que el gobierno y los sectores sociales y privado fomenten la producción local de instrumentos y equipos que hasta hace poco se importaban, se limite el consumo de bienes provenientes del exterior a lo estrictamente necesario para la producción prioritaria y el mantenimiento del nivel de empleo; con siderar la utilización de las tecnologías existentes en el país antes que importarlas en forma indiscriminada; diversificar los productos de exportación, reduciendo el peso relativo del petróleo; impulsar el desarrollo de la petroquímica y aprovechar integralmente el gas natural extraído en las zonas productoras; -- considerar la investigación básica aplicada y el desarrollo tec nológico como áreas de carácter prioritario y estratégico, --- crear un sistema de transporte que responda a las necesidades - del país.

Dentro del Plan Nacional de Desarrollo, en su capítulo ter  
cero (7) se hace un análisis del contexto nacional e internacio-  
nal en lo relativo a la evolución histórica de la economía del-  
país, su potencial de desarrollo, sus problemas estructurales y  
coyunturales, así como la situación y perspectiva de la econo-  
mía internacional, para diseñar la estrategia de desarrollo más  
adecuada.

Se señala que las principales deficiencias de la economía-  
se manifiestan fundamentalmente en desequilibrios del aparato -  
productivo y distributivo, que han propiciado una alta vulnera-  
bilidad frente al exterior y representan un obstáculo para el -  
logro de un crecimiento sostenido; insuficiencia del ahorro in-  
terno para atender las necesidades básicas de una población en  
constante crecimiento, escasez de divisas, que se explica entre  
otras razones por rigidez en la sustitución entre ahorro inter-  
no y externo, baja competitividad de los productos nacionales, -  
ausencias de canales adecuados de comercialización externa, agu-  
da dependencia de las importaciones, comportamiento proteccio-  
nista de las economías desarrolladas, y desigualdad en la dis-  
tribución de los beneficios del desarrollo.

A continuación daremos una breve explicación relativa a lo  
que consiste cada una de las deficiencias señaladas con anterio-  
ridad.

---

(7) Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, pág. 85.

En cuanto al desequilibrio del aparato productivo y distributivo, podemos decir que aún cuando en las últimas cuatro décadas, el crecimiento de la producción nacional ha sido aproximadamente de un 6% medio anual, cifra que nos permite considerar a México dentro del grupo de los países industrializados. Sin embargo, la estructura económica ha evolucionado de manera desequilibrada, ya que por un lado encontramos el acelerado avance de algunos sectores de la actividad económica y por el otro, la contrastante situación de atraso productivo en que se mantienen otros sectores; así también encontramos otro desequilibrio, en el hecho de que existen grandes empresas que tienen el dominio del mercado, que coexisten con multitud de otras pequeñas, que no tienen capacidad para beneficiarse, con economías de escala, que presentan acceso inadecuado a apoyos estatales (8).

Lo anterior ha motivado, el que se hayan acentuado las ineficiencias que se manifiestan en la incapacidad para enfrentar la competencia externa; gran dependencia de insumos, tecnología, bienes de capital importados, desequilibrios entre sectores, disparidades en la productividad dentro de cada rama económica y entre ellas mismas, tecnologías que no usan adecuadamente los recursos humanos y naturales disponibles, escalas inapropiadas al tamaño del mercado interno, deficiente capacitación de la mano de obra, escasa difusión tecnológica y concentración de la actividad económica. Estos factores, en conjunto han pro

---

(8) Cifra de crecimiento promedio proporcionado por la Secretaría de Programación y Presupuesto.

piciado una alta vulnerabilidad frente al exterior y representan un obstáculo para el logro de un crecimiento sostenido.

Como ejemplo de lo anterior podemos citar al sector agropecuario, que paso a ser, de fundamental en el proceso de consolidación de la economía nacional, ya que los excedentes generados por la agricultura fueron utilizados para cubrir las necesidades de una industrialización acelerada, al hecho de que gradualmente desaparecieron los excedentes y se reversionó la tendencia en el comercio exterior, porque se convirtió el país en importador de alimentos y productos agrícolas.

Claro que lo anterior tiene su origen en diversas causas - bien conocidas y definidas, que serían largas de enumerar y que merecen un análisis profundo, sin embargo no corresponden a la materia de nuestro estudio, mencionándose únicamente este hecho por ser ejemplificador del desequilibrio entre los sectores productivos de la nación.

Otro factor de desequilibrio lo encontramos dentro del desarrollo industrial de la economía mexicana. La evolución de la infraestructura fabril ha sido rápida, gracias a altos niveles de inversión. No obstante, la estructura industrial aún muestra un grado de integración insuficiente para permitir al país evolucionar de manera menos dependiente. La política de sustitución de importaciones ha sido, en general, indiscriminada en favor de la producción interna de bienes de consumo dura-

dero y no ha propiciado un crecimiento más articulado de las industrias de bienes intermedios y de capital, lo que ha dado lugar a desequilibrios y rigideces importantes.

La vulnerabilidad externa del sector, se manifiesta en la intensidad en el uso de insumos importados, así como en su poca capacidad para exportar.

La política de protección ha favorecido una sustitución de importaciones por etapas, con bajos niveles de eficiencia, que ha tenido como consecuencia un aparato productivo poco diversificado.

Es necesario hacer notar que otro factor de desequilibrio del aparato productivo, lo constituye el hecho de la concentración de la actividad económica en unas cuantas zonas urbanas. - Aún cuando se han tomado algunas medidas, tales como la crea---ción de parques, corredores y puertos industriales, así como la división del país en regiones de mayor y menor prioridad, la -- concentración territorial de la actividad económica sigue constituyendo un problema de suma importancia.

Por último como factor de desequilibrio distributivo de la producción, podemos señalar el hecho de que desde años pasados, frente a una acelerada expansión económica, el transporte reflejó deficiencias que mostraron que es insuficiente, y que exis---ten desequilibrios importantes en la utilización apropiada de -

los recursos invertidos y generados.

Al pasar a otro punto de la problemática de la economía mexicana, encontramos el de la insuficiencia del ahorro interno.

Si hacemos un breve análisis en este sentido, nos encontramos que, desde mediados de los años cincuenta hasta la década de los setenta, una parte sustancial de la inversión, fue financiada a través del ahorro interno, generado básicamente por las empresas privadas nacionales, transnacionales y por el Estado. Sin embargo, ante el deterioro de los ingresos, con la expansión simultánea del gasto público, se recurrió entonces a la captación preferencial del ahorro interno y al endeudamiento externo para financiar los déficits correspondientes. Como consecuencia lógica de esto último, gran parte de este ahorro interno, dejó de asignarse a los factores de producción de bienes y servicios, que a su vez en un proceso de retroalimentación hubieran podido generar mayor cantidad de ahorro interno.

En cuanto al problema de la escasez de divisas, se explica por varias razones, entre otras, por la falta de ahorro interno, la baja competitividad de la mayoría de los productos nacionales, propiciada tanto por la sobrevaluación casi constante del peso mexicano, como por las propias ineficiencias del aparato productivo, la ausencia de canales adecuados de comercialización externa, la aguda dependencia de las importaciones de bienes de capital e insumos intermedios y el comportamiento protec



cionista de las economías desarrolladas que se ha incrementado recientemente.

Las deficiencias originadas por la estructura productiva - ligada al comercio exterior, surgen del alto costo en que se in curre para que el aparato productivo ahorre divisas y de su incapacidad para generarlas. La falta de selectividad al susti-- tuir importaciones, propició que el país se dedicara a la pro-- ducción de bienes en los que no necesariamente era más eficiente. Con la escasa integración resultante, no se estimuló la -- producción de algunos bienes intermedios y de capital, lo que - propició una mayor dependencia externa para financiar los mayo-- res ritmos de importación de estos bienes, y de insumos interme dios.

El estrangulamiento del sector, externo es consecuencia -- también de la elevada propensión a importar de los grupos de -- más altos ingresos. Sus patrones de consumo presionan la dispo nibilidad de divisas, ya sea directamente, en forma de importa-- ciones de bienes de consumo e inversiones en el extranjero, o - indirectamente, por su efecto sobre la estructura productiva -- orientada hacia los bienes de consumo duradero con un alto con-- tenido de insumos importados. Estos patrones de consumo han si do propiciados, en parte, por la inflación y por la sobrevalua-- ción del peso, así como la mala calidad de algunos productos me xicanos.

Las medidas de liberalización del comercio exterior tomadas en la década de los setenta, se modificaron cuando, por condiciones internas y externas se presentaron desequilibrios en la cuenta corriente de la balanza de pagos. Ante estos desequilibrios se dió marcha atrás y se impuso un sistema generalizado de permisos previos a la importación y se aumentaron los aranceles. De esta manera, la política comercial ha sido utilizada, más como instrumento para equilibrar los resultados en la cuenta corriente de la balanza de pagos, que para orientar la inversión de acuerdo con las prioridades sociales y productivas del país (9).

A lo anterior, hay que agregar el elevado monto que representa el pago al exterior, por concepto del servicio de la deuda externa, situación que motiva que aún cuando se hagan ajustes o se adopten medidas para restringir el egreso de las divisas, éstos se aplican en el rubro de las importaciones de bienes de capital y materias primas, con el correspondiente efecto recesivo sobre la actividad económica, quedando el país sujeto a las tasas de interés que le son señaladas por los organismos financieros internacionales y los bancos acreedores de los países industrializados, por lo que resulta en este aspecto, sin posibilidad de defensa o adopción de medidas con respecto a este punto (10).

---

(9) Véase Oscar Pino Santos. Ob. Cit., págs. 95 y 96.

(10) Idem.

En cuanto a la desigualdad de la distribución de los beneficios del desarrollo, podemos señalar que es un obstáculo considerable para aumentar, de manera sustancial el bienestar de los grupos más pobres y fortalecer el mercado interno.

La concentración del ingreso se ha retroalimentado con el patrón de industrialización. El consumo de los grupos de altos ingresos, se concentra en bienes que generan poco empleo y tienen un gran contenido de importación. Estas pautas de consumo indeseable, como ya se señaló, han sido favorecidas por la sobrevaluación del tipo de cambio. De esa manera los incrementos de la demanda no han tendido a crear beneficios generalizados al resto de la economía, de suerte que la concentración del ingreso ha mostrado una fuerte tendencia a perpetuarse.

La desigual distribución del ingreso y el bienestar, se explica también por la concentración y dispersión territorial de las actividades productivas. Por un lado, en las grandes ciudades, la coexistencia de zonas de población de altos ingresos -- con cinturones de miseria, por la complejidad urbana que presentan, dificultan la dotación de servicios básicos y una plena integración social. Por otro lado, se mantienen poblaciones minúsculas que difícilmente pueden ser incorporadas a los beneficios del desarrollo. Es incipiente aún la consolidación de ciudades de tamaño medio que ofrezcan mayores posibilidades para el uso eficiente del territorio y para promover una mejor distribución del ingreso; es en este tipo de ciudades donde se ob-

serva una menor concentración del ingreso, con niveles per cápita significativamente inferiores a la media del país.

En resumen, podemos decir que subsisten desigualdades en la distribución del ingreso y rezagos en la provisión de bienes y servicios básicos para el bienestar de las mayorías, por lo que es necesario atacar las causas estructurales que han impedido el uso más intensivo y equitativo de nuestro potencial, junto con la superación de las restricciones que se derivan de los problemas actuales de la economía.

Los problemas estructurales de la economía mexicana, que hemos sintetizado con anterioridad, la hacen muy sensible a variaciones en las condiciones económicas del exterior. Estas condiciones se han agudizado en los últimos años, con efectos considerables sobre la evolución interna de nuestra economía.

En el pasado, la economía internacional, en el ámbito que más afecta a la economía mexicana había sido relativamente estable. Durante los recientes años, la evolución en los términos de intercambio, especialmente en lo relativo al petróleo, y el comportamiento de los mercados financieros internacionales, llevaron a la economía mexicana a una aceleración de su crecimiento económico, sólo para sumirla, unos cuantos años después, en una de las situaciones más difíciles de su historia. En efecto, a mediados de la década de los setenta, los desequilibrios de la balanza de pagos y de las finanzas públicas habían alcan-

zados niveles que, dadas las condiciones de ese entonces, se habían vuelto prácticamente insostenibles. El descubrimiento de grandes yacimientos de petróleo y el acceso a cantidades importantes de crédito externo coadyuvaron a una rápida recuperación, y se volvieron a alcanzar elevadas tasas de crecimiento en los años subsecuentes. Sin embargo, los desequilibrios financieros y de balanza de pagos se agravaron, y fue así que el crecimiento del producto se debió, en gran medida, al crecimiento del gasto público y privado, así como a la evolución favorable de los precios de las exportaciones, particularmente el petróleo. Esto dió como resultado, que el crecimiento de la demanda resultante fue superior a la capacidad de respuesta del aparato productivo interno, lo que obligó a realizar importaciones crecientes. Ello, aunado a los desbalances sectoriales que ya hemos mencionado, se reflejó en los precios y en el sector externo. La inflación se aceleró, al tiempo que el limitado desliz del tipo de cambio, fue insuficiente para compensar el diferencial inflacionario con el exterior; las importaciones crecieron a tasas sin precedentes, mientras que las exportaciones no petroleras se estancaron.

La presión resultante sobre la balanza de pagos se cubrió con endeudamiento externo, lo que generó, junto con el aumento de las tasas externas de interés, mayores presiones sobre la cuenta corriente, llegando a ser el pago de intereses sobre la deuda externa pública y privada, el determinante principal del déficit en cuenta corriente. El financiamiento del desarrollo

se hizo cada vez más dependiente del petróleo y del endeudamiento externo.

En los primeros años de la década de los ochenta, específicamente en el año de 1982, los graves desequilibrios acumulados hicieron crisis. En este año, el producto interno bruto decreció en términos reales, mientras que la inflación alcanzó el --100%. Estas dos situaciones nunca se habían observado simultáneamente en la economía nacional.

Las deficiencias y desequilibrios señalados, no le permitieron a la economía mexicana, ajustarse a estas situaciones. - Aunado a todo esto, la baja de los precios del petróleo, el endurecimiento del financiamiento externo y el aumento de las tasas de interés, no pudieron ser atenuados en sus efectos. El - gasto público y la balanza de pagos, eran sumamente dependientes de las condiciones externas, principalmente en lo relativo a los pagos de intereses al exterior, así a pesar de los esfuerzos para hacer frente a esta situación, al no efectuarse con -- efectividad medidas para corregir a fondo los desequilibrios macroeconómicos, fue imposible vencer la inercia, y a finales del año de 1982, la situación era crítica y presentaba los siguientes síntomas: la tasa de desempleo se había duplicado, prevalecía una tendencia al deterioro creciente del mercado laboral. - En los diversos sectores, la producción se había detenido, incluso un grupo importante de empresas, se encontraba en la situación de no poder seguir operando por carecer de capital de -

trabajo y de divisas para importar insumos o hacer frente al -- servicio de su deuda.

La inflación se estaba acelerando a una velocidad inusitada; así como el ingreso nacional, el producto interno se había contraído y el sistema financiero ya no captaba suficiente ahorro, por lo que la disponibilidad de recursos para la inversión se redujo en gran medida.

Los ingresos del sector público no alcanzaron a cubrir el gasto corriente, y el peso de la deuda externa era desproporcionado en lo relativo al pago de la misma.

Una vez que se ha comentado la situación que prevalecía en el ámbito nacional en el momento de la conformación del plan, -- también es necesario exponer brevemente la situación de la economía internacional, misma que afectó en gran medida, y que incluso, fue la responsable de algunos de los problemas económicos nacionales ya expuestos.

Durante la segunda mitad de la década de los setenta, la -- economía internacional se caracterizó por un crónico estancamiento en el crecimiento del producto, altos índices de inflación y desempleo, niveles sin precedentes en las tasas de interés y severos desequilibrios de pagos externos. Las economías altamente industrializadas dejaron de ser el principal factor -- del crecimiento de la actividad económica mundial, y la tasa de

expansión del comercio internacional se desplomó rápidamente. - Por su parte, y como respuesta a sus propias necesidades de cre cimiento económico, los países en desarrollo manifestaron una - sostenida disposición de crecer contratando deuda externa, a pe sar del estancamiento de los países industrializados y de la -- economía mundial. Este proceso fue alentado por el reciclaje - de los excedentes financieros de los países exportadores de pe- tróleo, que no encontraban un rendimiento atractivo en las de- primidas economías industrializadas. No obstante, que los paí- ses industrializados estaban conscientes de la problemática y - de la necesidad de enfrentar la crisis con medidas colectivas, - fundamentadas en la cooperación económica internacional, a fin- de distribuir en forma equitativa los costos del ajuste del sis tema económico internacional y favorecer a un cambio de estruc- turas de la economía mundial; a pesar de ésto, la rigidez de -- las posiciones políticas de los países industrializados en los- foros y organismos económicos internacionales, impidieron la -- adopción de soluciones globales a los problemas y redujeron --- drásticamente las posibilidades de lograr un nuevo orden econó- mico internacional.

Los países industrializados respondieron a la crisis econó mica internacional con políticas internas de rigurosa discipli- na fiscal y monetaria para abatir la inflación, y aumentaron -- las barreras comerciales en un esfuerzo para corregir sus dese- quilibrios externos. Al responder con medidas proteccionistas, de restricción monetaria, a su situación de recesión, los paí--



ses avanzados redujeron drásticamente las posibilidades de exportación de los países en desarrollo, al mismo tiempo que indujeron el alza progresiva de las tasas de interés. La consecuencia fué, para los países en desarrollo, la pérdida de ingresos, la menor demanda de sus exportaciones y el crecimiento de la carga de la deuda.

Al frenarse las exportaciones de los productos de los países en desarrollo y reducirse también las posibilidades de recuperación en los países avanzados, se agravó el desempleo y se reforzaron aún más las tendencias proteccionistas y deflacionarias. Se estableció un círculo vicioso que profundizó el estancamiento económico y el desempleo, reforzó la inflación y acentuó los desequilibrios. Con ello, el peso del ajuste de los desequilibrios económicos internacionales, recayó en forma desproporcionada sobre los países en desarrollo. Estos países, al --posponer, con frecuencia hasta el límite, las decisiones de política que exigía la situación, complicaron aún más sus propios problemas internos, este hecho provocó, el que en este tipo de naciones, a la fecha persisten los problemas y las condiciones de recesión económica, inflación, desempleo y escasez de divisas.

La participación de los países en desarrollo en el total del comercio mundial ha disminuido notablemente en los últimos años; su deuda externa a tipos de interés variable, representa una carga por servicio, extraordinariamente alta y pesada. Las

presiones correspondientes, de reestructuración o suspensión de pagos agudizan la inestabilidad potencial de los mercados financieros, limitando aún más la perspectiva de salida de la crisis.

Como reflejo de esta situación, tenemos el surgimiento de nuevas estrategias de desarrollo industrial por parte de los países industrializados, mismas que contemplan la introducción de procesos productivos más intensivos en el uso de tecnologías modernas, afectando las modalidades de integración de la economía mundial.

Como consecuencia de lo anterior, se espera que el comercio internacional, al menos en gran parte de la presente década, permanecerá estancado o manifestará un escaso dinamismo. Hasta que se consoliden los reajustes que están promoviendo los países industrializados en sus posiciones de competencia mutua, se mantendrán las presiones proteccionistas y demás distorsiones en los cambios de tipo comercial.

En la actualidad, el comportamiento de los mercados internacionales no es muy alentador. Sin una recuperación económica a escala mundial, hasta ahora incierta, la demanda de materias primas continuará deprimida y los precios mantendrán su tendencia a la baja; asimismo los escasos avances efectivos de la cooperación internacional en materia de estabilización de los mercados y de los precios, reducen las posibilidades de una recupe

ración de los productos primarios.

Una vez, que ya se han señalado las condiciones económicas existentes al momento de su elaboración, tanto en el ámbito nacional, como en el internacional, pasaremos al análisis de las soluciones y estrategias que nos presente el Plan Nacional de Desarrollo, así como de las alternativas de aplicación para las mismas.

Dentro del capítulo quinto (11) del Plan Nacional, nos encontramos a la "Estrategia Económica y Social", que se nos muestra, como una forma de hacer frente a la crisis, por medio de una reorientación profunda de la economía, orientada en torno a dos líneas fundamentales de acción, estrechamente relacionadas entre sí: una de reordenación económica y otra de cambio estructural.

La reordenación económica, busca enfrentar la crisis y crear las condiciones mínimas para el funcionamiento normal de la economía, teniendo como propósitos fundamentales: abatir la inflación y la inestabilidad cambiaria, proteger el empleo, la planta productiva, el consumo básico, y la recuperación de la capacidad de crecimiento sobre bases diferentes.

En cuanto al cambio estructural, lo que se pretende es reo

---

(11) Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, pág. 113.

rientar y reordenar, con el objeto de restablecer equilibrios fundamentales que han sido afectados por el rápido proceso de industrialización y urbanización, o bien crear equilibrios que no han podido actualizarse por retrasos no superados, por la desigualdad social, la ineficiencia del aparato productivo, la falta de ahorro interno, así como de transacciones en el exterior.

Para la obtención de este objetivo, se tomaron como base los siguientes lineamientos: el enfatizar en los aspectos sociales y redistributivos del crecimiento; reorientar y modernizar el aparato productivo y distributivo; descentralizar en el territorio las actividades productivas y el bienestar social; adecuar las modalidades de financiamiento a las prioridades del desarrollo; preservar, movilizar y proyectar el potencial del desarrollo nacional; fortalecer la rectoría del Estado, impulsar al sector social y estimular al sector privado.

Para cada uno de los lineamientos y acciones concretas que se proponen dentro del plan, existen en el mismo, toda una serie de medidas de tipo económico y social, que se enuncian, con el objeto de atacar y hacer frente a la problemática de la economía mexicana; sin embargo nosotros nos concretaremos al estudio y al análisis de aquéllos que tienen relación directa con el comercio exterior, en su doble aspecto de importaciones y exportaciones.

Dentro de la estrategia que se orienta a la defensa de la planta productiva y el empleo, se ha buscado con base en el principio de la selectividad, el considerar con mayor atención a las ramas donde se localizan la mayor parte del empleo, la producción de bienes estratégicos básicos y las exportaciones, dando especial prioridad a la empresa mediana y pequeña que desempeñan un papel social y económico fundamental.

Factores claves dentro de la defensa de la planta productiva son los siguientes: la producción de bienes básicos, en particular los que integran el paquete de consumo popular, la industria pesada que incluye los bienes de capital, la producción química y petroquímica, la industria de exportación y la sustitución de importaciones.

En el aspecto que se relaciona con la recuperación de la capacidad de crecimiento sobre bases diferentes; el establecimiento de un tipo de cambio realista, el uso gradual de la política de comercio exterior con criterios de mediano y largo plazo, permitirán sentar las bases para una mayor racionalidad del aparato productivo.

Las modificaciones que ha sufrido el tipo de cambio, deberá tener como resultado un crecimiento de la demanda de bienes y servicios exportables y de sustitutos de las importaciones. Al consolidarse una estabilización de la situación financiera de las empresas, y al mantenerse el realismo de la política cam

biaria, este segmento de la actividad se volverá más dinámico y constituirá un elemento para la recuperación económica. La racionalización gradual del sistema indiscriminado de permisos a las importaciones y la supresión de trabas a las exportaciones, apoyarán la reactivación económica en la dirección del cambio - estructural deseado.

La recuperación de la actividad productiva, progresiva, -- sostenida y homogénea es muy necesaria, prque reduce la vulnerabilidad de la economía en relación con el exterior, al permitir una mayor diversificación e integración del aparato productivo.

Para que se pueda realizar la recuperación de la actividad productiva que ya hemos señalado, y que se efectúe bajo bases y estructuras adecuadas a nuestro país, es necesario el desarrollo y fortalecimiento de la industria de bienes de capital, enfocada hacia dos direcciones: los necesarios para la producción de bienes básicos y producción agropecuaria, como los requeridos para actividades exportadoras o cuyas exportaciones se acompañan actualmente de una alta proporción de importaciones pero inducidas para lograr niveles adecuados de productividad.

Por otro lado, el fomento de las exportaciones deberá ser permanente, y al evitar subordinarlo a la disponibilidad de excedentes internos de la producción, se eliminará la falta de racionalidad en las restricciones a las importaciones.

Considerando las perspectivas previsibles del comercio mundial, caracterizadas por tendencias proteccionistas y una agudización de la competencia internacional, será inadecuado fomentar un sector exportador desvinculado totalmente de la demanda de bienes y servicios interna; por lo que el fomento a las exportaciones se deberá orientar hacia sectores con ventajas comparativas reales de largo plazo, que no estén sujetas a estrategias de localización controladas por el exterior, vía el dominio de la tecnología o del mercado, y hacia los sectores donde la política de sustitución de importaciones sea ineficiente o insuficiente, en virtud de que la producción no pueda o no esté en posibilidades de satisfacer el mercado interno.

Lo anterior, dará como resultado, la posibilidad de sustituir pero exportando, y de enfocar la planta productiva precisamente hacia los bienes de amplia difusión y mercado. Se busca no sólo consolidar la posición del país en materia de comercio exterior, sino aumentar considerablemente la importancia relativa y el grado de diversificación de las exportaciones.

Una vez que se ha definido la estrategia a desarrollar para hacer frente a la crisis de la economía mexicana, pasaremos al estudio de la instrumentación de la política económica que dará los lineamientos del plan para su ejecución, mismos que permitirán el manejo de la política económica general.

En el capítulo sexto (12) del documento motivo de nuestro

estudio bajo el título de "La Política Económica General," se nos dan ya en concreto, una serie de medidas y lineamientos orientados hacia el cumplimiento de los fines propuestos por la estrategia de desarrollo nacional que se contienen dentro del Plan Nacional de Desarrollo.

Como en anteriores ocasiones, nosotros nos limitaremos al estudio de aquéllas que tienen relación con nuestro trabajo.

Es un hecho que en los países desarrollados, se ha venido observando un mayor dinamismo en su actividad económica; situación que deberá ser aprovechada por los países menos favorecidos, a efecto de que se busque una reducción de las prácticas proteccionistas de los países industrializados, mismas que han dificultado las exportaciones de las naciones en desarrollo. Si los Estados acreedores no generan en su recuperación económica los déficits comerciales correspondientes a los superávits que necesitan los países deudores, estos últimos no podrán hacer frente al servicio de sus obligaciones financieras.

Para lo anterior, es necesario incrementar significativamente las exportaciones no petroleras y sustituir con eficiencia las importaciones, a pesar de un contexto internacional poco propicio. La magnitud del esfuerzo requerido y la rapidez con que se manifiesten sus resultados dependerán, en gran medida, de la evolución de los precios externos de las materias primas, incluyendo el petróleo, las tasas de interés y el dinamis-



mo de la demanda mundial. Una evolución favorable de estas variables externas, puede ampliar los márgenes de la política económica.

Se busca que en el corto plazo, la sustitución de importaciones sea clave para sostener y reactivar el mercado interno. Las exportaciones no petroleras, estimuladas por la competitividad que les dá el tipo de cambio y las políticas de fomento, deberán aumentar en los próximos años; sin embargo, no pueden por sí solas, sobre todo por el contexto internacional adverso, --- constituirse en el principal motor de la demanda agregada, por lo que es necesario que se fundamenten además, en el aprovechamiento más intenso de la capacidad productiva ya instalada y en la posibilidad de aprovechar en forma íntegra, la recuperación de los sectores ligados al comercio exterior. Es por esto último que se requerirá un esfuerzo considerable de penetración en los mercados internacionales y de diversificación de productos, así como de socios comerciales.

Para lograr el que se realicen los fines señalados, será necesario una política cambiaria y de comercio exterior, congruente con las políticas de regulación macroeconómica y de fomento sectorial. La política cambiaria se manejará con realismo, buscando y manteniendo el incentivo a la exportación y a la sustitución de importaciones. La relación estable de precios internos y externos propiciará, progresivamente, una disminución de la necesidad neta de divisas por unidad de producto ge-

nerado, mediante una mayor integración sectorial del aparato -- productivo y una vinculación más eficiente de la industria manufacturera con el exterior.

Se estudiarán a fondo las políticas de comercio exterior - para inducir a través de éstas, una asignación de recursos acorde con las prioridades, y no para atender problemas de corto -- plazo de la balanza de pagos. Se revisarán el control a las importaciones, introduciendo gradualmente para la mayoría de las fracciones, políticas arancelarias; por otro lado se orientarán asignaciones presupuestales para apoyar las actividades relacionadas con la exportación de bienes y servicios, así como las -- vinculadas con la sustitución de importaciones, no sólo como -- efecto transitorio de las circunstancias imperantes, sino como -- una actitud permanente que promueva a mediano plazo el mejoramiento de la balanza de pagos en su conjunto.

Se fija como política firme e invariable, el utilizar el - poder de compra de las empresas del sector público, como un instrumento para orientar la demanda hacia el mercado interno. De esta forma se pueden aprovechar todos los factores existentes, - tanto en las empresas públicas como privadas, para la sustitución rápida de componentes importados, que afectan el proceso - productivo. Por otro lado, aunque se tengan que reducir las importaciones de las empresas públicas a los márgenes estrictamente indispensables, se utilizarán las compras externas necesarias, como una herramienta de negociación internacional para --

crear nuevos mercados en el exterior a productos nacionales.

La sustitución de importaciones, mediante la utilización prioritaria de insumos, partes y tecnología nacionales, tendrá que impulsarse en las diversas etapas de los procesos productivos, a través del estímulo a su generación. Es importante la creación de bolsas de subcontratación de partes e insumos nacionales, incorporando proceso de adaptación, recuperación y reuso de partes importadas y escasas.

Por el lado de las exportaciones de productos manufacturados, deberán ser el resultado de una estrategia de penetración permanente de los mercados internacionales, y no como en el pasado, excedentes que el mercado interno no podía absorber, teniendo como resultado una industria sin conciencia exportadora y satisfecha por tener garantizado el consumo de sus productos en el mercado nacional.

Dentro del entorno que significa la ejecución de las políticas que hemos señalado hasta el momento, es necesario el definir los objetivos principales que se buscan, a efecto de lograr una ordenación, y evitar la dispersión de los resultados que individualmente se puedan obtener con la aplicación de las mismas; es así como nos encontramos con tres objetivos principales:

- 1) Ampliar, diversificar y equilibrar progresivamente las

relaciones comerciales con el exterior, fomentando de manera -- sostenida las exportaciones no petroleras, la apertura de nue-- vos mercados y la sustitución eficiente de importaciones, con - el objeto de reducir la sensibilidad de la balanza comercial en relación con el ciclo económico interno y externo.

II) Elevar al máximo, la contribución neta de los recursos tecnológicos, administrativos y financieros del exterior, así - como la expansión, diversificación y modernización de la planta productiva nacional; en este sentido, orientar la inversión ex-- tranjera directa, de acuerdo con las prioridades de la estrate-- gia de desarrollo.

III) Reorientar las relaciones financieras con el exterior, para proveer al país de los recursos financieros complementa-- rios, que requiera su proceso de desarrollo.

Una vez que se han enunciado en forma general, las políti-- cas económicas y los objetivos que se busca lograr con ellas en materia de comercio exterior, pasaremos a señalar en forma con-- creta las acciones específicas que se proponen dentro del Plan-- Nacional de Desarrollo:

A) Se concederá protección comercial, al igual que cual-- quier otro estímulo específico, con criterios claros de tempora-- lidad, de acuerdo con los objetivos de la estrategia de reorien-- tación del aparato productivo;

B) Se reordenará el sistema de permisos de importación, - sustituyéndolo para una parte importante de las fracciones del comercio exterior, por un sistema de aranceles. Para las fracciones que queden sujetas a permisos previos, se harán explícitas las cuotas correspondientes y se dará transparencia a los - mecanismos de asignación de las mismas, se aplicará conjuntamente con el permiso previo, un arancel que evite la generación de ganancia monopólicas;

C) Se concentrará, fundamentalmente el manejo de la protección vía permisos, en la producción de bienes intermedios y de capital; se adecuará gradualmente el nivel de protección correspondiente, que depende de las condiciones internas y externas, en el marco de esquemas de fomento que queden definidos en los respectivos programas integrales de desarrollo industrial;

D) Se instrumentará el gravamen al consumo suntuario, a través de impuestos, que incidan tanto sobre las importaciones como, sobre las compras internas; resulta inadecuado el uso de permisos de importación o aranceles con este propósito, ya que estimula de manera indeseada la producción interna de estos productos, la cual es intensiva en capital y en importaciones, genera poco empleo y reproduce las causas de la desigual distribución del ingreso;

E) Se simplificarán considerablemente los actuales trámites para exportar e importar; se creará una sola ventanilla pa-

ra todas las gestiones correspondientes, y en las aduanas cuando así proceda;

F) Se asegurará el acceso a la política de protección a todos sus beneficiarios potenciales, a través de una mayor generalidad y automaticidad en su aplicación.

Paralelamente a la aplicación de estas políticas comerciales, se otorgarán apoyos específicos de índole diversa, para fomentar las exportaciones y la sustitución eficiente de importaciones, tales como:

a) Canalización en forma prioritaria de apoyos crediticios; este instrumento ha cobrado importancia en el resto de los países, por lo que México también debe usarlo para no perder competitividad en los mercados mundiales;

b) Agilización de los procedimientos para la devolución de impuestos por importación temporal, sobre actividades de exportación, así como de impuestos indirectos, tanto a los exportadores como a sus proveedores nacionales;

c) Divulgación e información acerca de las potencialidades de exportación y de sustitución de importaciones en los diferentes mercados; se organizarán ferias para dar a conocer los productos mexicanos y se participará en forma directa en los casos de difícil acceso a los mercados mundiales (artesanías, pe-

queña y mediana industria, etc.), poniendo en contacto a compañías de exportación y productoras;

d) Trato preferencial a la carga de exportación mientras se fortalecen las relaciones entre los diferentes medios de transporte; se ampliarán las instalaciones de almacenamiento y se elevará la eficiencia de operación de las instalaciones portuarias;

e) Se mantendrá el marco legal de operación para la inversión extranjera directa que asegure su concurrencia complementaria y una contribución neta positiva a los objetivos nacionales de desarrollo; como consecuencia de la definición clara de las prioridades industriales en el marco de los programas de mediano plazo correspondientes, se buscará en particular, la sustitución eficiente de importaciones en ramas seleccionadas, la generación de un presupuesto de divisas equilibrado o incluso superavitario, la producción de bienes industriales y servicios a escalas internacionalmente competitivas, la cabal transmisión de tecnologías modernas y habilidades administrativas.

Dentro del capítulo octavo (13), del Plan Nacional de Desarrollo denominado "Políticas Sectoriales", se nos presentan los propósitos, estrategias y líneas de acción de las que se derivarán los programas de mediano plazo de carácter sectorial, mis-

mos que estudiaremos detalladamente en el siguiente apartado de este capítulo dentro del Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior; bástenos por el momento, el referir que, en lo que se refiere al sector exportador y de desarrollo industrial, es muy importante tener en cuenta que el desarrollo industrial no debe buscarse a costa de desequilibrios macroeconómicos insostenibles. La experiencia muestra los efectos de la falta de congruencia dentro del proceso de planeación, por lo tanto, en la instrumentación de la nueva estrategia del desarrollo industrial y de comercio exterior, se dará una particular atención a la congruencia entre las políticas de regulación macroeconómicas y de fomento industrial.

Las orientaciones estratégicas que se precisarán en el Programa para el Desarrollo Industrial y de Comercio Exterior, contemplan las siguientes perspectivas en la formulación de sus políticas integrales:

I) El programar la industria y el comercio exterior por ramas, sobre las bases de cadenas y procesos productivos, logrando con ésto racionalizar la planta existente y optimizar el grado de articulación industrial e intersectorial;

II) Hacer congruente el conjunto de instrumentos de protección, fomento, regulación a la industria y al comercio exterior; con los lineamientos de política macroeconómica de desarrollo global;



III). Hacer eficaz la participación de los diversos agentes-económicos, para poder impulsar al sector social y fomentar la capacidad empresarial, para lograr de este modo, el fortalecimiento de la economía mixta, y garantizar el desarrollo nacional.

Una vez que hemos hecho un análisis global del Plan Nacional de Desarrollo, que ha contemplado un diagnóstico de la situación económica, tanto en sus orígenes y antecedentes, como en su estado actual, sin dejar de incluir el aspecto de la formulación y planteamiento de políticas y estrategias generales y sectoriales que se proponen; pasaremos al estudio del documento que condensa y estudia en forma detallada estos lineamientos, que encuentran su origen en los presupuestos y consideraciones ya expuestas dentro del plan.

## 2. PROGRAMA NACIONAL DE FOMENTO INDUSTRIAL Y COMERCIO EXTERIOR

Este programa tiene su fundamento legal en los artículos 25 y 26 constitucionales, en la Ley de Planeación (14), y en el Decreto Aprobatorio del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

El propósito fundamental del programa, es promover una dinámica tal de desarrollo, que permita que México se consolide como potencia industrial intermedia hacia fines de siglo.

(14) Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día 5 de Enero de 1983.

En su presentación por parte del Ejecutivo Federal, el 30 de Julio de 1984, se señalan las finalidades a las que se encamina este programa y que mencionamos a continuación;

I) Un desarrollo industrial que sea eficiente y competitivo.

II) Crecimiento autosostenido y reducción de la vulnerabilidad externa conformando un sector industrial integrado hacia -- adentro, articulado con la economía nacional y más competitivo en el exterior.

III) Generación de empleos bien remunerados en forma permanente, y fomentar las inversiones productivas en actividades -- con mayor capacidad de ocupación, el desarrollo de la pequeña y mediana industria y la articulación de la industria con los demás sectores económicos.

IV) La distribución del ingreso más equitativo al garantizar la creciente incorporación de los mexicanos a los beneficios del desarrollo.

V) Desarrollo nacional más autónomo sobre la base de una tecnología vinculada a la planta productiva, la capacitación de los recursos humanos y el aprovechamiento de la capacidad de -- las empresas mediante una mejor organización de la estructura industrial.

VI) Actividades industriales que estén distribuidas racionalmente en el territorio, como resultado de la desconcentración de la industria, del aprovechamiento de los recursos naturales, humanos y de infraestructura; y la especialización de la producción por regiones.

VII) Empresariado nacional líder del desarrollo industrial, en el que se aprovechen plenamente las potencialidades de creatividad, por los sectores público, privado y social, bajo un marco de coordinación, complementaridad, confianza y libertad.

Para el cumplimiento de los propósitos fundamentales y de sus finalidades, se establecen las siguientes estrategias encaminadas al cambio estructural que sugiere el programa en estudio:

1. Conformar un nuevo patrón de industrialización y especialización del comercio exterior.
2. Configurar un esquema tecnológico más autónomo.
3. Racionalizar la organización industrial.
4. Propiciar que la localización de la industria sea tal, que se utilicen plenamente los recursos nacionales.
5. Aprovechar las capacidades creativas de los sectores productivos, fortaleciendo nuestro sistema de economía mixta, y
6. Conducir el cambio estructural hacia una sociedad más igualitaria.

El programa que nos ocupa, en su introducción nos expone - un análisis de la problemática económica e industrial a la que se enfrenta nuestro país, que si bien dentro de su proceso de - industrialización ha conformado un sector manufacturero amplio y diversificado, también nos presenta una reducida integración, eficiencia y competitividad, debido a problemas tanto de estrategias y políticas, como estructurales.

Los programas de industrialización han tenido como principal sustento y pivote, a la sustitución de importaciones. Sin embargo ésta, se ha basado principalmente en una política de -- protección, que se ha caracterizado por ser excesiva, permanente y carente de un patrón de selectividad en función de ventajas comparativas, trayendo como consecuencia efectos nocivos so bre los índices de precios relativos a la asignación de recursos.

Las políticas económicas recientes, han propiciado un fuerte desequilibrio que ha repercutido sobre el comportamiento de la actividad económica y el sector industrial en particular. - Así nos encontramos con un crecimiento de la demanda a un ritmo muy superior a la del producto, ésto acompañado de la sobrevaluación creciente de nuestra moneda, factores ambos que coadyuvaron a incrementar considerablemente el desequilibrio externo- (15).

---

(15) Fuente de Información proporcionada por Banco Nacional de Comercio Exterior. Anuario de Comercio Exterior. México 1982.

Lo anterior ha dado como resultado, que la actividad industrial en México continúe siendo altamente dependiente de importaciones y con baja capacidad exportadora (16).

Sin embargo, a pesar del desequilibrio externo, la economía nacional había crecido en las últimas décadas gracias a que pudo contar con diversas fuentes de financiamiento del déficit externo. En los años cincuenta y sesenta, las fuentes de financiamiento principales fueron las exportaciones agropecuarias y el turismo, mientras que en los setenta lo fueron la deuda externa y la exportación de hidrocarburos, ya que las exportaciones manufactureras sólo alcanzaron a financiar en 1980 una cuarta parte de las importaciones de manufacturas (17).

Ante las limitaciones y agotamientos de las mencionadas fuentes de financiamiento, así como la dificultad cada vez mayor para obtener créditos del exterior; la opción para crecer es financiar las importaciones principalmente con recursos provenientes de la propia industria nacional. Para esto, se requiere una industrialización más eficiente y competitiva, que permita que las exportaciones manufactureras financien una proporción creciente de las importaciones del sector. Por consiguiente, es menester para recuperar la capacidad de crecimiento de nuestro país, el generar y ahorrar nuestras propias divisas, mediante un proceso de industrialización que reduzca progresiva

---

(16) Idem.

(17) Véase El Comercio Exterior de México. Coedición de Siglo XXI Editores, S.A. de C.V. con I.M.C.E. y Academia de Arbitraje y Comercio Internacional. Primera Edición. México.

mente la exigencia de moneda extranjera para desarrollar la --- planta productiva, que fomente exportaciones y que sustituya se lectivamente importaciones.

Para la consecución de los fines señalados, el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior, dedica todo - un capítulo exclusivamente al comercio exterior, desde el punto de vista de su fomento y orientación de medidas para su desarrollo.

En efecto, el capítulo VI, titulado "Políticas de Protec--- ción y Fomento al Comercio Exterior," nos formula cuatro políti- cas que inciden directamente en el comercio exterior de nuestro país, y éstas son las siguientes:

- I. Racionalización de la protección.
- II. Fomento a las exportaciones.
- III. Franjas fronterizas y zonas libres.
- IV. Negociaciones comerciales internacionales.

La primera de ellas persigue asegurar el mercado interno - para la producción nacional, sin reducir el nivel de eficiencia de la misma, y utilizar el presupuesto de divisas como un pode-roso instrumento. La de fomento a las exportaciones pretende - incrementar de manera sostenida la generación neta de divisas, - y consolidar a un sector exportador manufacturero. La de fran-jas fronterizas y zonas libres buscará la diversificación de --

las zonas mencionadas y contribuirá al desarrollo regional. -- Por último, la de negociaciones comerciales internacionales permitirá contar con elementos legales y operativos, incluyendo -- las formas no convencionales de comercio exterior, que impulsarán el desarrollo nacional.

A continuación, y sin dejar de tener como referencia lo -- que el programa nos señala, pasaremos a hacer un breve análisis de cada una de las políticas mencionadas:

I. Política de Racionalización de la Protección.- Esta política deja atrás el dilema de proteccionismo absoluto o liberalismo a ultranza, y se orienta a racionalizar la protección para favorecer la sustitución eficiente de importaciones y fomentar las exportaciones.

Es conocido por todos, que el proteccionismo excesivo y -- permanente dá como resultado una industria sobreprotegida y en muchos casos ineficiente, es por ésto, que la política adecuada es la de racionalizar la protección, lo que implica ajustar gradualmente los niveles de protección para que permitan un proceso de importaciones selectivas y coadyuvar a una industrialización eficiente, más competitiva y que fomente las exportacio---nes. Es muy importante el destacar que la protección en el corto plazo estará orientada por consideraciones de balanza de pagos y el combate a las prácticas especulativas. La de mediano- y largo plazo estará guiada por la eficiencia de la planta pro-

ductiva y por la sustitución selectiva de importaciones, de --- acuerdo con la disponibilidad de divisas, y de moneda extranjera.

En el corto plazo se proseguirá con un esquema de asignación flexible y selectiva de importaciones, eliminándose el requisito de permiso previo para los bienes intermedios y de capital que no se produzcan en el país y que sean indispensables a la planta productiva. Para el resto de los productos, el sistema de protección se basará en el permiso previo, a fin de equilibrar la balanza de pagos, con el objeto de racionalizar el -- uso de divisas. Se eliminarán obstáculos y trabas administrativas que encarecen innecesariamente las adquisiciones en el exterior y afectan su comercialización interna. Asimismo se desconcentrará, en la medida de lo posible, la concesión de los permisos de importación.

En el mediano plazo, se convertirá al arancel en el principal instrumento de la política de protección; se mantendrá el - permiso previo cuando las condiciones de competencia internacional así lo exijan.

Para proteger el aparato productivo y controlar el uso de divisas, se buscará un nivel realista de tipo de cambio. Se -- aplicará el control de las importaciones para los productos que se fabrican en el país y los bienes prescindibles, asignándose, en estos casos, un papel complementario al arancel.



A partir del año de 1984, se han adoptado las siguientes - medidas con el objeto de racionalizar las importaciones:

A) Liberación del permiso previo, de las fracciones co--- rrespondientes a productos que no se producen en el país, y que son indispensables para el aparato productivo.

B) Eliminación del requisito de permiso previo, a las --- fracciones relativas a productos en los que se han detectado alzas indebidas de precios, motivadas por prácticas monopólicas y especulación.

C) Implantación de un sistema de *concesión* de permisos de importación en forma automática, como un paso previo a la liberación de fracciones seleccionadas, y de un sistema de negativa automática, que se refiere exclusivamente a bienes prescindi--- bles o suntuarios y a los que se asignan a canales exclusivos - de comercialización.

D) Selección de un grupo de fracciones a las que se les - ha fijado cuotas de importación. Al resto de las fracciones se les dá trámite de acuerdo a los criterios previamente establecidos, los cuales son publicados y actualizados en forma trimes-- tral.

E) Establecimiento de normas para la simplificación de -- los trámites y para la desconcentración administrativa en la expedición de los permisos de importación.

F) Revisión y actualización de los precios oficiales de - importación, sin dejar de considerar los estadísticos declara-- dos y las cotizaciones internacionales vigentes a fin de prote-

ger a la industria nacional de la competencia desleal, sobre todo cuando se elimina el requisito de permiso previo.

G) Actualización y revisión de los niveles arancelarios - para disminuir la dispersión de tasas, ajustándose en los casos en los que se libere la fracción, cuando así se justifique, --- atendiendo a los criterios de protección efectiva.

Ya que hemos hecho un análisis de las medidas adoptadas en cuanto a importaciones, es importante el mencionar el criterio a seguir en el aspecto de control de las exportaciones. El permisó de exportación se mantendrá en forma permanente para los - siguientes artículos: bienes socialmente necesarios; productos cuya comercialización se realiza a través de un canal único; -- productos que dañan la salud; bienes que se requieren para ga-- rantizar la seguridad nacional; especies en riesgo de extinción artículos sujetos al cumplimiento de convenios internacionales de los que México forma parte y bienes necesarios para la pre-- servación de la ecología mundial.

Corresponde a la Comisión de Aranceles y Controles al Comercio Exterior, establecer los aranceles y los controles de la Tarifa del Impuesto General de Exportación. En sus tareas procurará reducir al mínimo las trabas administrativas a la exportación, así como mantener el control cuantitativo sobre los artículos específicos que se mencionaron anteriormente. En lo - que se refiere a los impuestos de exportación, se reducirán al mínimo indispensable, sólo para garantizar el óptimo grado de -

transformación posible de los productos en el país.

En cuanto a las importaciones que realiza el sector público, serán realizadas bajo los lineamientos y las políticas que señale la Comisión Intersecretarial de Comercio Exterior del -- Sector Público, siendo ésta la encargada de supervisar el cumplimiento del presupuesto de divisas del mismo, homologar compras, facilitar la sustitución de importaciones y proporcionar los elementos necesarios para utilizar el poder de compra del - sector público en las negociaciones internacionales. El secretariado de la comisión corresponderá a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Se trata de un organismo de carácter consultivo, encargado de diseñar políticas y coordinar las decisiones en la materia; - en él, participarán las dependencias involucradas en las adquisiciones del sector público.

Es a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (18), - a la que le corresponde fijar las reglas generales para la adquisición de bienes en el exterior, así como promover la consolidación de compras y la unificación de equipos que se compran internacionalmente, en coordinación con las entidades usuarias y las cabezas de sector correspondientes. Todo esto permite -- aprovechar el poder de compra del sector público en las negocia

---

(18) Véase Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Artículo 34, fracción XIX.

ciones internacionales, obtener precios más bajos en las importaciones y colocar exportaciones, y por tanto ahorrar y generar divisas, así como cumplir con el presupuesto de las mismas.

II. Fomento a las Exportaciones. - En este rubro es muy importante el señalar, que se apoyará con especial énfasis aquellas ramas del sector exportador, constituidas por las productoras de bienes de consumo no duradero y las de insumos de amplia difusión, así como a los productores agroindustriales y manufactureros cuya mercancía sea menos vulnerable a variaciones de los precios del exterior; a las ramas que estén orientadas a la producción de bienes con un grado de integración nacional satisfactorio que promueva un saldo favorable en su balanza comercial y estimulen el intercambio tecnológico; a empresas molidoras que generen mayores beneficios al país; a las empresas con capacidad de adaptar sus productos y niveles de producción a las especificaciones y requerimientos del mercado externo.

En términos generales, las medidas fundamentales de apoyo a la exportación no petrolera serán un tipo de cambio realista, financiamiento competitivo internacionalmente y un régimen de liberalización de las importaciones temporales para exportar; al mismo tiempo se simplificarán y descentralizarán los trámites de comercio exterior para liberalizar y agilizar las exportaciones.

En cuanto al financiamiento comprenderá desde la fase de -

preinversión hasta la de comercialización del producto. En este aspecto será el Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCO--MEXT), el principal instrumento de apoyo financiero a las exportaciones. Otorgará créditos para financiar las diversas necesidades de los procesos productivos y de venta de las industrias-que participen en el comercio exterior. Concederá apoyos a las empresas comercializadoras para financiar a los compradores de sus exportaciones y para el financiamiento de sus importacio---nes. Se enfatizará el otorgamiento de créditos al objeto y no al sujeto. Adicionalmente, actuará para apoyar las solicitudes de crédito que previamente haya aceptado el resto de la banca - con objeto de facilitar las importaciones necesarias para la industria nacional; así como el otorgamiento de créditos para ga-rantizar las exportaciones de bienes y servicios y reasegurar - las operaciones de exportación.

En cuanto a la industria maquiladora, el financiamiento se orientará a la creación de fuentes de abastecimiento de insumos para esta industria.

Se mantendrá la importación temporal de insumos que se incorporen a productos de exportación.

Se reducirán los trámites a la exportación, eliminándose - la duplicidad de intervenciones. Para esta finalidad se utilizará a la Comisión Mixta Asesora de Política de Comercio Exterior -- (COMPEX), que se ha creado con el fin de concertar acciones en-

materia de comercio exterior entre los sectores público, privado y social; correspondiéndole a esta comisión el análisis y -- elaboración de los programas de exportación por ramas industria les. Una vez puesto en marcha un programa, los beneficios del mismo serán aplicables a todas las empresas que se dediquen a -- la actividad que cubra el plan correspondiente.

Desde el punto de vista fiscal, el fomento a las exporta-- ciones consistirá en que se autorizará la devolución de los im-- puestos de importación que correspondan a los insumos utiliza-- dos directamente en los productos de exportación. Asimismo, -- los artículos que se envíen a los mercados internacionales con-- tinuarán exentos del impuesto al valor agregado.

En lo que respecta a los aranceles y control a las expорта ciones se continuarán adecuando los niveles arancelarios de los productos que sea necesario mantener con impuesto de exporta-- ción, a fin de que éstos no incidan en la capacidad exportadora del país. Por lo que se refiere a los controles, sólo se man-- tendrán, los que ya se han mencionado en este apartado.

Por otro lado se buscará resolver y agilizar los problemas relacionados con las áreas de: transporte marítimo, aéreo, fe-- rroviario, autotransporte de carga y maniobras de carga y des-- carga en puertos y fronteras.

### III. Política de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres. - -

Con esta política lo que se pretende es fomentar la integración económica de estas zonas con el resto del país, con lo que se recuperará el mercado de la región para la producción nacional. Para este efecto se deberá garantizar el abasto oportuno, suficiente y adecuado de productos de consumo generalizado y bienes de producción, fundamentalmente con productos de origen nacional, que se complementen en los casos necesarios con importaciones.

Se buscará promover el desarrollo de una planta industrial eficiente, que haga uso de un mayor porcentaje de insumos nacionales, sustituya importaciones y utilice la frontera como plataforma de exportación, tanto en forma directa, como indirecta, a través de los turistas que visitan esas regiones.

Factor importante es modernizar y mejorar la competitividad del comercio, con el fin de arraigar la demanda del residente fronterizo en los comercios locales mediante una oferta de productos regionales y nacionales que se complementen, en caso necesario, con los de importación y ambos se vendan en condiciones competitivas en el exterior.

Como apoyos adicionales a la industria que se establezca en estas regiones del país, se permitirá la importación, libre de impuestos de la maquinaria, equipo, insumos y refacciones -- que no se produzcan en el país, siempre y cuando sus productos --

se destinen al mercado interno.

En los casos de exportación podrán utilizar la importación temporal de materias primas e insumos. Asimismo se favorecerá el desarrollo de la industria maquiladora y el de las empresas que abastecen a dicha industria.

Se efectuarán muestras de los insumos requeridos por la industria maquiladora y por la industria fronteriza con el propósito de sustituir importaciones.

Se permitirá la internación de productos industriales fabricados en las zonas libres, siempre y cuando tengan un grado de integración similar al de la industria del resto del país. - En el caso de que los productos que se elaboren en las zonas libres no se produzcan en otras partes del territorio nacional, - se podrá permitir su internación en condiciones preferenciales.

De acuerdo a este programa, las ciudades de Tijuana, Mexicali, Ciudad Juárez, Piedras Negras, Nuevo Laredo, Reynosa, Río Bravo, Matamoros, Tapachula y Chetumal, así como el corredor industrial Sabinas-Ciudad Anáhuac, son consideradas como centros-motrices de exportación, razón por la cual se les dotará de la infraestructura necesaria para lograr esta finalidad.

A efecto de obtener que el comercio contribuya al fortalecimiento de la actividad económica de las poblaciones fronterizas



zas, así como para lograr su mayor incorporación a la economía nacional, se fomentará la sustitución de importaciones, por medio de un programa eficiente de abasto de productos básicos a estas regiones, para lo cual se contará con el apoyo de CONASUPO, DICONSA e IMPECSA, así como con el apoyo de los fondos financieros del Gobierno Federal, insertados en el Sistema Nacional de Abasto.

Se auspiciará la celebración de ferias y exposiciones comerciales, así como de muestras de la industria nacional para incentivar sus ventas en el mercado fronterizo.

Se desconcentrará la expedición de permisos de importación y exportación, por medio de cuotas por ciudades, a fin de apoyar las actividades agropecuarias y turísticas de las franjas fronterizas y zonas libres del país.

Se continuarán otorgando cuotas para la importación de productos originarios de los países de Centro-América, para completar el abasto de los estados de Chiapas y Quintana Roo.

Se prorrogará la vigencia de las zonas libres de Baja California, parcial de Sonora, Baja California Sur y Quintana Roo, hasta 1991. En su prórroga se establecerán las modalidades que permitan su incorporación a la economía del país.

#### IV. Política de Negociaciones Comerciales Internacionales.

Ante las condiciones actuales del mercado internacional, - es necesario que México negocie con otros países y regiones la apertura de mercados para sus productos de exportación.

Para contrarrestar el efecto del neoproteccionismo de los países industrializados sobre las exportaciones no petroleras - mexicanas, se utilizarán las negociaciones y los acuerdos comerciales internacionales para buscar apertura, penetración y permanencia de las ventas externas, sobre todo de manufacturas, en mercados tradicionales y nuevos, con el objeto de facilitar la expansión sostenida de las mismas.

Se aprovecharán los beneficios de diversas modalidades de comercio no convencional, como el intercambio compensado y el - trueque. Para reforzar la estrategia de negociaciones comerciales se utilizará la capacidad de compra del sector público.

Las negociaciones comerciales internacionales, se deberán concebir bajo un enfoque económico integral, que relacione al - comercio exterior con la transferencia de tecnología, la inversión extranjera directa e indirecta, el turismo, la subcontratación internacional y el transporte.

Se complementarán y coordinarán los esfuerzos de los sectores público, privado y social, con el fin de acordar los objetivos inmediatos que normarán las negociaciones y prioridades - de México en dichas negociaciones. Estas se programarán en tal

forma, que queden comprendidas, además de los intereses del sector privado, las importaciones y exportaciones del sector público, dando especial importancia a los productos manufacturados, agropecuarios, agroindustriales y a los acuerdos de trueque o intercambio compensado. En todos los casos se buscará promover mejores condiciones de comercio en sectores que contengan mayor valor agregado y empleo.

En cuanto a las negociaciones con países industrializados, se buscarán modalidades para reducir en lo posible, el efecto proteccionista que afecta a nuestras exportaciones, y de incrementarlas a través del sistema generalizado de preferencias, -- con apoyo en otros mecanismos de cooperación. Los acuerdos que se concerten tenderán a incrementar la expansión de la economía nacional, así como el establecimiento de medidas para evitar la triangulación del comercio.

Con los países de la misma región, se buscará la complementación industrial y comercial; la negociación de ventajas a trávés de acuerdos multilaterales y bilaterales que beneficien nuevas producciones, y aprovechen el mercado ampliado, así como -- las ventajas comparativas. Se tratará de coordinar posiciones, con el apoyo de los países en desarrollo, en negociaciones comerciales específicas.

Se continuará con el participar activamente en foros internacionales, aún en aquellos organismos de los que México no es

miembro, para apoyar las decisiones congruentes con nuestro interés nacional.

Se seguirá con la política de formar parte activa en los convenios internacionales, en que intervengan países relacionados por un producto; como por ejemplo: azúcar, café, cacao, petróleo, etc.

Se buscará negociar la reducción de barreras arancelarias, y en el caso de las no arancelarias, su atenuación y eliminación a través de consultas o acuerdos específicos por productos.

Cuando sea posible, se tratará de llegar a acuerdos específicos, a fin de asegurar el abastecimiento de materias primas, productos intermedios y otros insumos, para alimentar en forma regular el aparato productivo mexicano, especialmente en sectores que generan empleos y exportación.

En cuanto a las empresas y consorcios de comercio exterior, se les brindará apoyo orientado a buscar la apertura de nuevos mercados y fortalecer los ya existentes. Con el establecimiento de un sistema de comercialización internacional del Estado, se aprovechará la capacidad de compra de éste, para promover la exportación de bienes no petroleros de empresas públicas y privadas. Se apoyará a las industrias de comercio exterior privadas, con el propósito de obtener mejores resultados en el inter

cambio comercial de México con el exterior.

Con la aplicación de las medidas que se han mencionado dentro del presente apartado de este capítulo, se espera un repunte del intercambio comercial mexicano, sin embargo, será necesario inducir un espíritu de austeridad y eficiencia de la economía, ya que por sí solo, aún cuando se lograra este repunte, no se obtendrán resultados completos que propicien el salir de la crisis en que se encuentra envuelta.

Por otro lado, de fundamental importancia, es que esta eficiencia se logre en lo relacionado con la diversificación tanto de mercados como de productos a exportar, ya que de esto, dependerá el que México se libere de las pesadas cadenas comerciales que significa el depender casi exclusivamente de sus ventas de petróleo, así como el estar sujeto a los caprichos y medidas --proteccionistas de su principal cliente y proveedor de exportaciones, bienes de capital e insumos indispensables, importaciones, etc., como lo es, los Estados Unidos. Es por esta razón -- que dedicaremos el siguiente apartado exclusivamente al estudio de este tema.

### 3. DIVERSIFICACION DE MERCADOS Y PRODUCTOS A EXPORTAR

Como se ha señalado en los apartados iniciales de este capítulo, es de vital importancia para la economía nacional, el lograr aumentar en forma considerable, las ventas de sus productos al exterior, pero sin depender de un número limitado de mer

cancias o de países adquirientes de las mismas, sino el buscar la expansión y diversificación de los productos a exportar.

El incremento de las exportaciones no petroleras es uno de los pivotes sobre los que descansa la actual estrategia de desarrollo económico de México (19). La planeación industrial y de comercio exterior, se ha planteado la meta de lograr un crecimiento en el valor de este tipo de ventas. Por otra parte, dentro de las exportaciones no petroleras, se espera que jueguen un papel relevante las de los productos manufacturados.

Actualmente los países que han logrado un superávit en su balanza comercial a costa de una fuerte caída en sus importaciones y no por el aumento de sus exportaciones, se encuentran enfrascados en una lucha encaminada a conquistar nuevos mercados internacionales, sin embargo se ven acosados por aquellos otros que aún cuando se consideran económicamente industrializados y desarrollados, debido a las condiciones económicas mundiales recientes, han manifestado altos déficits comerciales, simultáneo con la pérdida de su participación exportadora (20).

Independientemente de los superávits en sus balanzas comerciales, el primer grupo de países, entre los que se encuentra México, necesitan aumentar sus exportaciones mundiales, por la creciente necesidad de divisas requeridas para saldar los altos

(19) Véase Wilson Pérez Núñez. La Evolución de las Exportaciones Manufacturadas en 1983. Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C. Primera Edición. México, Enero de 1985, pág. 87.

(20) Véase El Comercio Exterior de México. Ob. Cit., pág. 92.

costos del pago del servicio de sus deudas internacionales. Es to se complica aún más, porque el segundo conjunto de países, - entre los que podemos mencionar como claro exponente a los Estados Unidos, buscan saldar sus balanzas comerciales justamente - reduciendo sus importaciones, mediante una serie de medidas proteccionistas o tomando una posición agresiva como exportadores- (21).

Aunado a lo anterior, nos encontramos con un marcado des-- censo de la demanda mundial de productos, que ha dado lugar a -- una fuerte caída de las exportaciones mundiales, situación que-- nos muestra como consecuencia, que un mejor desempeño en el mer cado internacional no puede provenir de un crecimiento general- de la demanda, sino de la conquista de una mayor cuota de merca do, a costa de otros países competidores (22).

Considerando el contexto anterior, se desprende, como ati-- nadamente nos lo señala el Lic. Luis Malpica de Lamadrid en en-- trevista periodística (23) "la necesidad urgente de diversifi-- car nuestros mercados de exportación, sobre todo, tomando en -- cuenta las políticas proteccionistas adoptadas por los Estados-- Unidos, los cuales consideran que todas las exportaciones mexi-- canas son subsidiadas, llegando incluso al absurdo de señalar -

(21) Véase Claudia Schatan Pérez. México y la Pugna por Nuevos Mercados de Exportación. Centro de Investigación y Docencia Económicas A. C. Primera Edición. México, Enero de 1985, pág. 77.

(22) Idem.

(23) Luis Malpica de Lamadrid, Urgen otros mercados al frenar los Estados Unidos nuestra exportación", Excelsior, Marzo 6, 1983, 1a. plana.

que el Plan Nacional de Desarrollo es en sí mismo un subsidio a nuestras exportaciones. Esta situación ha dado como resultado la aplicación de aranceles e impuestos compensatorios a los productos mexicanos que se exportan a ese país" (24).

Es por ésto, que se explica por sí solo el hecho de la importancia que tiene el diversificar y no depender casi en forma exclusiva de un comprador, ya que se está sujeto a las medidas que éste adopte en defensa de su economía.

Sin embargo, es muy importante aclarar en este momento, -- que los esfuerzos de diversificación tanto de mercados como de productos a exportar, deberán ser planificados y de acuerdo a nuestra capacidad real de producción, sin descuidar en forma alguna los mercados con los que actualmente se cuenta, sino que -- al contrario, buscar incrementar el apoyo a los ya existentes.-- Es decir, debemos orientar nuestra industria hacia la elabora--ción y manufactura de aquéllos productos en los que podamos competir en calidad y precio en los mercados internacionales.

Dicho de otra manera, es que debemos ser selectivos en --- cuanto al fomento de las exportaciones, pero sólo de aquellos -- productos o servicios, en los cuales México está en condiciones de franca competencia en los cuales se pueden aprovechar las -- ventajas que representa el contar con una importante cantidad -- de recursos naturales y materias primas, así como el costo rela

---

(24) Idem.



tivo de la mano de obra, que es inferior al de muchos otros países. Otro aspecto que es importante tomar en cuenta como ventaja, lo representa el hecho de que nuestro país cuenta con una infraestructura con capacidad instalada de producción, que sólo está a la espera de que se den las condiciones apropiadas para su aprovechamiento a su máxima capacidad.

Así pues, la cuestión se plantea de la siguiente manera; no basta producir por producir y exportar, sino que se debe fabricar y vender al extranjero, aquéllo en lo que seamos capaces y competitivos en los mercados internacionales, tanto en calidad como en precio, así como el adaptar nuestras exportaciones a un mercado mundial con una demanda constantemente cambiante. Aunado a todo esto, es imperativa la aplicación real y congruente de políticas de fomento y estímulo a las exportaciones, la agilización de los trámites y requisitos para la adquisición de las importaciones necesarias e indispensables para la industria nacional, para que ésta a su vez, esté en posibilidades de producir y fabricar aquellos productos que al ser vendidos en el exterior, le produzcan las divisas que son necesarias para su desarrollo económico.

En la actualidad, ante la situación del desplome de los precios del petróleo, misma que se espera que dure un periodo prolongado de tiempo (25), y ante la posibilidad de que los paí

---

(25) Véase Alejandro Villagómez. México y el Mercado Mundial Petrolero: Análisis y Perspectivas. Economía Mexicana. Publicación Anual del Departamento de Economía del C.I.D.E. Primera Edición. México, Enero de 1985. pág. 104.

ses industrializados y desarrollados adopten fuentes alternas - de energía, sobre todo si tomamos en cuenta que este energético es un recurso no renovable que necesariamente tendrá que agotarse; es necesario que nuestra economía se aparte y depende cada vez menos de este recurso como fuente de ingresos, y que se realice una reestructuración industrial interna que progresivamente lleve al país a especializarse en áreas de demanda mundial - dinámica, que son por lo general rubros de manufacturas cada vez más sofisticadas (26).

Por otra parte, no hay que descuidar la necesidad de bienes de importación para la industria nacional, que ha crecido - en gran medida, de manera que su sustitución eficaz por producción local ayude a la balanza comercial, pero siempre y cuando esta sustitución sea realmente en condiciones de ventaja para - nuestra economía, ya que en algunos casos resulta más fácil y - económico la obtención de estos satisfactores en el extranjero, en lugar de la producción de los mismos dentro de nuestro territorio.

En cuanto al aspecto de la diversificación de mercados, es otro reto y necesidad que se plantea como una medida para asegurar el colocar nuestras mercancías en los diversos mercados internacionales.

---

(26) Véase Claudia Schatan Pérez. Ob. Cit., págs. 84 y 85.

Con el objeto de lograr lo anterior, se deberán buscar y fomentar las relaciones, con aquellos países que puedan ser --- clientes potenciales de nuestros productos, o bien, que en alguna ocasión ya lo han sido, así como el establecimiento de convenios y tratados de comercio, con la asistencia y participación en los diversos foros internacionales que con este motivo se -- realicen, aún cuando no se forme parte de ellos, sino como es-- pectadores, con el objeto de conocer y estar al tanto de las -- condiciones de la economía mundial.

Otro aspecto que es importante procurar, es el de la presencia y participación de nuestros productos, en las diversas ferias y exposiciones que tienen lugar en diferentes partes del mundo, incluso organizar este tipo de eventos, con el objeto de que se conozcan las posibilidades que en materia industrial --- cuenta nuestro país.

Dentro de la diversificación y búsqueda de mercados para los productos nacionales, función muy importante es la que debe cumplir la diplomacia mexicana, así como la de los diversos organismos del Gobierno Federal, que de una u otra forma tienen relación con la celebración de acuerdos ó tratados, que tienen por objeto el impulsar y obtener dentro de lo posible, las condiciones más favorables para el desarrollo del comercio internacional mexicano, así como para el establecimiento y fortalecimiento de los mercados mundiales en los que participa nuestra nación con sus productos.

Otro aspecto de suma importancia es la participación activa o como observadores, de las organizaciones internacionales, aún en las que México no forme parte, para apoyar las decisiones que sean congruentes con el interés nacional. Como ejemplo específico podemos señalar a la Organización de Países Exportadores de Petróleo (O.P.E.P.), que si bien nuestro país no es parte integrante de ella, las negociaciones y determinaciones que se adoptan en su seno, influyen grandemente en el comercio mundial del petróleo, así como en el precio del mismo, lo que obliga a nuestra nación a ajustar o adoptar medidas encaminadas a proteger y defender su participación en el mercado internacional de este producto.

Mención aparte, merece el hecho de la adhesión al GATT por parte de nuestra economía, que aún cuando representa algunas ventajas y desventajas comparativas que estudiaremos en forma detallada en el capítulo correspondiente, nos incorporará a este importante foro de regulación internacional del comercio exterior, al cual pertenecen la mayoría de los países con los que comercia nuestra nación.

#### 4. BALANZA COMERCIAL

En este aspecto es muy frecuente el encontrar el que se utilice este concepto como sinónimo de Balanza de Pagos. Sin embargo, este último término contiene un significado mucho más amplio que incluye algunas consideraciones adicionales a lo que nos presenta en forma más limitada la balanza comercial.

La balanza de pagos, la podemos definir como aquélla cuantificación que realiza cada país, en el lado del activo de la totalidad de ingresos provenientes del exterior, y en el pasivo los egresos totales efectuados en el exterior (27).

La balanza de pagos enumera y cuantifica en el lado del activo todos los rubros por medio de los cuales los residentes de un país recibieron poder de compra externo a través de las mercancías o servicios proporcionados, y por la importación de capitales o venta de títulos y valores; al mismo tiempo enumera y cuantifica, en el lado del pasivo, todos los usos que los residentes de dicho país le dieron a su poder de compra externo, por concepto de importación de bienes o el pago de servicios recibidos, y por exportación de capitales.

Se puede afirmar que a su vez, la balanza de pagos está integrada principalmente por dos grandes balanzas:

- I) La balanza de Transacciones en Cuenta Corriente;
- II) La balanza de Capitales.

La primera se integra con la balanza comercial, que incluye exportaciones e importaciones de mercancías, y la balanza de servicios, que incluye los ingresos y pagos por concepto de servicios prestados al exterior o recibidos de éste.

---

(27) Véase Ricardo Torres Gaytan. Ob. Cit., pág. 205.

La segunda comprende las exportaciones e importaciones de títulos de propiedad y valores en el exterior, o por las deudas de capital propiamente dicho.

En cuanto a nuestro estudio, nos interesa el aspecto de la balanza comercial exclusivamente, aunque no se deja de reconocer el hecho de que forma parte muy importante, o dicho de otra manera, es un elemento básico de integración de la balanza de pagos, que es la que realmente conforma el entorno de las relaciones económicas entre las naciones, ya que contempla en forma total sus intercambios y la repercusión de éstos en la economía nacional o internacional de un país.

La balanza comercial, también denominada balanza de comercio, enumera y cuantifica el valor monetario de la totalidad de las compras y las ventas, únicamente por las mercancías que un país intercambió con el exterior. Dicha evaluación se refiere siempre a un período determinado de tiempo, generalmente de un año (28).

Es muy importante el aclarar que el cómputo del valor de las exportaciones y las importaciones que realiza un país es un tanto difícil obtenerlo en forma exacta, sólo se puede efectuar en valores aproximados, ya que suele afectarse por factores tales como:

---

(28) Aún cuando este período puede variar de acuerdo con la periodicidad y vigencia de los análisis de desarrollo y evaluación de cada nación.

- a) Los renglones incluidos:
- b) Las fuentes de información utilizadas;
- d) El método empleado en la evaluación.

A continuación daremos una breve explicación de cada uno de ellos:

a) Los renglones incluidos: depende del criterio que cada país adopte. Algunos de ellos están sujetos a criterios especiales, tales como la pesca capturada en aguas nacionales por embarcaciones extranjeras o la pesca que las embarcaciones nacionales efectúan en aguas internacionales o mares bajo el control de otros países; la compra-venta de embarcaciones; la compra-venta de oro y metales preciosos, situación esta última que plantéa complicaciones para su cómputo dentro de la contabilidad internacional de un país, ya que la salida de oro monetario para el país que los exporta tiene como resultado el de una des inversión internacional, ejerce presión en el mercado de cambios, reduce el ingreso y circulante nacional, en tanto que para el país receptor tendrá efectos inversos. En cambio, la exportación de metales preciosos, pero como resultado de mercancías producto de sus minas, significará aumento de empleo, de ingreso y del circulante, puesto que la venta de este oro y metales preciosos, no difiere de la exportación de otras mercancías ordinarias.

Algunos otros criterios que difieren entre los países para

su inclusión en la contabilidad que sirve para determinar su balanza comercial, son los que se refieren al contrabando, los envíos postales, la compra-venta de gas y de energía eléctrica entre países limítrofes, los pagos efectuados fuera del período-considerado pero que corresponden a transacciones efectuadas en el mismo lapso.

b) Las fuentes de información: en este aspecto, es muy - común el tener que aceptar la declaración de los exportadores e importadores de las mercancías objeto de intercambio internacional, o bien, el tener que basarse en los valores de las factu-ras correspondientes, sin embargo, en muchos casos ambas fuen-tes resultan obviamente falsas, por lo que el gobierno tendrá - que revisar los valores de las exportaciones e importaciones, - según las cotizaciones internacionales, de este modo estar en - posibilidades de realizar una contabilidad más o menos aproximada y así el poder cuantificar su balanza comercial.

c) El método empleado en la evaluación: a este respecto- podemos señalar, que la cuantificación variará de acuerdo con - la evaluación que se realice, sobre todo tomando en cuenta, el - que algunos países consideran únicamente el valor de las mercancías y otros incluyen también el costo del seguro, transporta-ción, empaclado y gastos que ocasionan las mismas, situación que obviamente repercuten en el precio y por consiguiente en la --- cuantificación de la balanza comercial.



Otro problema que suele presentarse a este respecto nos lo señala G. E. Meade (29), quien nos dice que es necesario tomar en consideración diversos elementos de juicio para poder hacer una valoración de cada transacción comercial, tales como: la fecha de celebración del contrato de venta, o bien tomar como base la fecha en que las mercancías cruzan la frontera o la fecha de recepción del pago real, situación que como ya se señaló se corre el riesgo de hacer anotaciones contables en un período diferente.

Resumiendo todo lo anterior expuesto, podemos concluir que el valor de las exportaciones e importaciones no se puede obtener en forma exacta, por lo que el cálculo de la balanza comercial sólo se podrá cuantificar en forma aproximada, sumando a las anteriores razones las siguientes:

a) A que los tipos de cambio varían en grandes o pequeñas cantidades o porcentajes y el valor de las mercancías es calculado a un tipo de cambio promedio, lo cual altera los valores reales de la balanza de comercio;

B) La imposibilidad de cuantificar las compras cotidianas que se realizan en las zonas fronterizas o libres del país.

C) El contrabando y las falsas declaraciones de los importadores y exportadores dedicados al comercio internacional.

D) Las compras de mercancías realizadas por los turistas-

---

(29) Citado por Roberto Torres Gaytán. Ob. Cit., pág. 207.

extranjeros en nuestro país, o las que los nacionales efectúan en el extranjero.

Es por todos estos aspectos, que se imposibilita el obtener el cálculo exacto del intercambio de mercancías, sin embargo, los valores aproximados que se obtienen son indicativos de la actividad comercial internacional que realiza cada país dentro del contexto universal.

Cualquiera que sea el conjunto de mercancías que incluya la balanza de comercio, las fuentes de información y la forma de cuantificarlas, se dice que una balanza de comercio es favorable, positiva o activa, cuando el valor de las exportaciones excede al de las importaciones. En el caso contrario, la balanza comercial se considerará desfavorable, negativa o pasiva.

Ahora bien, es necesario señalar, que aún cuando el cálculo de la balanza comercial se realiza en forma individual con respecto a las naciones con las que se tiene intercambio comercial, existe la posibilidad, y de hecho se presenta en muchos casos, el que se tenga balanza de comercio negativa con algunos países, pero con otros, el saldo resulte altamente positivo, situación que favorecerá el que en forma global se obtenga una balanza comercial positiva, que es a lo que toda economía fuerte y estable deberá tender y buscar, con el objeto de lograr un desarrollo, así como el progreso económico y social del Estado al que representa.

Sin embargo para poder obtener una balanza comercial favorable, se deberá buscar siempre bajo bases económicas saludables, es decir, con medidas de equilibrio financiero que permitan un desarrollo sano y sostenido de la actividad económica de una nación.

Como ejemplo de lo anterior, podemos señalar el hecho de que México, en los últimos años ha logrado el obtener una balanza comercial con saldo favorable, sin embargo, el precio y sacrificio que ha tenido que pagar para poder obtenerlo, ha sido muy alto, toda vez que este hecho se ha realizado como consecuencia de una política de reducción de las importaciones en forma drástica, y el de depender e incrementar en forma desproporcionada el mercado del petróleo para poder aumentar sus exportaciones. Esto ha traído como consecuencia, que la reducción de importaciones limite la capacidad productiva de la industria nacional, que necesita de insumos tales como, refacciones, maquinaria, y materia prima proveniente del exterior, para poder alimentar a su capacidad instalada. Aunado a lo anterior podemos agregar, el hecho de que la política de sustitución de importaciones no ha sido todo lo eficiente que se deseara por las razones que ya han sido expuestas en este trabajo, lo que da como resultado una industria nacional con deficiencias en su integración y también poca capacidad exportadora, lo que nos encuadra en un círculo vicioso, ya que al no poder exportar con eficiencia, tampoco se pueden obtener las divisas necesarias para la importación de todos los insumos indispensables para el -

fortalecimiento de la capacidad productiva. Si agregamos a esto, que el crédito internacional a nuestro país se ha restringido, como también que los precios del petróleo y materias primas de las cuales nuestro país depende en gran medida para su mercado exportador, han tenido una gran tendencia hacia la baja de sus precios, todo ello motivado por el control que sobre los mismos ejercen las potencias industrializadas, así como por la carga tan pesada que resulta el pago de los intereses por concepto de la deuda externa tanto pública como privada con los bancos y organismos financieros internacionales, por lo que podemos colegir que si bien nuestra economía presenta una balanza comercial positiva, ésto es resultado de la contracción obligada y necesaria de nuestras compras en el extranjero, y no el de una estrategia de incremento notable en las exportaciones, con los resultados ya expuestos, mismos que se han visto agravados, por las tendencias proteccionistas de los Estados altamente industrializados, o por las ofensivas comerciales que todos los países han tenido que adoptar en defensa de sus economías, y por la necesaria reducción de la plataforma de exportación del mercado petrolero debido al exceso de oferta de este producto en el mercado mundial, y a los escasos resultados obtenidos en las negociaciones internacionales de los países productores y exportadores, en defensa de sus intereses.

Es por lo anterior, que se nos plantea la necesidad de asumir una actitud de franca conciencia exportadora, de diversificación de mercados y productos, a efecto de que esta balanza co

mercial nos sea favorable pero bajo condiciones de salud económica y desarrollo social, es decir, el producir más para vender más, tanto en volumen como en calidad, para poder competir en los mercados internacionales, logrando con esto el que sea la propia industria nacional la que genere sus propias divisas que le son tan necesarias para su existencia o funcionamiento, y a su vez el poder estar en condiciones de sanear la economía nacional de las precarias condiciones en que actualmente se encuentra.

## CAPITULO V

### EL GATT

- Sumario:
1. Concepto.
  2. Antecedentes históricos y su creación.
  3. Objetivos y principios fundamentales del ---  
GATT.
  4. Convenientes de la incorporación de la econo-  
mía mexicana a este sistema.
  5. Algunas objeciones y consecuencias de la mis  
ma.

#### 1. CONCEPTO

En el capítulo inicial de este trabajo, mencionamos al ---  
GATT (1), como un organismo cuya finalidad es la de regular el  
comercio internacional a nivel mundial, es por ésto que se en-  
tiende la importancia que como tal nos presenta el conocer cuá-  
les son sus finalidades y alcances, dentro del contexto de las-  
relaciones de los países integrantes, así como el de aquéllos -  
que aceptan sus principios generales.

El GATT, cuya denominación proviene de las siglas en in---  
glés del nombre "General Agreement on Tariffs and Trade", cuyo-  
significado en español es el de "Acuerdo General sobre Arance-  
les Aduaneros y Comercio" (AGAAC), lo podemos definir como un -

---

(1) General Agreement on Tariffs and Trade o Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comer-  
cio.

acuerdo intergubernamental o tratado multilateral de comercio - que consigna derechos y obligaciones recíprocas en función de -- sus objetivos y principios. (2)

En otras palabras, el GATT es un tratado multilateral firmado por más de 90 naciones que realizan en conjunto aproximadamente las cuatro quintas partes del comercio mundial.(3)

Su finalidad básica es liberalizar el comercio mundial y - darle una base estable, contribuyendo así al crecimiento, desarrollo económico y bienestar de todos los pueblos.

El Acuerdo General es el único instrumento multilateral -- que fija normas convenidas para regir el comercio internacional. Durante sus 40 años, ha funcionado también como el principal or ganismo mundial internacional encargado de negociar la reduc--- ción total de los obstáculos entorpecedores del comercio y de - velar por las relaciones comerciales internacionales.

El GATT es pues, un código de normas y a la vez un foro en el que los países pueden discutir y resolver sus problemas co-- merciales o negociar con objeto de ampliar las oportunidades de comercio en el mundo. El hecho de que el volumen del comercio- internacional haya crecido ininterrumpidamente hasta octuplicar se desde la terminación de la Segunda Guerra Mundial, constitu-

(2) Véase Luis Malpica de Lamadrid. Ob. cit., pág. 14.

(3) Cufo de Fuentes de Información sobre régimen del Comercio Exterior. Ginebra, Suiza. Centro de Comercio Internacional.

ye una prueba del éxito obtenido en su doble función ya señalada.

Las normas establecidas en el Acuerdo General, rigen el comercio de los países miembros y las relaciones comerciales entre ellos. Los derechos y las obligaciones contractuales recíprocas que se estipulan en el Acuerdo, han sido aceptados en interés mutuo, por los países miembros. La vigilancia de la aplicación de estas normas así como su cumplimiento, es una actividad importante y permanente del GATT.

A lo largo de los últimos años, las actividades del Acuerdo General se han ido adaptando a los grandes cambios experimentados por la economía mundial; como por ejemplo, la modificación de la potencia económica relativa de naciones o grupos de naciones importantes, la cada vez mayor intervención de los países en desarrollo como factor de peso en los asuntos internacionales, la tendencia a la formación de agrupaciones económicas regionales o preferenciales, la aparición de dificultades monetarias y de pagos, la participación cada vez mayor de los países de Europa Oriental en el Acuerdo General, e incluso, la solicitud de países con economías centralmente planificadas, que han solicitado su adhesión al mismo, tal es el caso de China y la Unión Soviética.

Estos cambios han puesto de relieve la importancia del GATT como foro de discusión de las nuevas situaciones y como ---



marco de solución de las controversias que éstas traen consigo, así como instrumento apto para contrarrestar los efectos negativos de los mencionados cambios merced al ejercicio de una presión constante en pro de una mayor liberación del comercio mundial.

En los decenios pasados, los problemas comerciales de los países en desarrollo han sido motivo de preocupación cada vez mayor del GATT. La conciencia creciente de la importancia que el comercio tiene en este tipo de naciones, manifestada a principios del decenio de 1960, así como la atención y los recursos cada vez mayores que se dedican a este aspecto de la cuestión del desarrollo, han tenido en buena parte su origen en el trabajo realizado por el Acuerdo. (4)

En efecto, en beneficio de su interés económico, los países en vías de desarrollo que son miembros del GATT, pueden aplicar desde hace muchos años con considerable flexibilidad, algunas de las normas del Acuerdo General. En el año de 1965, se agregaron a éste, disposiciones que tratan concretamente del comercio y el desarrollo; como ejemplo, podemos citar que durante la Ronda de Tokio, (5) uno de los aspectos más importantes de las negociaciones comerciales, fue la aprobación de medidas para protección de los intereses de los países en desarrollo. Un hecho significativo que comprueba lo anterior, es la partici

(4) Véase Los Países en Vías de Desarrollo y el GATT, el nuevo capítulo relativo al comercio y al desarrollo. Ginebra, Suiza, 1965, pág. 10 y ss.

(5) Véase GATT: prosigue la Ronda Tokio. Banco Nacional de Comercio Exterior, "Comercio Exterior", vol. 25, núm. 8, Agosto 1975. págs. 898-901.

pación en las negociaciones, de muchas naciones en desarrollo - que no son miembros del GATT, así como el que en los últimos -- años, varios estados de Europa Oriental han negociado con éxito su adhesión al mismo.

Con lo anteriormente señalado, podemos decir que el GATT - en un concepto amplio, es una organización internacional con se de en la ciudad de Ginebra Suiza, al cual concurren los países-miembro, con el objeto de regular y facilitar las complejas relaciones comerciales que surgen entre ellos como consecuencia - de la actividad del intercambio de sus bienes y productos en ge neral.

## 2. ANTECEDENTES HISTORICOS Y SU CREACION

En el capítulo dedicado al estudio del comercio internacional y la necesidad de su regulación, señalamos la historia y el proceso que dió origen al surgimiento del GATT. Sin embargo, - consideramos conveniente el recordar brevemente los antecedentes y el proceso evolutivo, así como las diferentes Rondas y -- Reuniones que se han llevado a cabo dentro del seno del Acuerdo General, a lo largo del tiempo transcurrido desde su creación.-  
(6)

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, la economía internacional, en especial la de los países que intervinieron en for

---

(6) Firmado el 30 de Octubre de 1947 y en vigor a partir del 1°. de Enero de 1948.

ma directa o indirecta en la conflagración quedó totalmente dañada y desequilibrada, llegando incluso en algunos casos a la quiebra total, como podría ser el caso de Alemania, Japón, Italia, etc.

Como consecuencia lógica de este desequilibrio, se planteó la necesidad de llevar a cabo algunas reuniones a nivel internacional con el objeto de regular las relaciones económicas por medio de la implantación de nuevos mecanismos internacionales, tales como el "Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento" conocido también como "Banco Mundial", y el "Fondo Monetario Internacional".

Ya desde ese entonces el establecimiento del Fondo Monetario Internacional, fue considerado como uno de los avances más importantes para el desarrollo del comercio internacional. Sin embargo, ante la necesidad evidente de tener un organismo especializado en la regulación del comercio mundial, la Organización de las Naciones Unidas, a través de su Consejo Económico y Social, convocó en el año de 1946 a una Conferencia Internacional sobre Comercio y Empleo, estableciéndose al mismo tiempo un Comité Preparatorio para la formulación de un Proyecto de Convención de una Organización Internacional de Comercio (International Trade Organization) que complementaría las funciones del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

Este Comité Preparatorio tuvo como resultado que se aprob

ra un proyecto de tratado que establecía las reglas a seguir para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Empleo, que se celebró en La Habana Cuba (1947-1948), que a su vez dió como resultado un convenio conocido como Carta de La Habana, que establecía los propósitos y principios de una Organización Internacional de Comercio, sin embargo, nunca entró en vigor el mencionado acuerdo.

Simultáneamente, los países participantes deciden efectuar negociaciones relativas a aranceles aduaneros y restricciones al comercio, y así en el año de 1947, en la ciudad de Ginebra, se celebra la "Primera Conferencia de Negociaciones sobre Aranceles", que dió como resultado un tratado multilateral denominado "General Agreement on Tariffs and Trade". (GATT)

El Acuerdo General entró en vigor en el mes de Enero de 1948, de sus miembros que entonces eran 23, han pasado a ser más de 90, y muchos otros países que sin formar parte del mismo, aplican también las normas del Acuerdo en su comercio.

En cuanto a su estructura interna, mencionaremos brevemente que el órgano superior del GATT es el Período de Sesiones de las Partes Contratantes, que suele celebrarse una vez por año. Las decisiones se toman generalmente por consenso y no por votación, en las raras ocasiones en que se procede a votación, cada parte contratante o sea cada país miembro tiene un voto. En la votación de decisiones suele bastar la mayoría simple, pero se-

necesita una mayoría de dos tercios de los votos emitidos, que comprenda más de la mitad de los países miembros, para la conce sión de "exenciones", que son autorizaciones otorgadas en casos particulares, para dejar de cumplir determinadas obligaciones - impuestas por el Acuerdo.

Existe un Consejo de Representantes, que está facultado para ocuparse tanto de los asuntos de trámite como de los de carácter urgente que se presenten en el lapso que transcurre entre los períodos de sesiones de las Partes Contratantes. El Consejo se reúne aproximadamente unas 9 veces por año. (7)

Bajo la jurisdicción del Consejo de Representantes, existen diversos comités, que se encargan del estudio y análisis de los asuntos que le son encomendados. Entre los que destacan -- por su importancia, podemos mencionar al Comité de Comercio y Desarrollo, cuyo objetivo es seguir todas las actividades del GATT, procurando que se conceda atención prioritaria a los problemas de interés para los países en desarrollo. Sus informes se examinan directamente en el período de sesiones de las Partes Contratantes.

Otro de los comités que presenta singular importancia es el denominado Comité de Negociaciones Comerciales, mismo que -- fue creado en el año de 1973, cuya finalidad es la de realizar-

---

(7) Aunque este número puede variar de acuerdo con las circunstancias.

y proveer para que se realicen múltiples negociaciones comerciales multilaterales, y el de negociar mejoras del marco internacional en que se desarrolla el comercio mundial, en especial -- con respecto al comercio entre países desarrollados y en desarrollo, así como el trato diferenciado y más favorable a aplicar en ese comercio.

Además de los ya mencionados, el GATT cuenta con sendos comités permanentes encargados de examinar la situación de los -- países que aplican restricciones al comercio por razones de balanza de pagos, las cuestiones relativas a los textiles, las -- prácticas anti-dumping y los asuntos presupuestarios financieros o administrativos.

Independientemente de los comités, existen dentro del seno del GATT, los denominados Grupos Consultivos de Consulta y Trabajo. Los grupos de consulta tienen por objeto el analizar las notificaciones que formulen las partes contratantes referentes a sus intereses comerciales y que no hubieran podido lograr una solución satisfactoria a nivel bilateral.

Los grupos de trabajo son aquéllos que se integran para - el análisis de ciertos aspectos jurídicos y económicos y para - examinar el ingreso de solicitudes de nuevos miembros, o bien, - el examen de los acuerdos concertados por los países miembros, - con objeto de comprobar su conformidad con las disposiciones -- del Acuerdo General, así como el estudio previo sobre los que -

los países miembros desean adoptar una decisión conjunta. A veces se crean grupos de conciliación encargados de intervenir en los litigios entre países que lo conforman.

Existe un Director General también denominado Secretario-Ejecutivo, mismo nombre este último, que proviene del propio -- Acuerdo General. La sede de la Dirección General del GATT se encuentra en Ginebra, Suiza.

Una vez que hemos hecho mención de la estructura interna - del GATT, es conveniente el señalar, que como este organismo - es un foro internacional de negociación comercial, desde que -- fue fundado ha llevado a cabo dentro de su seno una serie de negociaciones comerciales con la participación de diferentes países, en las cuales se ha buscado la reducción de las restricciones y barreras al comercio internacional. Como ejemplo de estas negociaciones podemos citar, las del año de 1947 en la ciudad de Ginebra; la del año de 1949 en Annecy, Francia; en 1951- en Torquay, Inglaterra; la de 1956 en Ginebra; en el año 1960-- 1961 en Ginebra también conocida como "Ronda Dillon" y 1964--- 1967 en Ginebra conocida como "Ronda Kenedy."

Mención aparte merece la que consideramos más importante - de las negociaciones internacionales, mismas que se llevaron a cabo en el año de 1973 y que se les conoce como "Ronda de To--- kio", en la que participaron en la ciudad que dá su nombre a esta negociación, más de 100 países representados en una reunión-

ministerial.

La reducción sustancial de los aranceles aduaneros y las demás barreras comerciales, en especial los obstáculos arancelarios y no arancelarios, para el comercio de toda clase de productos industriales y agropecuarios, incluidos los productos tropicales y las materias primas, tanto en forma bruta como en cualquier fase de transformación, especialmente las medidas y los productos de importancia para el comercio de los países en desarrollo, fueron los objetivos básicos y primordiales que se buscaron en esta reunión, misma que a su término dió origen a la denominada "Declaración de Tokio", cuyos objetivos y propósitos señalaremos brevemente a continuación.

Los objetivos de estas negociaciones, los podemos reducir a los siguientes:

- I) Negociaciones arancelaria entre las naciones.
- II) Reducir o eliminar las medidas no arancelarias impuestas por las naciones en su ámbito territorial.
- III) Reducción o eliminación coordinada de todos los obstáculos al comercio en ciertos sectores seleccionados.
- IV) Examen de la adecuación del sistema multilateral de salvaguardia.
- V) Tener en cuenta las características especiales y la problemática del sector agropecuario.
- VI) Tratar a los productos tropicales como un sector espe-



cial y prioritario.

Estos objetivos a los que nos hemos referido, se analizaron y procuraron, sin dejar de tener siempre en cuenta, los propósitos básicos que deberían estar presentes en las negociaciones y que son: A) Conseguir la expansión, la liberalización - cada vez mayor del comercio mundial, así como la elevación del nivel de vida y del bienestar de la humanidad; B) El asegurar beneficios adicionales para el comercio internacional de los -- países en desarrollo.

Para el logro de los objetivos y propósitos que se pensaban lograr en estas negociaciones, se plantearon las siguientes finalidades y estrategias a seguir, enfocadas principalmente a las economías de los países en desarrollo:

a) La eliminación progresiva de los obstáculos al comercio y el mejoramiento del marco internacional en que se desarrolla el comercio mundial;

b) El aumento sustancial de sus ingresos en divisas;

c) La diversificación de sus exportaciones;

d) La aceleración a la brevedad posible de la tasa de crecimiento de su comercio internacional;

e) Aumento de la participación en la expansión del comer-

cio mundial;

f) Equilibrio entre los países desarrollados y los países en desarrollo en la distribución de las ventajas resultantes de esta expansión, facilitando y mejorando el acceso de los productos que más interesan a los últimos;

g) El establecimiento de precios estables y remuneradores para los productos primarios y materias primas.

Es conveniente el apuntar en este momento, que los principios que animaron a los participantes en las conversaciones de la Ronda de Tokio, que dieron lugar a la búsqueda de objetivos y propósitos que hemos mencionado, fueron los de otorgar y obtener la ventaja mutua; el obligarse a cumplir con lo pactado; - la reciprocidad global, respetándose la cláusula de la nación más favorecida, de acuerdo a las disposiciones que en este sentido contiene el Acuerdo General.

Las naciones participantes reconocieron la importancia de mantener al Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), así como el de otorgar especial atención y trato a la problemática de los países menos desarrollados. Con respecto a este último punto, los países más poderosos y desarrollados, manifestaron que no esperaban reciprocidad por los compromisos que adquirieran - en las negociaciones en cuanto a reducción o la eliminación de obstáculos arancelarios o de cualquier otra índole en lo que se

refiere a su comercio y relaciones económicas con los países menos favorecidos y en vías de desarrollo. Es decir, que los -- países desarrollados no esperan que en el curso de las negocia-ciones comerciales las naciones en desarrollo aporten contribu-ciones incompatibles con las necesidades de su desarrollo y fi-nanzas, así como el de su comercio exterior.

Como resultado de las conversaciones llevadas a cabo duran-te la Ronda Tokio, con el objeto de poner en práctica y hacer - operables a las negociaciones multilaterales, se instituyó el Comité de Negociaciones Comerciales, que tomando en cuenta los-principios, objetivos, estrategias y políticas a seguir estable-cidas en la Declaración de Tokio, lograr que de esta forma se - puedan elaborar y poner en marcha planes detallados de negocia-ciones comerciales y establecer procedimientos apropiados de ne-gociación, con inclusión de aquélllos especiales para las nego-ciaciones entre países desarrollados y en desarrollo, así como-el de supervisar la marcha de las negociaciones.

Otro de los resultados obtenidos en la Declaración de To--kio, es que en ella se prevee también la posibilidad de intro-ducir mejoras y adiciones en el propio Acuerdo General.

Una vez que hemos hecho mención a las juntas y negociacio-nes celebradas dentro del GATT, diremos también que los Acuer-dos y Protocolos de Adhesión de algunas naciones a este organis-mo, han constituido en sí la fuente de donde han resultado la -

reducción o consolidación de los derechos de aduana de gran cantidad de productos que son objeto del comercio mundial. Como - ejemplos de estos protocolos de adhesión podemos mencionar los- de Japón, Suiza, Canada, Hungría, etc., que han afectado tanto- el comercio de los países del GATT, e indirectamente a algunos- otros países que no pertenecen al mismo.

En cuanto a su aspecto formal, el Acuerdo General se en--- cuenta constituido por 38 artículos que son los que regulan y dan normatividad a las relaciones entre sus miembros. A conti- nuación expondremos brevemente a qué se refieren los lineamien- tos que señala cada uno de los preceptos mencionados y que con- forman al "Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio".

EL ARTICULO I.- Contiene la cláusula fundamental que ga-- rantiza a todos los países miembros el trato de la nación más - favorecida.

ARTICULO II.- En este artículo se preveen las reducciones arancelarias, que al ser enumeradas en las listas anexas al --- Acuerdo General, quedan consolidadas, es decir, forman parte -- del propio Acuerdo.

ARTICULO III.- Que prohíbe la aplicación de impuestos in- teriores que discriminan o van en contra de las importaciones.

Los ARTICULOS IV (películas cinematográficas), ARTICULO V-

(libertad de tránsito), ARTICULO VI (derechos anti-dumping y de rechos compensatorios), ARTICULO VII (aforo aduanero), ARTICULO VIII (derechos y formalidades), ARTICULO IX (marcas de origen)- y ARTICULO X (disposiciones comerciales), son los que conforman la parte técnica del Acuerdo, es decir, están encaminados a prevenir o limitar la implantación de medidas que con el pretexto de contener un carácter técnico, pretendan aplicar alguno o algunos países para substituir a los derechos arancelarios.

ARTICULO XI.- Esta disposición nos señala la limitación o eliminación general de las restricciones cuantitativas a las importaciones o exportaciones.

ARTICULO XII.- Que establece restricciones que tengan -- por objeto el proteger el equilibrio de la balanza de pagos de una nación.

ARTICULO XIII.- Se señala la aplicación no discriminatoria de las restricciones cuantitativas. Es decir, cuando por alguna causa sea indispensable el aplicar alguna restricción -- cuantitativa a algún producto, ya sea en su importación o exportación, esta medida se aplicará en general para todas las naciones que intervengan en el comercio de este producto.

ARTICULO XIV.- Establece excepciones a la regla de no discriminación. Esto significa que en algunos casos, por circunstancias especiales, algún país puede otorgar trato especial a -

otro, pero será siempre que subsistan estas circunstancias y no se cause mayor perjuicio a otras partes contratantes. Como circunstancias especiales podemos señalar las siguientes: países-en vías de desarrollo, desequilibrios en balanza de pagos, escasez grave de divisas, etc.

ARTICULO XV.- Se refiere a la colaboración del GATT con el fin de coordinarse con el Fondo Monetario Internacional.

ARTICULO XVI.- Tiende a la eliminación de las subvenciones a las exportaciones.

ARTICULO XVII.- En el que se exige que las empresas comerciales del Estado no incurran en discriminaciones en sus actividades de comercio exterior.

ARTICULO XVIII.- Se reconoce que los países en desarrollo pueden tener necesidad de cierta flexibilidad arancelaria y de aplicar algunas restricciones cuantitativas para conservar sus reservas de divisas.

ARTICULO XIX.- Establece las medidas de urgencia que un país puede adoptar contra las importaciones que causen perjuicio a los productores nacionales.

ARTICULO XX y ARTICULO XXI.- Ambos preceptos contienen disposiciones relativas a las excepciones que se pueden aplicar

al Acuerdo, admitidas por razones generales o de seguridad. -- Por ejemplo, las necesarias para proteger la salud pública, la seguridad nacional, mantenimiento de la paz mundial, etc.

ARTICULO XXII.- Que se refiere a las consultas. Es decir cada parte contratante se obliga a someter y participar en las consultas que le sean formuladas por otra parte contratante, -- cuando éstas se refieran a una cuestión relativa a la aplicación del Acuerdo.

ARTICULO XXIII.- Que se refiere a la solución de diferencias que surgen entre las partes contratantes. Siempre se buscará la protección de las ventajas y concesiones que se otorgan por medio del Acuerdo General. Sólo en el caso de circunstancias graves, que justifiquen tal medida, se podrán autorizar a una o varias partes contratantes para que suspendan, con respecto a otra u otras, la aplicación de toda concesión o el otorgamiento de cualquier ventaja contenida y estipulada en el Acuerdo General.

ARTICULO XXIV.- Se regulan las condiciones en que las --- uniones aduaneras y las zonas de libre comercio pueden constituir excepciones al principio de la nación más favorecida.

ARTICULO XXV.- Se prevee y se requiere de la acción colectiva de las partes contratantes. Por virtud de este artículo existe y se plantea la posibilidad de eximir a alguna de ellas,

con respecto a las obligaciones impuestas por el Acuerdo.

ARTICULO XXVI.- A partir de este artículo, se contienen - disposiciones relativas a la aplicación y funcionamiento del -- Acuerdo General. En el caso concreto de este precepto, se refiere a la aceptación, entrada en vigor y registro del "Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio".

ARTICULO XXVII.- Que trata del retiro de concesiones arancelarias otorgadas en virtud del Acuerdo General, a los países que dejen de ser miembros.

ARTICULO XXVIII.- Establece la modificación de las listas que contienen las tarifas arancelarias y los productos a los -- que se les aplican. En un precepto adicional denominado ARTICULO XXVIII bis, se plantean diferentes procedimientos que tienen como función principal la de regular a las negociaciones arancelarias, que son parte fundamental y objetivo principal del ---- Acuerdo General.

ARTICULO XXIX.- Establece la relación entre el GATT y la Carta de La Habana. Sin embargo, como este documento nunca llegó a entrar en vigor, señala disposiciones y procedimientos a - seguir para decidir si se modifica, completa o mantiene el ---- Acuerdo.

ARTICULO XXX.- Que contiene la posibilidad de introducir-



enmiendas al Acuerdo General y los requisitos a cumplir para la entrada en vigor de las mismas.

ARTICULO XXXI.- En este precepto, se encuentra la normatividad relativa al retiro de alguna parte contratante, o bien, - al retiro de uno o varios territorios aduaneros distintos y que estén representados por ella internacionalmente, siempre y cuando gocen de autonomía completa en la dirección de sus relacio-- nes comerciales internacionales. El retiro será efectivo a la expiración de un plazo de seis meses a contar de la fecha en -- que el Secretario General de las Naciones Unidas reciba una notificación escrita de dicho retiro.

ARTICULO XXXII.- Se define lo que es parte contratante para el Acuerdo General. Serán Parte Contratante del Acuerdo, -- los gobiernos que apliquen sus disposiciones de conformidad con el artículo XXVI, o con el artículo XXXIII, o en virtud del Protoloco de Aplicación Provisional.

ARTICULO XXXIII.- Estipula que todo gobierno que no sea - parte del Acuerdo, podrá acceder a él, siempre y cuando se fi-- jen las condiciones o se cumplan los requisitos que exige el -- GATT para la incorporación al mismo.

ARTICULO XXXIV.- Establece que los anexos del Acuerdo Ge-- neral forman parte integrante del mismo. Por esto último en-- tendemos que aquellos documentos y disposiciones contenidas en

los anexos del Acuerdo, son de observancia general y su cumplimiento deberá llevarse a cabo por todos los países que forman parte del GATT.

ARTICULO XXXV.- Nos señala la no aplicación de las disposiciones del GATT entre determinadas partes contratantes, siempre y cuando se den las condiciones necesarias que en el mismo artículo se estipulan.

Los artículos que procederemos a mencionar, que son los -- que forman la última parte del Acuerdo General, fueron agregados en el año de 1965, y se refieren a las necesidades especiales de los países en desarrollo.

ARTICULO XXXVI.- En el que se fijan los principios y objetivos del GATT, en lo relativo a satisfacer las necesidades de comercio y desarrollo de los países menos favorecidos, que por lo tanto se encuentran con la urgente necesidad de promover su desarrollo.

ARTICULO XXXVII.- Contiene el compromiso que adquieren -- las naciones con economías desarrolladas, para aplicar las medidas pertinentes con el objeto de conceder prioridad a la reducción y supresión de los obstáculos que se oponen al comercio de los productos cuya exportación ofrece un interés especial para las naciones en vías de desarrollo.

ARTICULO XXXVIII.- Establece una acción colectiva de todos los miembros del Acuerdo, con el objeto de promover y obtener los objetivos enunciados en el artículo XXXVI del mismo, -- así como el de asegurar condiciones mejores y aceptables de acceso a los mercados mundiales para los productos que ofrecen -- los países menos desarrollados, también el implementar medidas tendientes a estabilizar los precios a niveles equitativos y remuneradores para las exportaciones de tales productos.

Aunque hemos señalado los lineamientos generales del articulado del Acuerdo General, es pertinente aclarar, que cada uno de ellos contiene en forma amplia y estructurada, las condiciones y requisitos necesarios para el cumplimiento de los objetivos y principios fundamentales del GATT, mismos que analizaremos a continuación en el siguiente apartado de este capítulo.

### 3. OBJETIVOS Y PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DEL GATT

Aunque el Acuerdo General se encuentra contenido en un documento largo y complejo, sobre todo, como resultado de las discusiones y conversaciones que han antecedido al ingreso de algunos de sus miembros; está basado en unos pocos principios y objetivos fundamentales.

Al referirnos a la Ronda de Tokio hicimos mención a los objetivos y finalidades que la constituyeron y animaron, mismos -- que son coincidentes precisamente con aquéllos que forman la -- esencia del Acuerdo General y que mencionaremos a continuación.

Como primer objetivo, podemos señalar el de que las relaciones comerciales y económicas deben buscar el lograr niveles de vida más altos para los habitantes de las naciones en general. Dicho de otra forma, es que a través del comercio mundial, se deberá buscar que como resultado del mismo, se logren obtener los bienes, insumos y satisfactores indispensables para un pleno desarrollo económico y social, así como también el que al permitírsele a las naciones menos favorecidas el participar con sus productos en el contexto mundial del comercio, se fomenta la obtención de recursos y divisas que les son indispensables para a su vez adquirir este tipo de productos y servicios.

Otro de los objetivos fundamentales del GATT, es que por medio del desarrollo y fomento del comercio internacional, las plantas productivas crezcan, y por lógica, el crear fuentes de trabajo con el aumento de la productividad, y los niveles de ingreso de los trabajadores, lo que repercute a su vez en una demanda real y efectiva, que dá lugar a un desarrollo sano y sostenido de la industria y economía de los países en general.

Objetivo muy importante también lo es, el lograr la utilización completa e integral de los recursos naturales mundiales, para que éstos sirvan no solamente a algunas naciones de la población mundial, que son en virtud de su desarrollo económico e industrial, más fuertes y favorecidos que otros. Lo que se busca es que los países menos desarrollados traten de integrar una planta productiva basada en el aprovechamiento de sus recursos-

naturales, y no convertirlos únicamente en proveedores de materias primas, condenándolos a depender casi exclusivamente del comercio de las mismas; y a su vez al tener que adquirirlas ya transformadas y elaboradas a un precio mucho mayor que el de su venta en forma original, con el correspondiente mayor empobrecimiento y con la necesidad de ventas superiores de sus recursos naturales, mismos que generalmente, en virtud de no ser renovables, tienden a su agotamiento, así como al manejo y fijación de los precios por parte de los países industrializados.

Por último, podemos señalar como objetivo fundamental que resume y engloba a los demás, el del crecimiento y liberalización del comercio internacional, así como el acrecentamiento de la producción e intercambio de la misma. En efecto, al obtenerse el crecimiento del comercio mundial, por consecuencia se producen las condiciones necesarias para poder buscar el obtener los resultados u objetivos propuestos por las naciones que forman parte del Acuerdo General, mismos que ya hemos mencionado con anterioridad.

Para la consecución de estos fines, es necesario que se lleve a cabo la celebración de acuerdos que estén basados en algunos elementos básicos, que son los que dan su esencia al Acuerdo General y que imponen su naturaleza al momento de la celebración de estos actos.

Estos elementos básicos son los siguientes: A) La Reci--

prociudad y Las Mutuas Ventajas. Esto significa que los países al negociar y otorgar concesiones y facilidades, esperan obtener a su vez de los países con los que están concertando sus acuerdos, concesiones y facilidades para sus productos, similares a las que han otorgado. Por otro lado, es importante el destacar que la reciprocidad puede significar, el de que si un país aumenta los aranceles o dificulta el acceso a su territorio a los productos de otro país, este último, podrá tomar acciones y represalias en contra de aquél en virtud de su comportamiento hacia el exterior.

Otro elemento básico que encontramos en los Acuerdos celebrados entre los miembros del GATT, es el que se refiere a: B) Reducción Sustancial de los Aranceles Aduaneros y Barreras Comerciales. Esto significa como su nombre lo indica, que si lo más importante que se busca con el Acuerdo General es el crecimiento del comercio mundial, por lógica se tiene que enfocar como elemento negociador primordial entre los países participantes, la eliminación progresiva y sustancial de todos los aranceles aduaneros y barreras comerciales, que ya hemos mencionado y estudiado con anterioridad en nuestro trabajo.

Por último podemos señalar como elemento básico que encontramos en los acuerdos entre los participantes del Acuerdo General la: C) Eliminación del Trato Discriminatorio en Materia Comercial. Por este punto entendemos lo que nos plantea la cláusula de la nación más favorecida, y que recordaremos consiste -

en que "cualquier ventaja, favor, privilegio o inmunidad concedido por una parte contratante a un producto originario de otro país o destinado a él, será concedido inmediata e incondicionalmente a todo producto similar originario de los territorios de todas las demás partes contratantes o a ellos destinado". Esto evita la discriminación comercial y el trato discriminatorio a terceros países, porque los iguala en condiciones y ventajas correspondientes.

Sin embargo, es conveniente aceptar que este punto presenta algunas excepciones relacionadas con las condiciones específicas de desarrollo en que se encuentran las naciones que intervienen en la negociación.

Para la obtención de los objetivos que hemos señalado, el Acuerdo General basa su estructura en algunos principios fundamentales, que son los que dan esencia y se encuentran implícitos en todas las negociaciones que se celebran bajo la tutela y el amparo del GATT.

Estos principios fundamentales son los siguientes:

I) No discriminación en el Comercio. Este principio como ya hemos hecho mención, se desprende de los elementos básicos que conforman a las negociaciones comerciales internacionales y se encuentra plasmado en la famosa cláusula de la nación más favorecida. Como su nombre lo indica consiste en que en el comercio no debe haber discriminaciones. Todas las partes contratan

tes están obligadas a concederse mutuamente un trato tan favorable como el que dan a cualquier otro país en lo relativo a la aplicación y administración de los derechos o gravámenes de importación y exportación. Por tanto, ningún país puede conceder a otro ventajas comerciales especiales, es decir, todos se encuentran en igualdad de condiciones, por lo que, todos pueden beneficiarse de cualquier reducción que se haga de los obstáculos al comercio. Es importante precisar que existen excepciones a este principio, que se admiten en circunstancias especiales y que se encuentran reglamentadas en el articulado del propio Acuerdo General.

11) Protección exclusivamente arancelaria. El segundo -- principio fundamental, consiste básicamente en que sólo se pueden proteger las industrias nacionales mediante el arancel aduano, y no con medidas de otra clase, ya sean comerciales o diplomáticas. El objeto de esta norma es lograr que se conozca claramente el grado de protección y que la competencia sea posible. En efecto, con la aplicación de este principio se logra que el comercio se desarrolle sobre una base estable y conocida, gracias a la consolidación por negociación entre las partes contratantes de los niveles de los derechos y aranceles aduaneros. Estos derechos consolidados figuran y se encuentran claramente señalados y especificados para cada país, en unas listas arancelarias que forman parte integrante del propio Acuerdo General. Aunque se prevee la posibilidad de renegociar los derechos y -- aranceles consolidados, se procura impedir que éstos se vuelvan



más elevados; ésto se logra aplicando la exigencia de que todo aumento tiene que ser compensado; por tanto, es raro que se haga uso de esta disposición.

III) Procedimiento de consultas. Por este punto entendemos, que con el objeto de evitar perjuicios a los intereses comerciales de las partes contratantes, se procede a la celebración de consultas, que tienen por objeto el buscar una solución justa cuando algún país considere que sus derechos surgidos precisamente del Acuerdo General, se ven desconocidos o amenazados por otra u otras partes integrantes. Por lo anterior expuesto, expresamos que un principio fundamental del GATT, es que los -- países miembros deben consultarse entre sí sobre los asuntos y problemas comerciales, estas consultas ayudan a precisar mejor las dificultades o a encontrar soluciones equitativas. Si un - país considera que una ventaja que le corresponde en virtud del Acuerdo General, se encuentra anulada, menoscabada, o que se -- obstaculiza el cumplimiento de uno de los objetivos del citado Acuerdo, puede solicitar la celebración de consultas con las -- partes interesadas; si las consultas no conducen a una solución satisfactoria, puede presentar una reclamación.

Estas reclamaciones deben ser objeto de una investigación inmediata, al cabo de la cual las Partes Contratantes deben --- adoptar una resolución o decisión conjunta. Si las circunstancias son lo bastante graves para ello, el país o países afectados pueden ser autorizados a suspender, en la medida apropiada,

la aplicación de concesiones hechas o el cumplimiento de otras obligaciones contraídas en el marco del Acuerdo General, pero sólo respecto a la otra parte o partes en la controversia. En estos casos, el GATT recurre frecuentemente a grupos de conciliación para que investiguen el asunto y hagan recomendaciones. Estos grupos, cuyos miembros proceden de países que no tienen interés directo en la controversia, han logrado muchas veces -- ayudar a los países involucrados a lograr un acuerdo.

En el caso de las naciones que aplican restricciones a la importación por razones de balanza de pagos, deben celebrar regularmente consultas en el marco del GATT, y también tienen que proceder a consultas los países que impongan nuevas restricciones o hagan más severas las existentes. Todo país que considere que otra parte contratante impone restricciones incompatibles con las normas del Acuerdo General, por lo que estime que ello perjudica a su comercio, tiene derecho a pedir que se discuta el asunto y se remedie la situación. Las consultas permiten celebrar un intercambio de opiniones sobre los problemas de las naciones que imponen las restricciones así como las dificultades que éstas crean para los países exportadores, pueden conducir a la formulación de recomendaciones para que el país que aplica las restricciones tome las medidas apropiadas. En este punto es importante el aclarar, que para todas las cuestiones relativas a divisas, reservas monetarias y balanza de pagos, el GATT recurre a las conclusiones del Fondo Monetario Internacional.

IV) Foro de negociación comercial. El GATT proporciona un marco dentro del cual, los países pueden entablar negociaciones comerciales.

Dentro de este mismo capítulo, ya hemos apuntado cuáles -- han sido las negociaciones comerciales más importantes que se -- han celebrado en el seno del GATT, bástenos pues en este momento, el señalar que como resultado de estas negociaciones, se -- han logrado acuerdos de comercio muy importantes, sobre todo en materia de aranceles, reducción de medidas no-arancelarias, sector agropecuario, comercio de países menos desarrollados, eliminación de barreras al comercio exterior, etc.

Como ejemplo claro e importante de logros obtenidos en las negociaciones comerciales internacionales, tenemos el caso de la "exención" y la posible adopción o aplicación de medidas de urgencia en materia de comercio exterior, cuando la situación económica de un país así lo requiera. En efecto, existen procedimientos de exención, por los que un país, cuando sus circunstancias económicas o comerciales lo justifican, puede pedir que se le exima del cumplimiento de una obligación u obligaciones determinadas e impuestas por el Acuerdo General. Hay también disposiciones liberatorias que permiten la adopción de medidas urgentes en circunstancias especiales y definidas.

Otro ejemplo importante de logros obtenidos por conducto de las negociaciones comerciales, es en lo que se refiere a las

restricciones cuantitativas a la importación. La prohibición general de las restricciones cuantitativas es una disposición fundamental del Acuerdo General, dictada en un momento en que esas restricciones estaban muy difundidas y constituían quizás el mayor obstáculo para el comercio internacional. En la actualidad, su importancia ha disminuido, sin embargo, siguen siendo bastante numerosas y afectan especialmente al comercio de productos agrícolas, textiles y en general de aquéllos, cuya exportación interesa en gran medida a los países en desarrollo. Las restricciones cuantitativas de las importaciones, constituyen un objetivo muy importante de las negociaciones comerciales multilaterales, al establecer excepciones a la regla general que prohíbe su uso, pero limitándola a los casos de países que se encuentren en dificultades de balanza de pagos. Incluso, en tal caso, las restricciones no deben ser aplicadas más allá de la medida necesaria para proteger la balanza de pagos, deben ser reducidas progresivamente hasta su eliminación total, tan pronto dejen de ser necesarias. Esta excepción se encuentra ampliada para los países en desarrollo, por el reconocimiento de que la demanda de importaciones causada por el proceso de desarrollo, puede obligarles a aplicar restricciones cuantitativas a sus importaciones con el objeto de impedir una pérdida excesiva de divisas indispensables para su sobrevivencia. (8)

Como resultado de negociaciones comerciales, en los últi--

(8) Véase Miguel Alvarez Uriarte. El GATT visto por los países de escaso desarrollo. Banco Nacional de Comercio Exterior. Revista Comercio Exterior, Tomo XVI, núm. 11, Noviembre de 1966 pág. 861-868.

mos años se han concertado en distintas regiones del mundo,---- acuerdos de comercio por los que un grupo de países decide su-- primir aún más los obstáculos a sus importaciones mutuas. El - GATT, reconoce lo útil que resulta una integración mayor de las economías nacionales mediante la liberalización del comercio. - Por consiguiente, autoriza tales agrupaciones, como una excep-- ción a la norma general del trato de la nación más favorecida, - siempre y cuando se cumplan ciertos requisitos o condiciones, - cuya finalidad consiste en garantizar que esos acuerdos facili-- ten el comercio entre los países interesados, sin poner obstácu-- los al comercio con el resto del mundo. Es por ésto, que en to-- dos los casos se exige que los aranceles y las disposiciones -- que afecten al comercio de los miembros del grupo con los paí-- ses externos a él, no sean más restrictivos que los aplicados - antes de la creación del grupo.

En el año de 1973, como resultado de la necesidad de am-- pliar las negociaciones comerciales multilaterales, se crea el - Comité de Negociaciones Comerciales en el cual pueden partici-- par países miembros y no miembros del GATT, estos últimos, con-- el único requisito de notificarlo al Director General. Poste-- riormente en el año de 1976, se estableció un nuevo grupo de - negociación, cuya finalidad es la de "negociar mejoras al marco internacional en que se desarrolla el comercio mundial, en espe-- cial con respecto al comercio entre países desarrollados y en - desarrollo, y al trato diferenciado o más favorable a apli--

car en ese comercio". (9)

Las negociaciones, que tienen lugar en la sede del GATT, - en Ginebra, Suiza, corren a cargo de 7 grupos, abiertos cada -- uno de ellos, a todos los países participantes. Estos grupos - negociadores abarcan las grandes esferas de negociación precisa das y señaladas en la Declaración de Tokio, y que son: aranceles, medidas no arancelarias, productos agropecuarios, salva--- guardias, enfoque por sectores de las negociaciones, productos-tropicales y mejoramiento del marco internacional en que se desarrolla el comercio mundial.

A continuación procederemos a describir brevemente los --- principales puntos sobre los que gira la negociación en los sie te grupos.

A) ARANCELES.- La principal misión del grupo encargado - de la negociación sobre aranceles, es la de elaborar un plan de negociaciones arancelarias de aplicación lo más general posi--- ble, teniendo debidamente en cuenta los puntos de vista de los países en desarrollo; en especial en lo referente al Sistema Ge neralizado de Preferencias.

A través de las negociaciones que en materia arancelaria - se han llevado a cabo en el GATT, se lograron resultados consi-

(9) Véase Isaiah Frank. Reciprocidad y Política Comercial de Países en Desarrollo. Fondo Monetario Internacional. "Finanzas y Desarrollo", volumen 15, núm. 1, Marzo de 1978, págs. -- 20-23.

derables. Los aranceles no sólo se han reducido, sino que además, se han consolidado en el Acuerdo General para evitar su aumento. Sin embargo, los niveles medios, relativamente bajos, de los aranceles actualmente aplicados por la mayoría de los países industrializados, llegan a ocultar el hecho de que algunos de ellos siguen siendo elevados. Por otro lado, un arancel reduce, en el caso de ser alto, las posibilidades de importación. En términos generales hay 3 posibilidades de reducción de los aranceles. La primera consiste en negociar producto por producto, como se hizo en la Ronda Dillon y en otras negociaciones similares celebradas con anterioridad en el GATT. En este caso, se celebran negociaciones bilaterales simultáneas entre los países, por lo que, las concesiones resultantes se generalizan luego entre todos los miembros del GATT. La segunda posibilidad, utilizada en la Ronda Kennedy, es hacer una "reducción lineal" directa y general, según la cual los aranceles se reducen en porcentajes fijos, independientemente de lo elevados o lo reducido que sean.

La tercera posibilidad es no sólo reducir, sino además -- aproximar o armonizar los aranceles impuestos por los diferentes países. Ello exige una reducción más acusada de los derechos elevados que de los bajos; en otras palabras, cuanto más alto es el derecho, mayor es la reducción. Los países en desarrollo esperan ver reducidos los obstáculos arancelarios a sus exportaciones y quieren además mantener o mejorar las ventajas que obtienen de los Sistemas Generalizados de Preferencias ----

(SGP) establecidos por los países desarrollados.

Los negociadores tienen fijado, ante todo, un triple objetivo, que consiste en primer lugar, en llegar a un acuerdo sobre una fórmula de reducción arancelaria, en segundo lugar, tratar sobre las normas relativas a las excepciones, y por último, sobre las medidas y procedimientos destinados a establecer un régimen especial y más favorable para las exportaciones de los países en desarrollo.

Para la evaluación y aplicación de las estrategias y las posibilidades de acción, el grupo negociador utiliza información extremadamente detallada, e incluso con el auxilio de la tecnología moderna, así como con la computarización de los aranceles vigentes y las corrientes comerciales actuales.

B) MEDIDAS NO ARANCELARIAS.- En los últimos años, las perturbaciones del comercio por efecto de medidas no arancelarias, han adquirido cada vez más importancia a medida que se ha reducido el nivel general de protección arancelaria. Por muchas razones, es particularmente difícil negociar sobre medidas no arancelarias. Algunas de ellas, las ha venido examinando el GATT desde sus primeros años de existencia, tal es el caso de las restricciones cuantitativas, pero por otro lado, encontramos algunas otras que no han sido nunca objeto de negociación, estas últimas son numerosas y de naturaleza muy diferente. A veces incluso, el efecto de distorsión del comercio internacio-



nal, es sólo una manifestación que resulta de la aplicación por parte de un país de medidas cuyo objetivo principal pueda ser perfectamente válido y legítimo, como por ejemplo, el protegerla salud pública o la seguridad nacional, etc.

Según la Declaración de Tokio, las negociaciones deben estar encaminadas a reducir o eliminar las medidas no arancelarias. Cuando ello no proceda o no sea posible, a reducir o eliminar sus efectos de restricción o distorsión del comercio, y a someterlas a una disciplina internacional más eficaz. Las amplias negociaciones sobre medidas no arancelarias relativas al comercio, son tal vez el aspecto que más diferencia a la Ronda de Tokio, de todas las demás que se han celebrado en el Acuerdo General, que han tratado principal y primordialmente sobre reducciones arancelarias.

Las negociaciones que se han llevado a cabo con el objeto de buscar la eliminación o reducción de medidas no arancelarias, han sido precedidas por varios años de trabajo y esfuerzo. Se ha elaborado un catálogo de más de 900 notificaciones hechas -- por los gobiernos de las naciones participantes en el Acuerdo, -- que expone las medidas que, a juicio de éstos, han perturbado o afectado a sus exportaciones y favorecido injustamente a sus -- competidores. Con el catálogo que hemos hecho mención, se han agrupado y determinado más o menos unos 30 tipos básicos de medidas no arancelarias, de las cuales se seleccionaron 20 de -- ellas aproximadamente, para iniciar las negociaciones relativas

a su estudio y eliminación en el año de 1975, añadiéndose en el año de 1976, una más, relativa a las compras del Estado. Sin embargo, sigue en estudio y se contempla la posibilidad de someter a negociación, nuevos tipos de medidas no arancelarias que con el tiempo han surgido o se han perfeccionado.

Las negociaciones sobre medidas no arancelarias que se celebran en el seno del GATT, se realizan en subgrupos, que son a saber los siguientes:

a) Subgrupo de las restricciones cuantitativas. Este subgrupo abarca las restricciones cuantitativas, incluyendo las -- prohibiciones de importación y las llamadas limitaciones voluntarias de exportación, así como a los denominados regímenes de licencias de importación.

b) Subgrupo de subvenciones y derechos compensatorios. - Como su nombre lo indica, éste se encarga del estudio y aplicación que se recomienda, de las medidas encaminadas a eliminar o reducir los subsidios o derechos compensatorios, que algunos -- países aplican tanto a sus exportaciones como a sus importaciones, situación que dá lugar a desequilibrios comerciales o ventajas inadecuadas y poco equitativas, para los países con los - que se realiza el comercio internacional.

c) Subgrupo de los obstáculos técnicos al comercio. En--tre los mencionados obstáculos técnicos, podemos citar a las --

normas, los requisitos de embalaje y etiquetado, así como las - marcas de origen. Lo que se procura en este subgrupo, es que - estos requisitos técnicos no sean demasiado rigurosos, y a su - vez, que no se utilicen como pretexto para limitar o impedir -- las exportaciones de una nación a otra.

d) Subgrupo de las cuestiones aduaneras. Son numerosas - las cuestiones que se encuentran dentro de la competencia de es - te grupo, entre otras, podemos mencionar a la valoración aduanera - ra, documentación necesaria para la importación y exportación, - formalidades consulares, nomenclatura arancelaria, y procedi-- mientos aduaneros, Lo que se busca en este grupo, es el lo--- gurar en la medida de lo posible, el estandarizar los procedi--- mientos que anteceden a la función del comercio internacional - en su aspecto formal, es decir, que todos aquellos elementos ne - cesarios para poder llevar a cabo una transacción comercial en - tre dos o más naciones, sean lo más sencillo posible, y que ade - más sean iguales o comparables de una nación a otra.

e) Subgrupo de las compras del Estado. Es conocido por - todos, la importancia que en materia de intercambio comercial - internacional, representan las compras realizadas directamente - por los gobiernos de los Estados; situación que en muchos casos ad - quiere especial relevancia en virtud de que existen muchos -- países cuyos gobiernos presentan gran intervención en la vida - económica de sus naciones. Tal es el caso de México, en el que nos - encontramos a un Estado empresario, socio o dueño de un im

portante número de empresas e industrias que significan una --- gran participación en el desarrollo económico de nuestra nación. Independientemente, de la conveniencia e inconveniencia de esta situación, o del grado de eficiencia que presentan estas industrias y empresas, así como la importancia estratégica que puede representar el que ciertas ramas de la industria y el comercio sean exclusivas del sector público, este hecho ha generado que el Estado mexicano, tenga que adquirir e importar bienes o insumos que le son necesarios e indispensables para la debida operación y funcionamiento de sus industrias. Es por ésto, y por el volumen tan elevado que en materia de importaciones y exporta--ciones realiza el sector público, que entendemos la importancia que representa el Subgrupo de las compras del Estado, como foro de negociación, en donde se puedan discutir todas aquellas ventajas y situaciones favorables para la nación, así como la eliminación de barreras y requisitos que entorpecen este tipo de -comercio a nivel gubernamental.

Es conveniente por último, el señalar que existen algunos-  
rubros que dadas sus características especiales, no son considera  
dos como sujetos de negociación, ya que involucran algunos as  
pectos de vital importancia para la sobrevivencia de las nacio-  
nes, como ejemplo podemos mencionar a la industria militar, ali  
mentos, salud pública, energéticos e hidrocarburos, etc.

C) SECTOR AGROPECUARIO.- Las negociaciones que en esta -  
materia se han llevado a cabo en el GATT, están enfocadas a la

remoción de los principales obstáculos al comercio internacional de productos agropecuarios. Estos obstáculos consisten básicamente en restricciones cuantitativas y algunas otras medidas de carácter no arancelario. El poder negociar sobre estos temas es extremadamente difícil y arduo, porque razones de tipo sociológico y político se oponen a la adaptación de la estructura agrícola a la competencia de las importaciones.

Los gobiernos suelen proteger a sus agricultores con medidas dirigidas contra las importaciones, y con ayudas para la producción, las cuales tienden a generar excedentes que luego se venden en los mercados mundiales a precios subvencionados, por lo que se origina una situación de desequilibrio e inestabilidad que repercute en una sobreoferta de un producto con la consecuente baja importante en el precio del mismo. Esto ha dado el caso incluso, de que el precio de algún producto es inferior en el mercado mundial, al precio en el mercado nacional del país que dió origen o donde se elaboró dicho producto, como ejemplo, podemos citar el café en grano, cereales, cítricos, etc.

La razón para la protección a la agricultura que realizan algunos gobiernos, es que está en juego la alimentación de sus habitantes, lo que dá como resultado, que dada la importancia que reviste el hecho de poder asegurar la suficiencia o el abasto de las necesidades que en materia de alimentos requiere un pueblo, su gobierno difícilmente se presta a negociar algún ti-

po de medidas que puedan desalentar su producción nacional, con la consecuente dependencia del exterior que ello le ocasionaría. Es por ésto, que se toman e implementan medidas tendientes a -- fortalecer la producción interna, y la defensa o apoyo de sus - habitantes que se dedican a la producción y abasto de los alimentos. Esta situación, que aún cuando es lícita y razonable, - por otro lado causa perjuicio y deterioro, ya que entorpece el comercio y el intercambio mundial de este tipo de productos. - Sin embargo, se reconoce la importancia que un comercio sano y en expansión, de productos agrícolas representa al mundo, por - lo que se continua negociando a efecto de facilitar el comercio mundial de estos productos.

Los gobiernos negociadores han convenido en que los problemas de algunos productos agropecuarios cuyo comercio representa una proporción importante de los intercambios mundiales, pueden prestarse a su discusión en busca de soluciones, en forma multilateral. Como ejemplo, podemos mencionar a los cereales, los - productos lácteos y la carne. Para tal fin, se han establecido sendos subgrupos de negociación, cuyo principal objetivo es tratar todos los asuntos relacionados con esta clase de bienes.

D) ENFOQUE POR SECTORES.- Que tiene por objeto, el de negociar la posibilidad de una reducción o eliminación coordinada de todos los obstáculos al comercio en determinados sectores.

Algunos países ven en este enfoque, un método especialmen-

te eficaz y conveniente para abordar en forma multilateral y especializada, toda la variedad de obstáculos que entorpecen el comercio de productos tales como, materias primas, textiles, -- alimentos, energéticos, etc.

Para dar una visión un poco más detallada de las negociaciones y acuerdos que se celebran bajo el procedimiento de "enfoque por sectores", podemos mencionar el caso de los textiles. Desde Enero de 1974, el comercio mundial de estos productos, ha sido regulado en gran parte por el Acuerdo relativo al "Comercio Internacional de los Textiles", también denominado "Acuerdo Multifibras" (AMF). El Acuerdo, negociado bajo los auspicios del GATT, tiene por objeto, el conciliar los intereses de los países importadores y exportadores de este producto, que ha sido tradicionalmente sensible y difícil de negociar. Las naciones participantes del Acuerdo, pueden invocarlo cuando las importaciones desorganizan o amenazan con desorganizar su mercado interno. La mayor parte de las disposiciones revisten la forma de acuerdos bilaterales, su supervisión ha sido confiada al Organismo de Vigilancia de los Textiles, integrado por un presidente independiente y por ocho miembros designados de tal forma que su composición sea equilibrada y representativa de todas las partes integrantes del Acuerdo.

#### 4. CONVENIENTES DE LA INCORPORACION DE LA ECONOMIA MEXICANA A ESTE SISTEMA

Una vez que ya hemos analizado en qué consiste el Acuerdo-

General, cuáles son sus funciones, principios u objetivos; en virtud del reciente ingreso formal de nuestro país al mismo, se nos plantea la cuestión fundamental de preguntarnos ¿qué beneficio aportará este organismo a la economía mexicana?

Para poder responder a esta pregunta es indispensable referirnos primero a las necesidades urgentes que plantea la economía nacional con el objeto de poder aspirar a un desarrollo sano y sostenido para salir del grave estancamiento y crisis financiera que le aqueja, situación que se ha visto agravada recientemente por la falta de créditos provenientes del exterior y por la fuerte caída de los precios del petróleo, de cuya exportación depende en gran medida nuestra nación para el ingreso de divisas y para el financiamiento del elevado gasto público del gobierno mexicano.

En el capítulo correspondiente, hicimos un análisis global de la situación económica nacional y mundial, sus efectos sobre la economía mexicana, así como los planes y proyectos para ---afrontarla. Por lo tanto en este momento, sólo nos concretaremos a resaltar el aspecto fundamental ya enunciado del incremento del comercio exterior, como una medida, quizá la más importante, de hacer frente a las condiciones económicas tan adversas en que se encuentra sumida actualmente nuestra nación.

En efecto, ante la disminución y falta de ingresos por concepto de ventas petroleras y créditos del exterior, las opcio-



nes se ven reducidas al incremento en gran medida de nuestras exportaciones no petroleras, al fortalecimiento y crecimiento de la industria del turismo, así como a la negociación en búsqueda de comprensión y apoyo por parte de la comunidad financiera internacional hacia nuestros problemas.

En cuanto al aspecto del turismo, en virtud de que representa sólo una parte menor, aunque de reconocida importancia para el ingreso de divisas a nuestra nación; por la problemática tan compleja que manifiesta, merecería todo un estudio promenorizado, sin embargo, únicamente nos limitaremos a mencionarlo como factor de desarrollo de la economía mexicana.

Por lo que respecta a las negociaciones con la Comunidad Financiera Internacional, es importante el reconocer que se han logrado algunos avances significativos, sin embargo, no se han podido obtener y concretar todas las condiciones requeridas por nuestro país para poder hacer frente a su difícil situación. Independientemente de lo anterior, se presenta el grave inconveniente de estar sujetos a la voluntad y condiciones que fijan e imponen los organismos internacionales para brindar su respaldo y apoyo, mismo que también es preciso señalar, no se otorga en forma gratuita y espontánea, ya que los créditos y plazos otorgados, crean a su vez la carga adicional de tener que pagar los intereses y los gastos que los mismos generan por concepto del servicio de la deuda.

Por todo lo anterior, es que podemos afirmar, que el impulso, crecimiento y fortalecimiento del comercio exterior de México, es el camino más sano y viable para poder superar la crisis que le afecta.

Con lo expuesto, procederemos a analizar las ventajas y beneficios que representa al comercio exterior mexicano el Acuerdo General, así como sus repercusiones en la economía nacional.

Recientemente, como resultado del ingreso formal de México al GATT, en el mes de Agosto de 1986, se han suscitado por diferentes grupos representativos de las diversas corrientes de opinión de nuestro país, una serie de opiniones, reflexiones y pronunciamientos en torno a este tema, muchas de ellas coinciden entre sí, pero algunas otras que difieren totalmente en su argumentación y exposición del tema relativo al Acuerdo General y su repercusión en México.

Nosotros nos limitaremos a señalar algunos de los beneficios a que nuestro país puede aspirar con su incorporación a este sistema. Sin embargo, muy importante es el aclarar que estos beneficios no se lograrán por sí solos en forma espontánea, o por el simple hecho de formar parte del Acuerdo General, sino que será de vital importancia la capacidad de adaptación y el deseo de incorporar a la industria nacional, al modelo de desarrollo y liberalización que plantea el GATT, así como el entender que los resultados prácticos no se verán de la noche a la

mañana, ya que se necesita de un período de aproximadamente 15-años para que éstos se vean reflejados en forma integral en --- nuestra economía; por lo que se requiere de un esfuerzo adicional de tenacidad y persistencia, a efecto de transformar la --- planta productiva nacional y orientarla hacia el exterior, pero en forma competitiva y selectiva.

Nadie desconoce el hecho de que México realiza la mayor -- parte de su comercio internacional con los Estados Unidos y con algunas otras naciones que son parte integrante del Acuerdo. - Es por esta razón, que se impone el hecho, de que al formar par te nuestra nación de este organismo, está en posibilidad de par ticipar y actuar en un foro donde quiérase o no, se toman decisiones que de una u otra forma afectan a la nación. Si deseamos que nuestro país se convierta en exportador, y la mayor par te de su comercio lo realiza con países que pertenecen al GATT, es indispensable tomar en cuenta las reglas de intercambio comercial que al respecto fija este organismo, incorporándolas y aprovechándolas en nuestra relación con los países a los que -- les vamos a vender o a comprar.

Otra de las ventajas principales que se pueden obtener para nuestra economía, es la de aprovechar la oportunidad que se presenta por la necesidad de tener que cambiar y modificar el - modelo de desarrollo que hemos tenido hasta la fecha, el cual - ya está agotado y no responde a las necesidades actuales de la nación.

En efecto, una industria nacional excesivamente protegida, con poca competencia comercial, lo que originó en muchos casos el descenso de la calidad de sus productos, orientada casi en su totalidad a cubrir la demanda interna de un mercado cautivo; motivó el que se deteriorara y que se agotaran sus posibilidades dentro del mercado interno, por lo que se ha visto en la urgente necesidad de enfocar su producción hacia el exterior.

Sin embargo, en el mercado internacional si existe competencia, lo que obligará como requisito indispensable, a que el sector manufacturero nacional mejore e incremente la calidad de sus productos, con el objeto de tener competitividad tanto en el exterior como en el interior, lo que repercutirá también adicionalmente en beneficio del consumidor nacional.

Ahora bien, es preciso mencionar que lograr la competitividad del producto nacional en el extranjero, depende no sólo de la acción y esfuerzo del productor o industrial nacional, sino de una serie de factores que de una u otra forma inciden en el proceso productivo, tales como el de que se dé acceso al productor, eliminando barreras arancelarias y trámites burocráticos innecesarios, para la adquisición e importación de insumos concalidad, que requiera para la fabricación de su producto. Otro factor importante para obtener competitividad en el exterior, es el cambio de la política gubernamental con el objeto de eliminar todo desaliento e incomprensión hacia el industrial, sobre todo en lo relativo al sector impositivo, que en muchos ca-

Los actúa como un pesado lastre que influye y entorpece en gran medida, el funcionamiento de la industria y planta productiva nacional, con la consecuente repercusión en la economía mexicana.

Otra situación que consideramos como un gran beneficio que puede obtener nuestro país en el GATT, es que una parte importante de la producción nacional es exportable, por lo que se está en posibilidad de aprovechar la apertura de nuevos mercados que se interesen en adquirir nuestros productos, fomentándose de esta manera la diversificación de mercados o de productos a exportar.

Factor que debe ser tomado en cuenta para ser aprovechado por nuestra nación, es el trato especial que el Acuerdo General concede a los países en desarrollo. Este trato depende de las negociaciones que cada país pueda obtener de las otras naciones miembros del Acuerdo, y que estén en posibilidad de otorgarlo.

La reducción de las barreras comerciales ya sean de tipo arancelarias, así como las de cualquier otro tipo, que otras naciones aplican a algunos de nuestros productos, serán más fáciles de negociar y de objetar dentro del GATT que fuera del mismo. Perteneciendo a éste organismo no pueden los otros países aumentar los aranceles, ya que se tendrían que negociar previamente en el Acuerdo, tanto las modificaciones a los mismos, como la aplicación de cualquier otra medida o barrera en contra del co-

mercio libre; en consecuencia se disminuyen las presiones originadas por las medidas proteccionistas de los países con economías desarrolladas.

, Otro beneficio que obtiene la industria nacional con la -- participación de México en éste sistema, es la mayor facilidad, con el consecuente ahorro de dinero, para adquirir los insumos, refacciones y bienes en general, que les son indispensables en el funcionamiento de su planta productiva, lográndose con ésto, en algunos casos, el abaratamiento del costo de producción del producto terminal, haciéndolo por un lado, atractivo para el mercado internacional y por el otro, beneficiando al consumidor en el mercado interno con precios más accesibles, elevándose así - su poder adquisitivo.

Respecto a este último punto, también señalaremos que al - facilitarse la obtención de insumos del exterior, es preciso -- analizar, revisar y modificar la estrategia de desarrollo que - se ha manejado hasta la actualidad, consistente en la sustitución indiscriminada de importaciones, que aún cuando ha presentado algunos aspectos positivos, (menor dependencia del exte--rior, ahorro de divisas, etc.) por otro lado, ha motivado el tener la necesidad de producir algunos bienes y servicios en condiciones de precio y calidad desfavorable a los del exterior. - Es decir, con el ingreso de nuestro país al Acuerdo General se plantea la posibilidad de ser selectivos en nuestra industria, - al fabricar y producir aquéllo en lo que podamos ser competi-

vos, que represente ventajas reales a nuestra economía, adquiriendo del exterior los bienes y servicios que económicamente resulten no redituables el producirlos en nuestro país.

Es importante el señalar como ventaja adicional, el que -- nuestra nación no compromete en forma alguna su soberanía ni fa cultad de decisión sobre los recursos naturales, hidrocarburos- y energéticos con los que cuenta, ya que dichos productos no es tán sujetos a negociación dentro del Acuerdo General; por lo -- que se podrá seguir con su comercialización y venta, en la forma tradicional como se ha realizado hasta la fecha, con cada -- uno de los países con los que se tienen tratos y relaciones comerciales de estos productos.

Por último, citando textualmente al maestro Luis Malpica - de La Madrid, podemos mencionar que "el GATT es una importante- fuente de información para conocer las estructuras comerciales- de los diferentes países del mundo y un centro importante de ca pacitación técnica; accediendo a él se tiene la oportunidad de utilizarla." (10)

La opción se ha planteado, los beneficios se encuentran im plicitos dentro del Acuerdo General, se requiere que nuestro pa ís aproveche las ventajas y transforme su economía y modelo de desarrollo a los retos que impone el mundo actual.

(10) Luis Malpica de Lamadrid. Ob. cit., pág. 94.

## 5. ALGUNAS OBJECIONES Y CONSECUENCIAS DE LA MISMA

Indudablemente que la decisión de incorporar a nuestro país al Acuerdo General, es un gran reto y una responsabilidad, - que justo es aceptar representa además de beneficios y ventajas, algunos riesgos e inconvenientes, que es muy importante mencionar para que se tomen en cuenta, con el objeto de procurar el - que se evite en la medida de lo posible, que se presenten y actúen sobre nuestras de por sí vulnerables y difíciles condiciones económicas.

Así como se ha señalado, que previo al ingreso de México a este organismo existía una corriente de opinión favorable al -- mismo, por otro lado, se presentaron algunos grupos representativos de nuestra economía, que con argumentos en muchos casos - válidos y dignos de consideración, se opusieron totalmente a la entrada de nuestro país al GATT.

Dentro de los principales argumentos contrarios al ingreso de nuestra nación al Acuerdo General, se señaló que como consecuencia del mismo, se cerrarán gran cantidad de empresas, sobre todo de la pequeña y mediana industria, en especial de las que se dedican a la producción de insumos, con el consecuente problema de desempleo que ésto provocará. Con respecto a este punto, podemos comentar que efectivamente es un riesgo importante- el que se presenta, sin embargo al procurar la eficiencia y especialización de la producción, se busca que este tipo de industrias resulten afectadas lo menos posible, tanto en sus estruc-



turas, como en su desarrollo. Por otro lado, lo que se pretende es que aquellos artículos que se producen en nuestro país, - no compitan indiscriminadamente con los del extranjero, ya que sólo una pequeña proporción de las importaciones totales de la nación, han sido sujetas de negociación en el Acuerdo. Es muy importante el precisar, que no se trata de permitir que productos extranjeros compitan con los nacionales, sino el procurar - que los mencionados en primer término, se puedan importar en mejores condiciones de calidad y precio, y sólo aquellos artículos que el país requiera. Lo que sucede frecuentemente con respecto a este punto, es que los empresarios nacionales que aseguran que la entrada al GATT significaría la desaparición de muchas empresas, en realidad están defendiendo su derecho a ser los únicos participantes en un mercado cautivo, como lo es el mexicano.

Sin embargo, un elemento importante que hay que tomar en cuenta, es el establecer una mística de aceptación del producto nacional, tanto en el extranjero, como en el propio país. En efecto, tradicionalmente, en muchos casos con justificada razón, el consumidor desconfía de la calidad o de los beneficios que pueden representar los artículos manufacturados en México. Para poder cambiar esta imagen, es necesario que el productor incremente y proceda a realizar un esfuerzo adicional encaminado a elevar la calidad de sus productos, y sobre todo a ejercer un control estricto sobre la misma. En cuanto al consumidor el esfuerzo requerido, es el de aceptar y preferir a las manufactu

ras nacionales, siempre y cuando, éstas se encuentren en condiciones de igualdad, con respecto a las del exterior.

Otro argumento empleado con frecuencia por los detractores de este sistema, consiste en opinar que México verá comprometida su soberanía nacional en cuanto a la facultad de decidir libremente sobre sus políticas comerciales ya que el GATT es un organismo dominado por las naciones industrializadas, por lo tanto, son ellas únicamente las que fijan las reglas y condiciones a seguir para el comercio internacional.

Desde nuestro particular punto de vista, no estamos de acuerdo con la anterior aseveración, ya que pensamos que con el ingreso al GATT, México no cede ni parte ni el total de su soberanía. Sencillamente, como miembro de una comunidad internacional, acepta coordinar algunas de sus políticas comerciales con las de otros países. Afirmar que entrar al Acuerdo General significaría ceder soberanía, es tanto como decir que nuestro país debe salir de las Naciones Unidas, del Tratado de Tlatelolco, de la Organización de Estados Americanos, etc., porque al participar, está cediendo soberanía y perdiendo libertad como nación. Por otro lado, como parte del Protocolo de Adhesión, únicamente se contrató o concertó, sobre aquellos productos que se consideró conveniente sujetarlos a la negociación, dejando a salvo, aquellos otros sobre los cuales no se consideró prudente el incorporarlos a este sistema. (11)

(11) Véase El Proceso de Adhesión de México al GATT. Gabinete de Comercio Exterior. México - 1986. Editado por la Dirección General de Comunicación Social de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Otra de las razones expuestas por los que se oponen al ingreso de México al GATT, es la que se refiere a que la planta productiva nacional no está preparada para participar en el mercado mundial, lo que le impide el aprovechamiento de las ventajas potenciales de utilización de los mercados internacionales.  
(12)

Con respecto a esta situación, podemos comentar que en --- efecto, aún cuando la industria nacional no está 100% preparada para actuar en el contexto de los mercados internacionales, ya es tiempo de que se prepare y empiece a buscar el moldear o adecuar a las necesidades actuales de intercambio comercial internacional a nuestra economía. Permitir el continuar con el modelo de desarrollo tradicional que se ha seguido hasta la fecha, implica el grave riesgo de estancamiento y atraso con respecto a otros países que han enfrentado el reto, por lo que se vieron precisados a introducir modificaciones en sus estructuras comerciales y productivas.

En resumen, conscientes del riesgo de ser reiterativos, -- creemos muy necesario el destacar que efectivamente nuestro --- país ha dado un gran paso al decidir su incorporación al Acuerdo General. Este gran paso trae consigo ventajas y beneficios, pero también representa inconvenientes, así como desventajas o peligros de gran magnitud para la economía nacional. Sin embaro

(12) Véase Fernando Ríos Parra. Afirman los Actuarios: el GATT quebrará a la pequeña y mediana empresa de México. Nota periodística. Ovaciones, Noviembre 27, 1979, pág. 6.

go, consideramos que ya es tiempo de que nuestra economía presente un cambio radical estructural, ya que no es posible continuar con el esquema de desarrollo que se ha presentado hasta la actualidad, el cual no satisface en forma alguna las urgentes y más apremiantes necesidades de una nación que crece día con día, que clama por bienestar y desarrollo acorde al progreso mundial, es por ésto, que aún cuando los riesgos son grandes, es necesario afrontarlos y aprovechar la oportunidad de cambio que se plantea, tanto de estructuras, como de mentalidad de los mexicanos.

Lo único que no se puede tolerar es la inmovilidad y el dejarse llevar por la inercia del "dejar hacer, dejar pasar", ya que ésto resultaría de efectos impredecibles tanto de tipo económicos como sociales, con el consecuente daño de difícil reparación para nuestro país.

## CONCLUSIONES

1. La fortaleza de un país se encuentra sustentada por el volumen de la fuerza de su trabajo y por su productividad.

2. No es posible en la actualidad que un país pueda subsistir por sí solo y proveerse a sí mismo en forma total, de todos los bienes y recursos que le son indispensables para su desarrollo económico y social.

3. Existe una relación de interdependencia entre las naciones para poder cubrir y satisfacer sus necesidades recíprocas de bienes y servicios.

4. Las relaciones entre los diversos países comprenden -- además del aspecto del comercio, los relativos a los movimientos de capital, créditos o intercambio de tecnología.

5. En el sistema capitalista el objetivo básico es la producción de bienes y servicios enfocados hacia el consumo, por lo tanto este elemento es el punto de partida de toda la actividad económica.

6. Cada país regula su comercio exterior en beneficio del interés nacional y no en el de la economía mundial, de esta forma se pretende obtener para sí las máximas ventajas posibles.

7. Los países desarrollados son los que manejan la economía mundial, por lo tanto, fijan los precios y las condiciones en los mercados internacionales; de esa manera crean graves desequilibrios en las economías de los países débiles.

8. Como resultado de los desequilibrios generados en el comercio mundial, han surgido otras formas de intercambio de bienes y servicios, tales como el trueque, el canje y el comercio triangular, que a pesar de tener muchos inconvenientes, se presentan como alternativas de solución a la problemática de los países económicamente menos favorecidos.

9. La regulación del comercio internacional es una necesidad indispensable para equilibrar, en la medida de lo posible, las relaciones de intercambio comercial entre las diversas naciones.

10. La regulación del comercio internacional debe contemplarse desde dos aspectos: por un lado, el aspecto interno que comprende disposiciones legales y medidas político-administrativas que tutelan actividades relativas al comercio dentro del propio Estado. Por otro lado, el aspecto externo que abarca todas aquellas normas y disposiciones generales que surgen en los acuerdos internacionales y en los foros mundiales de negociación comercial.

11. En los preceptos legales que forman parte del derecho positivo mexicano, se percibe en el legislador una inquietud --

por regular específicamente actividades relacionadas directa o indirectamente con el comercio exterior mexicano.

12. Las relaciones recíprocas de los miembros de la comunidad internacional encuentran su aspecto formal y se estructuran a través de los tratados internacionales, mismos que se regulan en el Derecho Internacional por medio de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

13. La mayor parte de los esfuerzos de negociación en materia comercial de nuestra nación, se han orientado a conseguir - el mayor número de concesiones y a la reducción o eliminación - de barreras comerciales y prácticas proteccionistas.

14. Elementos esenciales de negociación internacional de - nuestro país, lo han sido la obtención e inclusión de la "cláusula de la nación más favorecida" y la "prueba del daño", en -- los acuerdos internacionales y tratados de comercio celebrados - por nuestra nación.

15. Muchos países en lugar de facilitar y alentar el comercio mundial, adoptan políticas y medidas que entorpecen el in-tercambio de productos, constituyéndose así en verdaderas barre-ras al comercio exterior.

16. En la actualidad, el uso de las "barreras comerciales" y las prácticas proteccionistas se han acentuado notablemente, -

sobre todo por parte de los países más desarrollados.

17. Las repercusiones en las economías de los países menos favorecidos por causas de las barreras al comercio exterior, --son especialmente sensibles, en virtud de que estos países dependen en gran medida para subsistir, de la venta de sus productos al exterior.

18. En el pasado reciente, nuestro país ha seguido un modelo de desarrollo basado en un proteccionismo a la industria y en una política de sustitución indiscriminada de importaciones.

19. En la actualidad, ante el agotamiento de los modelos de desarrollo tradicionales, nuestro país ha tenido que modificar las tendencias proteccionistas excesivas, con el objeto de dar competitividad a la industria nacional, enfocándola tanto hacia el exterior, como hacia el interior.

20. Dentro del cambio estructural de la economía mexicana se pretende además la diversificación, ya sea de los socios comerciales, como de los productos a exportar.

21. La diversificación tanto de destinos, como de productos, se deberá lograr a través de la calidad y el prestigio del producto mexicano, así como de las negociaciones que a nivel internacional pueda sostener nuestro país, con el objeto de colocar sus productos en el extranjero.



22. Se deberá alentar la producción de productos en los -- cuales nuestro país sea más capaz y eficiente, adquiriendo del exterior aquéllos en los cuales no pueda competir o sea más caro su elaboración en nuestro territorio.

23. Muy importante resulta el hecho de tener que facilitar mediante la adecuada simplificación de trámites y organización administrativa, la adquisición y venta de mercancías dedicadas al comercio internacional, sobre todo en lo que respecta a la materia fiscal.

24. Se deberá legislar ampliamente en materia fiscal, con el objeto de promover y alentar al industrial que dedica sus es fuerzos de producción hacia el exterior. Se cuidará de no incurrir en prácticas que den lugar a la aplicación de impuestos -- compensatorios o medidas de represión en contra de productos mexicanos en el exterior.

25. De vital importancia resultará el saber aprovechar ampliamente, el reciente ingreso de nuestro país al GATT, con el objeto de obtener todos los beneficios que el Acuerdo otorga a sus miembros, así como el de poder negociar en las mejores condiciones, con todos aquellos países que forman parte de él, y con los cuales México sostiene relaciones de intercambio comercial.

**BIBLIOGRAFIA DE OBRAS GENERALES Y MONOGRAFICAS**

- ACUERDO GENERAL SOBRE ARANCELES ADUANEROS Y COMERCIO INTERNACIONAL. (GATT)
- ALVAREZ URIARTE MIGUEL. El Gatt visto por los países de -  
escaso desarrollo.
- ANGELES LUIS. Crisis y Coyunturas de la Economía Mexicana
- ARELLANO GARCIA CARLOS. La Diplomacia y el Comercio Inter  
nacional.
- BANCO DE MEXICO, S. A. Indicadores Económicos 1985-1986.
- BANCO NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR. Anuario de Comercio-  
Exterior, 1982. GATT: Prosigue la Ronda Tokio.
- BURGOA IGNACIO. Derecho Constitucional Mexicano.
- CENTRO DE COMERCIO INTERNACIONAL Guía de Fuentes de Infor  
mación sobre el régimen del Comercio Exterior. Los Países  
en Vías de Desarrollo y el GATT. El nuevo capítulo relati  
vo al comercio y al desarrollo.
- CODIGO DE COMERCIO. México 1889.
- CODIGO PENAL. México 1931.
- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Mé  
xico 1917.
- DORMAN ADOLFO. La Industrialización en la América Latina-  
y la Política de Fomento.
- FLORIS MARGADANT GUILLERMO. Derecho Romano
- FRANK ISAAH. Reciprocidad y Política Comercial de Países  
en Desarrollo.
- HICKS G.R. y HART A.G. Estructura de la Economía. Intro-  
ducción al estudio del Ingreso Nacional.
- HINOJOSA OJEDA RAUL. Políticas Industriales y Comercio He

- gemónico. México y Estados Unidos: ¿cómo internacionali-- zarse?
- INSTITUTO MEXICANO DE COMERCIO EXTERIOR (IMCE) y ACADEMIA-MEXICANA DE ARBITRAJE Y COMERCIO INTERNACIONAL. El Comer cio Exterior de México.
  - LAWRENCE ROBERT. "Is Trade Deindustrializing America? A-Medium-Term Perspective."
  - LEY ADUANERA. México 1982.
  - LEY DE ATRIBUCIONES DEL EJECUTIVO EN MATERIA ECONOMICA. Mé xico 1950.
  - LEY DE PLANEACION. México 1983.
  - LEY GENERAL DE INFORMACION, ESTADISTICA Y GEOGRAFIA. Méxi- co 1980.
  - LEY GENERAL DE POBLACION. México 1974.
  - LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. México 1976.
  - LEY ORGANICA DEL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO. México 1982.
  - LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 131 CONSTITUCIONAL EN MATE- RIA DE COMERCIO EXTERIOR. México 1986.
  - LEY DE SUBSIDIOS E IMPUESTOS COMPENSATORIOS DE LOS ESTADOS UNIDOS. U.S.A. 1979.
  - MALMGREEN HAROLD. El Subsidio a las Exportaciones. In- tercambio Internacional.
  - MALPICA DE LAMADRID LUIS. ¿Qué es el GATT?. Segunda Edi- ción Corregida y Aumentada.
  - MEADE G. E. The Balance of Payments.
  - MUJICA EMILIO. Comercio Exterior. Cuestiones Nacionales.

- NEVINS ALLAN Y STEELE COMMAGER HENRY. Historia de los Estados Unidos.
- ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS. Comisión de Derecho Internacional. Asamblea General.
- ORREGO VICUÑA FRANCISCO. Alternativa: La Cláusula de la Nación más Favorecida?.
- OSMNCZYK ADMUND JAN. Enciclopedia Mundial de Relaciones Internacionales y Naciones Unidas.
- PEÑALOZA TOMAS. La Ley de Acuerdos Comerciales de "E.U.A."
- PEREZ NUNEZ WILSON. La Evolución de las Exportaciones Manufactureras en 1983.
- PINO SANTOS OSCAR. El Nuevo Orden Económico Internacional
- QUEROL VICENTE. Barreras de los Estados Unidos de América a las Importaciones.
- REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE COMERCIO Y FOMENTO-INDUSTRIAL. México 1985.
- REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES. México 1985.
- REICH ROBERT. "Why the U.S. Needs an Industrial Policy".
- REVISTA COMERCIO EXTERIOR. Prosigue la Ronda Tokio. Vol. - 25 núm. 8. El GATT y Países de escaso desarrollo. Tomo - XVI, Núm. 11.
- RIOS PARRA FERNANDO. El GATT quebrará a la pequeña y mediana empresa de México.
- SEARA VAZQUEZ MODESTO. Derecho Internacional Público.
- SECRETARIA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL. El Proceso - de Adhesión de México al GATT.

- SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. Plan Nacional - de Desarrollo 1983-1988. Anuario Estadístico de Crecimiento Económico.
- SCHATAN PEREZ CLAUDIA. México y la Pugna por Nuevos Mercados de Exportación.
- SORENSEN MAX. Manual de Derecho Internacional Público.
- TAMAYO JORGE L. Geografía Económica y Política.
- TENA RAMIREZ FELIPE. Derecho Constitucional.
- TORRES GAYTAN RICARDO. Teoría del Comercio Internacional.
- VEGA CANOVAS GUSTAVO. Comercio y Política en E.U.A. Libre cambismo versus Proteccionismo.
- VERDROSS ALFRED. Derecho Internacional Público.
- VILLAGOMEZ ALEJANDRO. México y el Mercado Mundial Petrolero: Análisis y Perspectivas.