

# **LAS PRACTICAS COMERCIALES INTERNACIONALES MAS USUALES, SU REGULACION JURIDICA Y LA SITUACION DE MEXICO**

Rodolfo Cruz Miramontes.

## **I. LA REGULACION DEL TRAFICO MUNDIAL DE MERCANCIAS.**

Las necesidades reales o inventadas que nos asedian cotidianamente, van marcando la pauta de las “modas” en nuestras acciones y por eso, no debe extrañarnos que según la marca del cigarrillo que fumamos, la bebida que consumimos, la forma en que vestimos, el nombre que le imponemos a nuestros hijos, delate una moda y con ello, derivar con relativa precisión la época de que se trata.

Esto también, —terrible sofisticación—, va con las actividades públicas y privadas, y con el tipo de negocios que se acostumbran celebrar.

Por ejemplo, cuando recordamos que en nuestro país se desarrollaba una campaña de búsqueda de nuestra identidad nacional encabezada por la UNAM, sabemos que se trata de los años veintes y que se está haciendo referencia a la cruzada de Vasconcelos. O bien, si se mencionan los programas implementados para substituir las importaciones, sabemos que corresponde a la época de los setentas en donde se buscaba fortalecer a la industria nacional y ahorrar divisas, mediante la producción de insumos a cualquier costo, que ordinariamente se adquirían en el exterior.

Esto nos lleva a señalar que la actividad de mayor relevancia actual es el Comercio Exterior; pero no se trata de un capricho impuesto o dictado por los “diseñadores” a su antojo, sino simplemente de una exigencia real para incrementar el empleo, fortalecer la planta industrial y acarrear monedas fuertes que permitan pagar nuestras importaciones y más aún, atender compromisos financieros con el exterior.

Si bien es cierto que ser deudor de los países fuertes del resto del mundo no es una novedad para nuestro México, y que desde los primeros años de vida independiente sufrimos ya de este tipo de problemas (recordemos la “Guerra de los Pasteles”), nunca como ahora el mundo de las finanzas había adquirido tales dimensiones y cubierto con su capa a todos los países, incluyendo a los más poderosos.

Las actividades que pueden ser objeto de un tráfico comercial, son múltiples. Difícil será ubicar alguna que no lo sea; pensemos en las modestas artesanías manufacturadas por personas quizá analfabetas, o bien las técnicas más avanzadas de las telecomunicaciones, de las computadoras, de la medicina; y en fin, de cualquier ciencia. ¿El arte mismo, no es objeto como nunca de una desagradable manipulación mercantilista?

Todas estas actividades como expresiones externas de conducta, son regidas de alguna manera por el orden jurídico, por lo cual es pertinente que los abogados seamos conscientes del fenómeno, conozcamos las reglas del juego y en la medida de lo posible, las modificaciones en beneficio de nuestro país y de los legítimos derechos que representamos.

Al intentar penetrar en estos campos, nos daremos cuenta que se trata de un sin-fin de fenómenos y de actividades con un contenido marcadamente económico y ahora financiero. Por lo tanto, si queremos aprenderlos, debemos al menos —en lo que a mi experiencia ha dictado—, visualizar como piezas o engranes de un todo, de una máquina muy complicada que está plantada sobre pocos, muy pocos, tal vez tres, pilares fundamentales o piedras torales que inspiran cada uno de los movimientos de los mismos, sin importar su tamaño, su importancia o sus consecuencias. De no hacerlo, nos perderemos en los detalles de la mecánica o del “modus operandi” de tal o cual elemento, sin entender el por qué y el para qué.

Es por eso que será preciso entender primero el concepto, captar la esencia de la institución comercial para luego indagar sobre un instrumento en particular que impulsa al tráfico de mercancías, o bien que controle su flujo.

La concepción actual del comercio internacional, parte de la época relativamente reciente, pues al término de la II Guerra Mundial, será cuando se intenta restablecerlo para lograr dos metas fundamentales:

- a) Una reactivación real en el intercambio de productos que permita la utilización máxima de los recursos, y
- b) El pleno empleo y con ello, alcanzar niveles de vida más elevados.

Esta reordenación del comercio, desde luego formaba parte de un programa completo de reestructuración mundial, en donde la reconstrucción de los países víctimas de los estragos bélicos y la creación de un sistema financiero sólido y estable, constituían piezas esenciales de esta nueva visión futura.

Las negociaciones pertinentes entre los miembros más importantes de la comunidad internacional, se llevó a cabo en La Habana, habiéndose firmado el 24 de marzo de 1948, el documento fundatorio de la Organización Internacional del Comercio (OIC).

Constituyendo la liberación del comercio un punto esencial, las primeras negociaciones de desgravación se iniciaron de inmediato, al grado que antes de firmarse la Carta, ya se estaban celebrando las pláticas correspondientes.

Por ironías de la vida, la Organización Internacional del Comercio (OIC) no pasó de su Carta Fundatoria, y lo segundo acabó tomando forma de un Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT).

Es pertinente tener en cuenta también que a partir de la Postguerra, se delinearón dos sistemas económicos con precisión, cuyas formas de operación son bien distintas, aunque en ambas se busca incrementar la producción.

En una se trata de la libertad de comercio como una manera de confirmar el respeto al ciudadano por el Estado.

En el otro se hace una defensa a ultranza de la facultad del poder público para controlar e intervenir en el proceso productivo con fines sociales, en donde el individuo no cuenta más que como un objeto del proceso y al fin del mismo, como un destinatario del producto, dentro de un esquema de interés general.

Ambos sistemas han venido operando hasta ahora con los resultados ya conocidos pero ante los recientes acontecimientos, es indudable que se reestructurarán de alguna forma diversa. Ya veremos.

El ordenamiento del comercio internacional actual parte de esta situación y lo notable es que no podemos hablar de un andamiaje jurídico típicamente internacional o sea, de una estructura legal completa.

En realidad, salvo tal vez el GATT, no encontramos mayores acuerdos multilaterales de esta envergadura, sino sólo Tratados Bilaterales de Comercio, Acuerdos o Planes que regulan el tráfico internacional de mercaderías en una región determinada, o bien de un tratamiento especial a las importaciones de ciertas mercancías que aparece en una Ley Nacional promulgada por un Estado industrializado, trátase por ejemplo del Acuerdo de LOME o bien del SGP.

Existen desde luego otros acuerdos inmersos en los procesos cada vez más tibios de integración económica, pero son regionales y poco afortunados, llegando en ocasiones al sainete, tal como sucedió en el lamentable caso del Mercado Común Centroamericano, en donde un gol echó por tierra al proceso.

La excepción desde luego lo será el Mercado Común Europeo, pero es otra cosa.

Se dijo que esta concepción actual, moderna, del tráfico mercantil que inspira al GATT, descansa sobre principios mínimos, y éstos son:

- a) La Cláusula de la Nación más Favorecida
- b) La no discriminación
- c) La reciprocidad

Partiendo de la hipótesis de la igualdad de los estados, se recogió un principio que tuvo éxito en la segunda mitad del siglo XIX, consagrado en algunos acuerdos bilaterales y se convirtió en el eje del trato comercial; dar a todos los miembros del Acuerdo las mismas ventajas que se otorguen a otros, aunque no sea parte del Con-

venio Bilateral y éste se conoce como “La Cláusula de la Nación más Favorecida”<sup>(1)</sup>.

Aplicándose este principio, se logra además consagrar al segundo, pues de esta forma no habrá tratos distintos a los Miembros de la Comunidad Internacional.

El tercero es simplemente la entronización del viejo principio romano de “quid pro quo”, dar algo por algo.

Estos tres principios al respetarse en toda su amplitud, darán sentido precisamente a los sistemas y mecánicas de control del tráfico de mercancías.

## II. EL TRAFICO COMERCIAL Y SU REGULACION JURIDICA NORMAS DE VALIDEZ INTERNACIONAL Y DE ACEPTACION INTERNA

- a) Sobre prácticas “leales” del Comercio.
- b) Sobre prácticas “desleales” del Comercio.

Para comprender tan importantes temas, debemos repetir brevemente lo sabido:

### Aspectos Generales

La Doctrina del Comercio Internacional, surgida básicamente del sistema de la libre competencia, parte del principio básico que el flujo de mercancías, su costo, su oferta y demanda, su influencia en el mercado, etc. determinarán su precio, o sea en última instancia, la posibilidad práctica de su adquisición mediante el intercambio.

En consecuencia, dejar que dichas fuerzas jueguen y determinen las condiciones del mercado, es parte básica de todo un sistema filosófico/político, en el cual el Estado debe cuidar que se respeten las mismas para no interferir en su control, o al menos influir en su movimiento.

Si se respetan las reglas, se dice que el precio que a su consecuencia tengan los bienes, será un precio “justo” (fair), más si no se observan debidamente, el precio que resulte estará viciado, por lo cual será “unfair”.

Tenemos así que la alteración de estos factores provocará una competencia artificial que será considerada como “injusta” y con ello, indigna de compartir el mercado de que se trate.

Desde luego se sobreentiende que hablamos de un mercado con afluencia internacional de bienes, en donde las únicas “armas” que se permiten son el precio y la calidad; el producto que los tenga, será el que deba imponerse.

(1) Esto contradice el principio de Derecho Internacional, de que los Tratados sólo benefician o perjudican a las Partes que en ellos intervinieron.

¿Qué sucede sin embargo cuando un bien extranjero desplaza a uno nacional en su propio mercado?

Deberá de disculparse de utilizar estos términos tan simples y sencillos, pero es la mejor forma de entender el problema. Desde luego que en esta época hablar de bienes nacionales o extranjeros es muy relativo ante la interdependencia que se da cada vez con mayor frecuencia en la Comunidad Internacional.

Hecha esta salvedad, continuemos con el tema. La presencia del producto extranjero “desplazante”, provocará una reacción inmediata de repudio, por lo que se antojará enderezar de inmediato cuantas acciones legales se tengan a mano.

Sin embargo puede suceder que el bien esté accediendo al mercado en buena forma y que simplemente desplaza al local por ser mejor; en pocas palabras, su acción es correcta, “fair” como la calificarían los cánones comerciales.

El resultado de la pesquisa evita la posibilidad de acusar a los importadores de cometer graves fallas contra la libertad de comercio y así no serán culpables de cometer “dumping”, o de usar mercancías subvencionadas para penetrar los mercados de terceros países.

Sin embargo, encontramos que sí existen ciertos instrumentos para precavernos en contra de sus efectos negativos y éstos nos llevan a plantearnos una gran interrogante: ¿Cómo podemos explicarnos en un sistema de mercado libre que se limite o aun se impida la competencia leal?

Antes de seguir adelante, será indispensable aclarar que el estudio que sigue presentará las siguientes condiciones:

- a) No es exhaustivo de todas las formas existentes para controlar las prácticas de comercio, pero sí de las más importantes.
- b) Se revisará salvo aclaración en contrario, al Sistema Norteamericano por ser prototípico, por inspirar casi todos los demás existentes y además por ser el que con mayor frecuencia se nos aplica, dada la importancia que tiene para nosotros.
- c) Algunos detalles que se mencionan están sujetos a cambios constantes sobre todo los de carácter procedimental, por lo que la revisión constante casi cotidiana para el especialista de las disposiciones que las reglamentan, será indispensable.

Retomando el hilo del comentario, encontraremos pues que hay dos campos perfectamente delimitados en las prácticas comerciales: uno en donde se actúa correctamente y se respetan las reglas del juego y otro en donde se busca acceder al mercado alternando alguno de los elementos básicos en que debe apoyarse el producto: precio y calidad, por lo cual llega a ser competitivo “artificialmente”.

Cada uno de ellos presentan condiciones particulares y por ello, medidas proteccionistas típicas.

Podemos enlistar las más usadas y conocidas en dos columnas, en la primera colocaremos a las medidas más usadas contra las prácticas “leales” y en la otra contra las “desleales”.

### MEDIDAS PROTECCIONISTAS

#### DE LA COMPETENCIA “LEAL”

Cláusulas de Salvaguardia y Medidas de Ajuste, Alivio o Ayuda.

#### DE LA COMPETENCIA “DESLEAL”

- A) Medidas Antidumping
- B) Impuestos Compensatorios
- C) Disposiciones para combatir las prácticas comerciales desleales y el uso no permitido de patentes. (Secc. 337 de la Tariff Act de 1930).
- D) Medidas genéricas para combatir las Restricciones Comerciales “Irrazonables o Injustificables” (Secc. 301 de la Trade Act de 1974, modificada por la Omnibus Trade Act de 1988)
- E) Medidas especiales para proteger la Seguridad Nacional (Secc. 232 de la Trade Expansion Act de 1962)

A continuación, dedicaré unos párrafos a las medidas que protegen al producto nacional contra los efectos de la competencia justa o “leal”, como la llamo.

Tres serán los elementos a probar por quien solicite una medida de alivio.

- a) Que se han incrementado notablemente las importaciones de artículos iguales o semejantes a los domésticos, de que se trate.
- b) Que se ha ocasionado o está en vías de causarse un daño grave a dicha industria, y
- c) Que dichas importaciones crecientes son la causa substancial del mismo.

La autoridad competente en su oportunidad, resolverá si procede o no la petición. Si este fuere el caso, podrá imponer una o la combinación de varias medidas, por lo que decretará si:

1. Aumenta o establece derechos aduanales considerándose que la suspensión de los renglones 806.30 y 807 de la Clasificación Arancelaria Norteamericana<sup>(2)</sup> y de su elegibilidad para el Sistema General de Preferencia equivalen a un aumento arancelario. (Hasta fines del año 1979, se habían incrementado los aranceles en 3 casos solamente de 38 tramitados).
2. Impone una cuota o restringe la importación, (en sólo dos casos se habían impuesto las primeras).
3. Celebra acuerdos para fijar las cuotas voluntarias llamadas "regulatorias" del mercado<sup>(3)</sup> <sup>(4)</sup>.
4. Determina una combinación de varias.

Pese a la recomendación de dicha Autoridad, la Ley Norteamericana permite al Presidente desestimarla por razones políticas, en cuyo caso deberá fundar su opinión y formular otra recomendación que presentará al Congreso y si éste no lo objeta en el territorio legal, se aplicará automáticamente.

Se les conoce como Cláusula de Salvaguardia por razones históricas, ya que en las concesiones arancelarias otorgadas por un país, se halla implícita una Cláusula que estipula la suspensión de la misma al momento de dañar o afectar al producto racional. Es una especie de "Salvo buen cobro", para los títulos de crédito.

Actualmente pueden derivarse las peticiones de ayuda de otras causas, pero la denominación se conserva.

Dado que la simple amenaza de la imposición de medidas unilaterales provoca turbulencias y puede precipitar guerras comerciales, en el GATT se exige la previa negociación entre las partes interesadas con el propósito de llegar a un acuerdo que bien impida que la lleven a cabo, o que si lo hacen, las afectadas reciban una compensación a cambio, tratando siempre de causar el menor daño posible.

El Acuerdo General contempla estas medidas en los artículos XVIII, XIX y especialmente en el artículo XXXVI<sup>(5)</sup>.

Es interesante señalar que la Legislación Norteamericana la modernizó al promulgar la "Ley de Comercio de 1974", en sus secciones 201, 202 y 203, encontrando dispersas en otras Leyes normas que también le son aplicables como en la "Ley de Expansión del Comercio" de 1962 y en otras de menor importancia.

---

(2) La presencia de estas fracciones permite la existencia de las plantas maquiladoras que juegan un papel significativo en nuestras ciudades fronterizas del norte.

(3) Ver "Voluntary Export Quotas and U.S. Trade Policy, a new Non Tariff Trade Barrier" —Malcom D.H. Smith— Law and Policy in International Business— Vol. 5 No. 1 1973.

(4) Un tercer estado puede, si le interesa, participar en estos acuerdos como ha sucedido en el del calzado de piel, celebrado con Corea y con Taiwan, o los del acero y televisores celebrados con Japón.

(5) El respetado jurista y diplomático Don Héctor Gros Espiell, efectuó un interesante estudio sobre el tema del GATT. (Accommodating Generalized Preferences) —Journal of World Trade Law— Vol. 8 No. 4 Suiza.

Vayamos ahora a las medidas proteccionistas contra “las prácticas desleales de comercio”. En todas ellas encontramos un mínimo de elementos comunes que pueden ser entre otros:

- a. Una alteración de los elementos “normales” y ordinarios que le permiten acceder en forma competitiva a un mercado.
- b. Un propósito consciente de penetrar el citado mercado a sabiendas que se desplazarán mercancías iguales o semejantes. Cuando el fin es acabar con la competencia, se configura el “ánimo rapaz”, así calificado por la Doctrina.
- c. Una disminución inmediata que puede ser pasajera en los precios que beneficie al consumidor.

Las medidas más usuales y comunes con la imposición de derechos antidumping o de impuestos compensatorios. En otros casos, pueden ser la imposición de cuotas, o inclusive la prohibición temporal de importar la mercancía. En todos los casos, se siguen procedimientos de carácter administrativo que tienden a comprobar los elementos básicos que configuran la falta.

Vamos a ocuparnos de los primeros solamente.

En el dumping se deberá acreditar la venta en el mercado doméstico del producto extranjero, a un precio menor del que tiene en su país de origen y si esto no es demostrable, de su costo de fabricación.

En el otro caso, la existencia de subsidios o apoyos al producto en cuestión que le permiten venderse a un precio competitivo, sin los cuales no podrían hacerlo.

En ambos casos se exige la demostración de la existencia del daño, esto es que merced a la presencia ilegítima del producto, se afectan las ventas del producto nacional en ese mercado, se pierden sectores importantes del mismo y en fin, que la industria doméstica sufre efectos negativos.

Ambas figuras son muy parecidas y su origen se hermana en las mismas fuentes: los Estados Unidos de Norteamérica será el primer país, hasta donde llegan mis conocimientos<sup>(6)</sup>, que establece normas legales para combatir estas actividades y quien las vaya perfeccionando en los cuerpos legales diversos, aunque muy próximos en su tratamiento procesal.

A riesgo de cometer algunas imprecisiones, pero tratando de hacer más comprensible ambas situaciones, mencionaré sus aspectos fundamentales en paralelo tanto de fondo como de forma y me detendré de paso solamente en algún comentario, cuando así lo estime útil.

Un primer punto a señalar, consiste en mencionar quiénes son los personajes más relevantes que intervendrán en los procedimientos de este tipo lo que nos hará entender por qué sostenemos que son por definición muy complejos.

(6) La Ley de Aranceles de 1789 es la primera en su género elaborada por James Madison y presentada al Presidente George Washington en el mes de marzo de 1789, una semana después que ascendiera al poder.



Desde luego “los quejosos” que son los productores nacionales, que pese a no ser quienes inicien un caso en particular, sí tendrán que intervenir; “los importadores” del producto sujeto a investigación que buscarán que la misma no proceda; “los proveedores y comercializadores extranjeros” quienes directamente se perjudicarán no sólo si se acreditan las prácticas, sino por la sola substanciación de la investigación; “los productores de la mercancía de terceros países” que buscarán ocupar el vacío lógico que aparecerá en el mercado afectado; “el fisco local” ante la posible recaudación de ingresos no previstos; “el gobierno extranjero del país proveedor”, pues podrá perder esta fuente de divisas, lo que siempre será dañino, no sólo por esta razón, sino por el impuesto interno en el área industrial, comercial, laboral, etc. Y por supuesto, al último pero no el menos importante: “el consumidor”, que temerá verse obligado a depender de los productores domésticos sin competencia extranjera al decretarse el dumping, con el consiguiente aumento de precio de la mercancía.

En ambos casos intervienen dos autoridades administrativas: la International Trade Administration” (ITA), y la International Trade Commission (ITC). La primera investigará si hubo ventas a precios menores o si existen subsidios, según el caso.

La segunda deberá determinar en la forma, términos y oportunidades que la Ley contempla, si existe el daño a la industria cuando sea procedente hacerlo o si hay la amenaza.

Será pertinente formular una breve mención:

Hasta el año de 1979, la Legislación Norteamericana amparada en la “Cláusula del Abuelo”, no contemplaba la presencia del daño para que se impusiesen los impuestos compensatorios pertinentes en caso determinado, bastaba sólo que se comprobase la existencia de los subsidios denominados “bounty or grant”, para que la denuncia prosperase.

Al fin de la Ronda Tokyo en 1978, el triunfo más sonado, o el que fue más meritorio por lo arduo del camino, fue que el Gobierno Norteamericano accediera a cambiar su Legislación incorporando el citado concepto de daño.

Esto desde luego provocó una modificación a la Ley, beneficiándose los Miembros del GATT, los países que tuviesen en su Legislación medidas semejantes en favor de los Estados Unidos de Norteamérica y los países que tenían celebrados convenios comerciales bilaterales con los Estados Unidos (Libia, Paraguay, El Salvador, Venezuela, Honduras, Yemen del Norte y Nepal).

Continuando con los procedimientos en cuestión, tenemos que si se demuestran con plenitud los extremos señalados, se impondrán gravámenes fiscales que tienden a equilibrar la situación, siendo exclusivamente de carácter financiero.

Sin embargo, subsiste una extraña Ley Antidumping de 1916, que impone penas muy severas a quien cometa el delito, incluyendo la pena corporal, —ignoro si se ha

aplicado alguna vez, pero existe—. Su misión es combatir al antidumping calificado de “predatorio o rapaz”<sup>(7)</sup>.

¿Cómo se equilibran las situaciones? En el antidumping, cobrando la diferencia en los precios del producto y en caso de los impuestos compensatorios, exigiendo el pago de un impuesto igual al subsidio recibido.

Para arribar al fatal veredicto, se siguen procedimientos relativamente similares, en los cuales se deben de probar, como ya se dijo, los extremos en cuestión.

Los ordenamientos jurídicos que regulan ambas situaciones, contienen normas tanto substantivas como adjetivas, e igual se refieren al concepto de la infracción y a otros temas de fondo, como nos informan de los pasos, términos, pruebas y demás elementos típicos de un proceso.

Desde luego que todas estas acciones se realizan en el ámbito estrictamente administrativo, inclusive comparecencias y audiencias cuando se estiman necesarias.

Lo anterior empero, no significa que no exista la posibilidad de acudir a los órganos jurisdiccionales, ya que a raíz de la Promulgación de la “Trade Act of 1979”, se transformó la antigua “U.S. Customer Court” en la actual “U.S. Court of International Trade”.

En ambos casos el procedimiento se inicia, bien a petición de parte o por decisión de la propia autoridad.

La ITA o “Comercio”, como se acostumbra designar en la jerga foral, resolverá si existen datos que permitan suponer ventar a un precio menor al del mercado de origen y en qué proporción, en cuyo caso remitirá a su vez la documentación a la “U.S. International Trade Commission” para que opine si existen además elementos suficientes para presumir la existencia de un daño o al menos de la amenaza de causarse a una industria determinada existencia o bien, que esté por establecerse.

Siendo afirmativas las opiniones, se procederá a substanciar un procedimiento administrativo en el que se podrán ofrecer pruebas que confirmen o desvirtúen los hechos, celebrar reuniones para representar alegatos, etc., y en una fase determinada, la revisión y comprobación de los datos aportados por las autoridades y por los interesados, lo que no deja de resultar un tanto afrentoso, sobre todo para las primeras.

Desde que se inicia el procedimiento en cuestión, la mercancía se sujeta al pago de un impuesto especial que será provisional hasta la conclusión del mismo, en que se confirmará, aumentará, reducirá o cancelará según la decisión final.

Existen plazos para cada etapa del procedimiento en cuestión que pueden suspenderse mediante convenio, en los que se agotarán los puntos de que se trate. Podemos decir que la ITA cuenta con un término máximo de 169 días para dictar su opi-

---

(7) El Senado Norteamericano, llevó a cabo recientemente varias audiencias que resultaron muy interesantes con el propósito de modificar esta Ley. Ver “Possible Ammendements to the 1916 Antidumping Act” —U.S. Government Printing Office— Washington D.C. 1980.

nión sobre la existencia de precios menores que “el justo” y la ITC de 45 días para pronunciarse sobre el daño.

Si fueren afirmativos se harán los ajustes pertinentes en el “Derecho Antidumping”, o en el “Impuesto Compensatorio”, pudiendo recurrirse judicialmente ante la Corte de Comercio Internacional de reciente creación.

Esta carga pecuniaria nos ha provocado siempre diversas interrogantes, pues se escapa a nuestro entender —advierto que mi ignorancia del Derecho Fiscal es total—, del marco tradicional que la Doctrina considera.

Es evidente un mecanismo restaurador que compensa y equilibra una situación desigual. Por ello, no es un instrumento fiscal típico que le allegue numerario al Estado para que cumpla con sus atribuciones, ni se trata de la retribución por un servicio.

¿Será más bien una sanción ante el vacío axiológico que provocó la violación de la Ley?

Recordemos la mencionada Ley Antidumping Norteamericana de 1916, que contempla un castigo corporal al infractor.

Constituye sin duda un mecanismo regulatorio del Comercio Internacional.

Nuestra reciente Ley Regulatoria del Artículo 131 Constitucional, consigna las “Cuotas Compensatorias” cuya naturaleza jurídica es la del impuesto, por así clasificarlo expresamente el artículo 34, inciso C de la Ley Aduanera en su reforma del 31 de diciembre de 1985.

Sin duda que el tema habrá atraído ya la atención de nuestros fiscalistas, quienes tienen la última palabra.

Por la importancia que tuvo en su momento y el ruido que provocó, vale la pena decir algunas palabras sobre la llamada “Prueba del Daño”.

Se sabe ya que a partir de la Ley de Acuerdos Comerciales, el Gobierno Norteamericano aceptó que se acreditase también en los casos de subsidios indebidos, tal como sucedía con el de las acusaciones de dumping.

México no estaba en ese momento en ninguno de los grupos de países que merecían este beneficio, por lo que se nos siguió tratando conforme las disposiciones anteriores y no cambiaría la situación, sino hasta mediados de 1985, cuando se firmó el llamado “Entendimiento” entre ambos Gobiernos, para que se exija que tal condición exista. Los resultados han sido espectaculares, pues de 26 casos que se habían promovido desde la promulgación de la Ley de 1979, sólo tres se han presentado a raíz del Acuerdo, al menos en este mismo año.

La mala fe de los peticionarios quedó probada, al menos en términos generales.

Esta revisión que hemos hecho de las Normas Norteamericanas Regulatorias de las prácticas comerciales descritas, siendo nacionales, tienen sin embargo un efecto mundial por tratarse del país con el que todos los demás comercian.

Sin embargo, un número considerable de países tienen disposiciones semejantes, aun los que aplican economías dirigidas y también al GATT, como se desprende de los artículos VI, XVI y XXIII.

Por todo ello, podemos afirmar que las normas que se refieren a las prácticas desleales de comercio, definidos como dumping o acreedoras de impuestos compensatorios, son universales.

Más aún, es importante mencionar asimismo, que el GATT para facilitar su aceptación y hacerles más accesible a los países en vías de desarrollo, pero sobre todo, admitiendo que los gobiernos utilizan las subvenciones para alcanzar objetivos de política nacional, elaboró un "Acuerdo sobre Subsidios y Derechos Compensatorios" por el Subgrupo así denominado que fuera creado por el Grupo de Barreras Arancelarias en el año de 1976.

Este acuerdo forma parte en unión de otros documentos y anexos más, de los llamados "Códigos de Conducta", del conjunto de disposiciones codificadoras del Derecho Comercial Internacional.

Cabe aquí formularse una pregunta obligada: ¿al ingresar al GATT se entiende que se adhieren o aceptan todos los documentos satélites?

La respuesta la consignaremos en la última parte de esta revisión —fugaz— del tema.

### III. MEXICO Y EL COMERCIO EXTERIOR.

- a) Visión retrospectiva.
- b) Intentos de ordenación.
- c) Situación actual.

Ya que hemos aceptado como válida la premisa de que el Comercio Exterior representa y lo seguirá siendo, un interés prioritario en sus relaciones internacionales, conviene averiguar aunque sea someramente, cuál ha sido el papel que México ha jugado en el desarrollo del mismo.

Merece desde luego un examen amplio y detallado, que no será esta la ocasión de afrontarlo. Nos contentaremos con destacar solamente algunos de los renglones importantes.

Durante la Colonia, es sabido que se vivió un régimen de férreo control y proteccionismo a la producción de España, por lo que se impidió, pese a las magníficas posibilidades de éxito, el desarrollo de cualquier industria que compitiera con la Peninsular, y así la producción del aceite de olivo, el vino y sus derivados, la seda y sus productos —por no mencionar más que los habituales— se sofocaron en su inicio por lo que si bien algo llegó a prosperar, fue solamente a nivel casi familiar y gracias a ello, nos topamos aún hoy en día con cepas de Parras (Coahuila) y olivos de figu-

ras caprichosas en el centro del país. —No debe sin embargo olvidarse a las Compañías exportadoras y a la legendaria NAO de la China—.

La independencia atrajo la atención de los europeos para aprovechar tantas riquezas que nuestro suelo brindaba, por lo que la minería se desarrolló en manos inglesas y norteamericanas; las textiles en las de los franceses, la pecuaria y agrícola en los norteamericanos y españoles, etc. Nuestro tráfico pues, fue condicionado a unos cuantos productos y al interés de terceros.

Al término de la Revolución, poco se pudo hacer, pues nuestra economía estaba en malas condiciones hasta que el inicio de la II Guerra Mundial nos brindó la oportunidad que fue bien aprovechada, de crear una industria que complementase o supliese a la norteamericana, ya que sus prioridades eran básicamente bélicas.

Sin embargo a mi ver, no hubo conciencia de la pertinencia de crear toda una infraestructura que aprovechase al máximo el momento, y se la dejó pasar.

Sería hasta el inicio de los setentas, cuando se conciba todo un Plan de Desarrollo de nuestro comercio exterior y se formule un Programa, se diseñen estrategias y establezcan los instrumentos necesarios para ejecutarlo, creándose el Instituto Mexicano de Comercio Exterior, como organismo coordinador de los mismos.

Nos preguntábamos si al ingresar al GATT habíamos suscrito todos los acuerdos y anexos del mismo.

La respuesta es negativa, ya que se requiere suscripción expresa de los Códigos de Conducta, o bien de otros acuerdos semejantes para que las partes se consideren obligadas.

En la Ronda de Tokio de 1979, se concluyeron varios Códigos de Conducta que nuestro País no aceptó el año pasado al concluir el Protocolo de Adhesión del día 10. de Julio de 1986.

Sin embargo, acaban en estos días de firmarse algunos de estos Códigos como son los siguientes:

1. Trámite de Licencias de Importación.
2. Valoración Aduanera.
3. Antidumping.
4. Obstáculos Técnicos<sup>(8)</sup>.

Existen sin embargo otros muchos acuerdos que regulan de alguna manera a nuestro comercio internacional, que van desde los tradicionales de Amistad, Comercio y Navegación, como se les llamaban. —el primero que firmamos data de 1827— hasta los Acuerdos de Productos Básicos.

---

(8) Ver "Curso de Derecho Económico" —Dr. Witker V— Instituto de Investigación Jurídica, UNAM México 1989, p.p. 314 y 315.

Ya mencioné en su oportunidad al “Entendimiento sobre Subsidios e Impuestos Compensatorios” (1985), existiendo otro de los denominados tipo “marco” sobre Comercio e Inversiones Internacionales con el mismo país, firmado el de 1986 y diversos acuerdos celebrados a principios del mes de octubre de 1989.

He dejado para el último renglón a la “Ley Reglamentaria del Artículo 31 Constitucional” que constituye sin duda un eslabón muy importante de nuestro actual arsenal de ordenamientos jurídicos de esta materia<sup>(9)</sup>.

He sostenido en su oportunidad, y en el foro adecuado, que acceder al GATT sin esta Ley hubiera significado un suicidio, y los hechos han comprobado esta verdad<sup>(10)</sup>.

#### **IV. LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES CON LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA Y LA POSIBILIDAD DE ESTABLECER ALGUN MECANISMO INTEGRACIONISTA.**

##### **1.- Definición de Términos.**

Ante la confusión de términos que son manejados públicamente por las autoridades, los voceros de la iniciativa privada y los “gurus” académicos recién aparecidos, será útil recordar lo que la Doctrina tradicional define por voz de uno de sus mejores exponentes, Bela Balassa, cuando distingue diversos tipos de integración que pueden ser etapas graduales o bien una sola forma de ellos, según su conveniencia.

##### **a) Zona de libre comercio**

Cuando las tarifas y las cuotas son abolidas entre los países miembros, pero se mantienen individualmente frente a terceros.

##### **b) Unión aduanera**

Cuando adicionalmente a lo anterior se unifican los aranceles en cuestión frente a terceros países presentando un frente común.

---

(9) Publicada en el Diario Oficial del 13 de enero de 1986 y su Reglamento en el Diario Oficial del 26 de Noviembre de 1986, modificado según el Diario Oficial del 19 de mayo de 1988.

(10) Recientemente se publicó un interesante estudio sobre la misma. Ver “La Nueva Ley de Comercio Exterior” Ed. Porrúa, México 1987.

c) Mercado Común

Cuando se logra abatir las restricciones al resto o a la generalidad de los factores productivos más importantes como la mano de obra, financiamientos, etc.

d) Unión Económica

Cuando se logra establecer una política económica nacional que armonice las acciones para evitar las discriminaciones lógicas resultantes de esta carencia de guía en las mismas.

e) Integración total

Cuando se va más allá de los acuerdos económicos por complicados que sean y se buscan en áreas monetarias, fiscales, sociales, laborales y demás que necesariamente conllevan a la cesión de competencias nacionales a favor de los órganos comunitarios tanto ejecutivos, legislativos y judiciales, acatando en consecuencia al Derecho Comunitario por ser supranacional.

Aceptado lo anterior, será necesario convenir que es indispensable tener una información plena del tipo o forma integracionista que se pretenda para definir con el o los socios lo que interesa a ambos.

Conforme la experiencia de diversos países, no basta lo anterior, sino se requiere tener:

- a) Una convicción general de que debe llevarse a cabo.
- b) Una situación relativamente semejante, social, económica y cultural.

De no darse ambos o uno de ellos, no habrá resultados positivos como nos lo demuestra el caso del Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME o COMECON) en donde hubo un líder, la URSS, y los demás simples satélites sin lograr integración alguna.

## 2.- El Comercio Internacional Actual.

Las reglas que operan en las relaciones comerciales internacionales en su gran mayoría, no integran propiamente un corpus juris multilateral sino bilateral en parte, más aún las que se observan fundamentalmente son normas nacionales de los países industrializados que determinan cómo debe acceder o expeler un producto de su mercado. Más que un orden jurídico internacional, hay pues normas jurídicas nacionales de repercusión multinacional, vgr; las leyes comerciales norteamericanas.

Por lo que una primera y obvia consecuencia es que si se pretende acceder a estos mercados hay que conocer a fondo las normas prevalentes.

Un especialista en el GATT dice que después de conocer sus normas (38 extensos y confusos artículos), hay que saber cómo evadirlos en lo que nos dañan y cómo aprovecharlos en lo que nos benefician, regla de oro para toda negociación.

De ahí que México deberá establecer un programa a corto, mediano y largo plazo de acciones en su comercio exterior, conforme a un proyecto nacional. No deberá rehuirse hacerlo, por mucho que en el pasado reciente se haya desgastado. Un país crece y se desarrolla cuando obedece a una tesis ideológica y no simplemente cuando responde a exigencias del momento coyunturales y de ocasión.

Con el mismo tono deberemos considerar que las condiciones que prevalecen en el mundo, nos indican que la unión o al menos, la mayor colaboración y armonización de las políticas nacionales con sus vecinos, es indispensable si pretendemos estar en la senda del desarrollo. De no entenderlo quedaríamos marginados. El mejor ejemplo por su dramatismo lo constituye la PERESTROIKA que es en esencia, una confesión desnuda, franca y valiente del fracaso del marxismo-leninismo como sistema económico.

Así hay que compaginar ambas situaciones en donde sin demagogias, sino por el contrario, con un profundo conocimiento de las opciones en las que se evalúan costos y beneficios, se tomen las mejores o al menos, las menos malas decisiones en beneficio de un pueblo cada vez más golpeado, más desorientado en su identidad, más joven, con una gran posibilidad de participación en este fenómeno inmediato.

Se habla de cuatro posibilidades de bloques; no entraremos en su análisis por ser, a mi ver, ocioso. Lo útil será definir y defender con convicción la que seleccionemos.

Cuál por ahora nos atrae?

Negociar por sectores y selectivamente, pues la diferencia entre unos y otros es muy grande. Esperemos que el Ejecutivo al acatar las recomendaciones que recién formulara el Senado de la República sobre las relaciones comerciales de México con el mundo, obre con sagacidad y prudencia<sup>(11)</sup>.

Graves errores cometimos en el pasado reciente al haber abierto nuestras fronteras comerciales sin negociar lo que dábamos, quedando además sin qué ofrecer en estas nuevas negociaciones.

Tengamos presente una regla que los norteamericanos siguen, pese a su alejamiento alarmante de los foros multilaterales: "quid pro quo". Ergo, nunca les lla-

---

(11) Ver los puntos 28 y 36 en particular, del documento producido por el Senado de la República intitulado "Foro de Consulta sobre las Relaciones Comerciales de México con el Mundo" —México, 28 de Mayo de 1990—.



mará la atención si exigimos algo a cambio de lo que cedemos y si por el contrario si no las demandamos cuando entreguemos ventajas en forma gratuita.

Así exijamos facilidades para nuestros productos competitivos como el acero, la cerveza, el cemento y negociemos a cambio las que no lo son.

De lo contrario, no uncirán (¿o nos unciremos?) a su convoy para defenderse del 92 y nosotros permaneceremos a la zaga.