

LA LIBERACION COMERCIAL Y EL INGRESO DE MEXICO AL GATT

Jaime Nicolás López

Planteamiento general

En los últimos años se han advertido diversos acontecimientos especialmente significativos en el ámbito global y en el escenario de las economías de los países de Latinoamérica, afectando sus condiciones objetivas, así como el medio sociopolítico. Entre los que han tenido mayor importancia figuran: a) El impacto en la región de las conmociones petroleras; b) La adopción por algunos países de la región de programas integrales de liberación del comercio; c) La crisis financiera mundial; d) La crisis de los sistemas democráticos; e) El armamentismo. En este contexto se adoptaron políticas integrales de liberación comercial en países como Argentina, Chile, Uruguay y México. En otros países se ampliaron los planes existentes de liberación y, en términos generales, se observa una creciente disposición en muchas zonas de la región a alejarse del proteccionismo y a permitir que el libre comercio desempeñara una función importante en la economía.

Las políticas de liberación coincidieron con un período de innovación, por una parte, y de turbulencia; por la otra, en los mercados cambiarios de muchos países. Algunas de las estrategias adoptadas, como la utilización del tipo de cambio como mecanismo contrainflacionario, el anuncio previo y el rezago de la tasa de devaluaciones nominales, la negativa a ajustar la tasa

ante variaciones drásticas de los términos de intercambio y otros medios que perturbaban la función del mercado cambiario como mecanismo equilibrador, produjeron amplias fluctuaciones en el valor de tipo de cambio real y espectaculares oscilaciones en la dirección del comercio intrarregional, que ocurrieron debido a que las oportunidades de obtener utilidades se desplazaron a través de las fronteras y en general se percibieron como incontenibles y, por tanto, sólo de índole a corto plazo.

Esta situación, además de desequilibrios de pagos, creó confusión y agitación en las relaciones de comercio de los países involucrados, trastornó vínculos comerciales regulares y perturbó los mecanismos tradicionales que afectan a las corrientes de comercio.¹

La aspiración de llegar a adquirir mejores formas de vida ha hecho necesario que se revisen las estructuras internas de los países latinoamericanos, con nuevos enfoques cada vez más amplios, teniendo en consideración también las medidas adoptadas por los países con mayor influencia en el tratamiento de sus conflictos y que, en diversos grados, afectan a la mayoría de los integrantes de la comunidad internacional.

(1). Una explicación más amplia al respecto se encuentra en: Mario I. Blejer, *Progreso Económico y Social en América Latina*, BID, pp. 30 y ss.

La posición de los países subdesarrollados ante el mundo debe corresponder a sus propias iniciativas, considerando las medidas que globalmente ocupan un lugar de primer orden, adhiriéndose a ellas o rechazándolas reflexivamente en concordancia con sus objetivos gubernamentales de modernización.

Se ha dicho², por ejemplo, que las políticas de libre comercio atienden a un moderno orden rector de los modos de intercambio comercial con base en el aprovechamiento de las ventajas comparativas disponibles en cada país, tal es la abundante mano de obra en los países pobres, frente a acciones de los países desarrollados basadas en políticas proteccionistas a sus mercados internos, por tanto, surge la controversia sobre ¿cuándo un país va hacia la modernización? En otra forma expuesto, ¿es el proteccionismo el camino hacia ese fin o bien, lo es la liberación de restricciones?

La respuesta inicial a interrogantes de esta naturaleza se debe buscar en estudios debidamente fundados y aplicables a países concretos, puesto que como ha sido expuesto³, entre las más importantes medidas que han afectado considerablemente las relaciones económicas internacionales se pueden citar precisamente a las políticas de libre comercio, concebidas, por la teoría,

como la alternativa para alcanzar mejores niveles de vida e independientemente del éxito o fracaso obtenido, queda demostrado que existen y han existido a lo largo de la historia diversas teorías con efectos de gran alcance.

Una postura teórica que rechaza el libre comercio, explica: "no sólo tienen buenas razones los países subdesarrollados para controlar sus importaciones y subvencionar sus exportaciones, sino que están virtualmente obligados a hacer y a practicar un proteccionismo sistemático, si no han de renunciar a su anhelo de desarrollo . . . económico".⁴

Esta es una síntesis doctrinal de la postura contraria a la adoptada por los países adheridos al GATT, Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, entre ellos México, cuyas razones de asumir una política de apertura comercial parecen ser convincentes desde un enfoque teórico, pero que, en las prácticas comerciales observadas en los países más desarrollados no se advierten, en oposición a una política de coordinación en colaboración para la búsqueda de la igualdad entre países, confirmándose así la afirmación en el sentido de que los países subdesarrollados deben normarse por una política proteccionista.

"Solo como un acto de solidaridad internacional se justifica la liberación del comercio norteamericano. Pero en ese plan más amplio será adecuada una acción unilateral".⁵

(2). Véase: Mario I. Blejer, "Integración económica: visión panorámica analítica", en *Seminario de Integración y Desarrollo*, Banco Interamericano de Desarrollo, Progreso Económico y Social en América Latina, p. 32.

(3). Clair Wilcox, "Relaciones entre la teoría económica y la política económica. De la Teoría económica a la política Pública" en *CECA 1979, Política Económica*, p. 111. Este autor formula una relación de los principales eventos derivados de la teoría, incluyendo al GATT.

(4). Gunnar Myrdal, *Solidaridad o desintegración*, Ed. FCE, México, 1956, p. 383.

(5). *Ibidem*, p. 382.

Incluso tratándose de países desarrollados es explicable la práctica proteccionista para la cual principalmente se requieren decisiones internas, es decir, de carácter unilateral. Adoptar otra política como la de libre comercio, exige que se den factores de muy diversa índole, pero quizás lo verdaderamente sólido consiste en la voluntad de colaboración en un plano de solidaridad y de reconocimiento de situaciones de desigualdad para actuar en negociaciones justas para el conjunto de las partes involucradas.

El impacto general de los aranceles puede ser advertido como instrumento básico para dirigir y controlar con un sentido protector las transacciones comerciales con el exterior; su presión ha de estar bien estudiada, porque en principio significa una disminución en la potestad estatal para regular su comercio, al mismo tiempo que de hecho es una transferencia de facultades, así sea en forma abstracta, al desconocerse de manera específica quién y en qué momento hará uso de dicha transferencia de hecho. En efecto, el arancel afecta todo: los precios de los bienes domésticos, la producción, el consumo, el volumen de comercio, la asignación de recursos, la distribución del ingreso, y el bienestar social".⁶

Lo más importante en la adopción de una política ya sea proteccionista o de libre comercio consiste en la evaluación final de los efectos que socialmente se derivan de la misma, es necesario advertir los valores finales en juego en las relaciones de intercambio de bienes y servicios, con énfasis en el orden colectivo. "La naturaleza diná-

mica de los procesos significa que cualquier análisis debe partir de la definición de una función de utilidad social".⁷

Específicamente, en el inicio de las discusiones, así como en el ingreso al GATT con una nueva etapa de negociaciones comerciales multilaterales, ha concurrido uno de los periodos más críticos de la historia económica de América Latina. "En el plano financiero, los problemas del endeudamiento, las restricciones de acceso al crédito externo y las políticas de ajuste, obstaculizan las perspectivas de recuperación y desarrollo regionales. En sus relaciones comerciales, por otra parte, los países latinoamericanos se enfrentan a dificultades crecientes para expandir y diversificar sus exportaciones. Las medidas proteccionistas, la discriminación y las diversas formas de graduación, limitan las posibilidades comerciales de la región".⁸

Realmente resulta muy difícil el cambio de un modelo de sustitución de importaciones industriales con altos niveles de endeudamiento -cuya producción se ha orientado tradicionalmente a un mercado interno protegido- hacia otro de competencia internacional, dadas las limitaciones apuntadas y algunas otras como "presiones para la creación de empleos; el costo creciente de la descentralización geográfica y las consiguientes presiones demográficas

(6). Miltiades Chacholides, *Economía Internacional*, Ed. McGraw-Hill, México, 1981, p. 190.

(7). Saúl Trejo Reyes, "México y el GATT, Contexto global", en *México en el GATT*, Ed. El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, Baja California, 1986, p. 30.

(8). Secretaría Permanente del SELA, *América Latina y las Nuevas Negociaciones Multilaterales del GATT*, Rev. Comercio Exterior, Vol. 36, Núm. 9, sept. 1986, México, p. 808.

que exigen la satisfacción de las demandas de empleo y servicios sociales".⁹

Elementos y circunstancias adversas

No se desconoce que el GATT atraviesa por una fuerte crisis derivada de la situación actual de la economía mundial, misma que muestra una tendencia diversa a la directriz fijada por el propio GATT, lo que ha hecho inferir la seguridad de que éste siga cumpliendo su principal propósito de regular el funcionamiento del comercio internacional. Además han existido precedentes adversos¹⁰ al GATT, vulnerándose algunos de sus principios básicos al celebrarse acuerdos discriminatorios, como los que resultan de la formación de uniones y de áreas de libre comercio. Es el caso de la Comunidad Económica Europea (CEE) que inició sus actividades sin contar con la aprobación formal de los países miembros del GATT, propiciando que los acuerdos comerciales regionales no observen las normas del GATT y que su supervisión sea flexible. "A partir de 1963 la CEE y un número creciente de países en desarrollo han celebrado acuerdos comerciales preferenciales que violan claramente la norma de no discriminación. El acuerdo del LOME, el de más reciente creación, es ejemplo de ellos. . ."¹¹ "el acuerdo multifibras continúa legitimando

algunas de las más notables prácticas discriminatorias de los países industrializados, siendo uno de los factores que explican la pérdida de credibilidad de los países en desarrollo".¹²

Otro factor que ha restado fuerza a la política del GATT, lo constituye la tendencia prevaleciente en el comercio de los países industrializados, consistente en el uso creciente de barreras no arancelarias que no se encuentran específicamente reguladas por el GATT. Las dos más importantes han sido las restricciones voluntarias a las exportaciones (VERS) y los arreglos comerciales de restricción ordenada (OMAS). Acuerdos negociados bilateralmente ante la amenaza de que los países industrializados utilicen otras más severas. Su aplicación ha sido claramente discriminatoria.¹³

Es evidente que "los Estados Unidos han logrado seguir una política proteccionista en su propio interés -aunque dicha política reduce en realidad el comercio mundial-, en tanto que quieren convencer al mundo entero de que es preciso liberalizar el comercio en el sentido específico de suprimir el control a la importación. Y han extendido este consejo a los países subdesarrollados que tienen un interés nacional y vital en limitar estrictamente las importaciones a su presupuesto y que en realidad se ven obligados a hacerlo y cuyas restricciones no disminuyen el comercio mundial".¹⁴

Posición demostrada por las múltiples prácticas discriminatorias a productos pro-

(9). Saúl Trejo Teyas y Gustavo Vega Cánovas, *El ingreso al GATT y sus implicaciones para el futuro de México*, Rev. Comercio Exterior, Vol. 37, Núm. 7, México, julio de 1987, p. 520.

(10). Véase: Gustavo Vega Cánovas, *El Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos, Implicaciones para México y los países en Desarrollo*, Rev. Comercio Exterior, Vol. 38, Núm. 3, México, marzo de 1988, p. 217.

(11). Saúl Trejo Reyes y Gustavo Vega Cánovas, op. cit., p. 523.

(12). Loc. cit.

(13). *Ibidem*, p. 524.

(14). Gunnar Myrdal, op. cit., pp. 379-380.

venientes del exterior hacia los Estados Unidos y por un número creciente de actitudes notoriamente proteccionistas. En general las actitudes de protección a los productos son una constante en la mayoría de los países más desarrollados actualmente.

Al mismo tiempo la penetración de los grandes capitales provenientes de los países avanzados en los países de América Latina, resulta muy objetiva en el caso de las *holdings*. "La América Latina ha sido y es el campo natural de las transnacionales estadounidenses y que éstas se han establecido en los países del subcontinente con mayores mercados internos: Argentina, Brasil y México. Pero de esos países, es en México donde existe un mayor predominio de las empresas transnacionales americanas. Por sectores, la inversión norteamericana está presente en las industrias de la química, maquinaria, no eléctrica y maquinaria eléctrica y electrónica".¹⁵

Las grandes empresas extranjeras obtienen beneficios, derivados de las ventajas comparativas, de los países donde residen; ventajas que se aprovechan efectivamente, de acuerdo a la proporción del capital invertido, por consiguiente, las utilidades derivadas son obtenidas por capitales extranjero y, una política de libre comercio se basa en la competitividad con el exterior, pero también ante importantes empresas extranjeras con residencia en el interior.

La desigualdad existente entre países no desarrollados y desarrollados podrá ver-

se atenuada si estos "emplearan su poder de negociación contra dichos países subdesarrollados con mayor consideración".¹⁶ Sin embargo, "es de sospecharse que los países industrialmente avanzados han querido remitir al GATT todos los problemas de mercancías teniendo en cuenta que allí hay más control sobre los países subdesarrollados".¹⁷ Es decir, por medio del GATT los países subdesarrollados buscan su individual beneficio trasladando los problemas a este instrumento de regulación comercial.

Para los países latinoamericanos una desventaja considerable es la inflación; si se quiere salir al exterior lo inicial debe consistir en eliminar los niveles inflacionarios que los demás países no están dispuestos a importar. No se justifica, en gran parte, que las economías con altas tasas de inflación aspiren a ser competitivas con aquellas economías no inflacionarias, puesto que la inflación se traduce precisamente en una fuerte desventaja comparativa, que no permite la negociación ventajosa para ambas partes, pero menos para los países inmersos en dicho problema y en cuyo caso el mecanismo de libre comercio no les puede resultar del todo benéfico.

"Los efectos internos producen complicaciones importantes. Si a los demás países les preocupa la inflación tanto como a nosotros no se podrán permitir el lujo de importar la que estamos nosotros exportando; por el contrario, aplicarán políticas monetarias y fiscales de carácter restrictivo

(15). Víctor Carlos García Moreno, *Las empresas transnacionales en México y en la Frontera México-Norteamericana*, Revista de la Facultad de Derecho de México, México, 1979, p. 132.

(16). Gunnar Myrdal, op. cit, p. 383.

(17). *Ibidem*, p. 335.

para compensar el choque inflacionario. Lo cual significa que el resto del mundo, en lugar de crecer, compensa el aumento de la exportación neta contrayendo la demanda interior".¹⁸

También es necesario reconocer que de continuar las dificultades financieras, los países subdesarrollados no contarían con las posibilidades para aprovechar plenamente los beneficios que se puedan derivar de la liberación comercial. "La capacidad de los países latinoamericanos para competir en los mercados internacionales se ha visto seriamente afectada, con lo cual una posible liberación comercial no podrá beneficiar a la región si ésta no cuenta con los recursos financieros necesarios para recuperar sus niveles de inversión y estar en condiciones de adaptarse a los cambios de la demanda mundial. Esta capacidad de adaptación es hoy en día un elemento clave para el éxito de las estrategias de desarrollo".¹⁹ Pero eso se acepta una corresponsabilidad entre países desarrollados y no desarrollados respecto a la búsqueda de soluciones de los conflictos financieros, pues en la medida que aquéllos formulen propuestas de negociaciones comerciales multilaterales que promuevan el desarrollo económico, habrá un mayor interés de éstos.

"Los negocios norteamericanos han conquistado mercados en América Latina y en otras partes, principalmente por su mayor capacidad de conceder créditos en relación con sus exportaciones; prácticamente todos

los créditos del gobierno de los Estados Unidos están vinculados a las exportaciones".²⁰

Para poder competir con el exterior se deben seguir sus políticas paralelamente como es el caso del otorgamiento de créditos a las exportaciones, pese a que la desigualdad es notable entre países desarrollados y subdesarrollados. La capacidad competitiva se determina principalmente por los recursos financieros disponibles, razón por la cual se justifica que los países norteamericanos protejan su comercio interior de las políticas que los países desarrollados implantan, con efectos en espacios cada vez más amplios.

En tales condiciones resulta notable el problema del ajuste estructural. La liberación comercial y el acceso a los mercados son necesarios para que los países en desarrollo se vean efectivamente beneficiados de una adecuada explotación de sus recursos; sin embargo, es "cada vez más evidente que las ventajas comparativas en el mundo moderno dependen menos de la dotación de recursos que de la capacidad para adaptar la producción y las exportaciones a las nuevas tecnologías y a la demanda del mercado mundial, incluso mediante una más efectiva integración de los servicios en el proceso productivo".²¹ En efecto, "existen barreras reales que impiden la entrada de la pequeña empresa privada industrial a muchas líneas de la manufactura moderna, particularmente en los sectores de actividad más dinámica, como el de las

(18). Rudiger Dornbusch, *Política Monetaria y fiscal en los Estados Unidos*, Papeles de Economía, No. 15, España, 1986, p. 399.

(19). Secretaría Permanente del SELA, op. cit., p. 808.

(20). Gunnar Myrdal, op. cit., p. 374.

(21). SELA, op. cit., p. 810.

exportaciones y en los que requieren acceso a la innovación tecnológica".²²

Entre tanto no se genere tecnología propia, por más ventajas comparativas disponibles en Latinoamérica resulta sumamente difícil que se logren niveles de competitividad con los países que sí disponen de avances tecnológicos eficazmente incorporados y adaptables a sus estrategias de desarrollo, en un plano de intercambio negociado entre bloques de países. No se puede, por tanto, adoptar una política de libre comercio cuando no existan las bases reales que garanticen beneficios derivados de una política comercial que por su naturaleza de negociación, se ubique en un plano de competencia donde concurren oferentes y demandantes con toda su potencialidad tecnológica disponible conforme a sus recursos y capacidades y, del equilibrio resultante derivarán los beneficios de las partes que en esa relación buscan, sin embargo, no siempre hay beneficios, por eso es del todo necesario evaluar previamente los riesgos que implica una política comercial.

Un factor importante "que -aparte de los factores que escapan al control de cada país, tales como sus recursos naturales y las tendencias del consumo y de la producción mundiales- es la habilidad de un país para ajustarse rápidamente y cambiar sus recursos a los más ventajosos, lo que determina su participación y su ganancia en el comercio internacional".²³ La atención a una realidad cambiante, a veces en forma

acelerada es una condición primaria que exige a la vez una legislación adecuada a los cambios y una sólida especialización apoyada en recursos de todo tipo, principalmente tecnológicos, con el propósito de destinar los esfuerzos productivos a las necesidades más premiantes.

Los países latinoamericanos, además, han manifestado sus reservas con motivo de los llamados "nuevos temas" propuestos dentro del GATT por algunos países desarrollados para asumir compromisos en relación a servicios, propiedad intelectual, tecnología e inversiones. "Se trata de lograr una suma de disciplinas que rijan las relaciones internacionales en estas áreas y proponer una liberación de los mercados correspondientes, pero no está claro cuáles serían los beneficios que derivarían los países en desarrollo de estos esfuerzos".²⁴ Es menos claro en qué medida puede influir positivamente la política de apertura comercial sobre los grupos que secularmente han estado en situaciones desiguales y que demandan cada vez con mayor énfasis la atención de sus necesidades básicas, mismas que, el Estado reconoce dentro de su función de suministrar los medios que permitan proporcionar el mayor número posible de "beneficios sociales" ante una sociedad creciente. Los beneficios sociales constituyen una de las exigencias hacia las cuales inevitablemente habrán de dirigirse en corto plazo los encargados de diseñar las políticas económicas, sin excluir el riesgo de crear el populismo. "Actualmente los problemas de ocupación y po-

(22). Simón Teitel, "El financiamiento del desarrollo y el espíritu de empresa industrial en la América Latina" en: Carlos F. Díaz Alejandro, et al., F.C.E., México, 1976, p. 402.

(23). Gunnar Myrdal, op. cit., p. 337.

(24). Cf. SELA, Declaración de Caracas, párrafo 9, 7 de diciembre de 1985, y las Decisiones Núms. 153, 192 y 225 del Consejo Latinoamericano, cit. por Secretaría Permanente del SELA, op. cit., pp. 809, 815 y ss.

breza hacen implazable la búsqueda de soluciones. Sin embargo es difícil que el Estado mexicano recupere en el futuro previsible la capacidad de llevar a cabo una política rigurosa en materia de gasto social".²⁵

Por eso es urgente la inclusión explícita de los requerimientos sociales en toda negociación que se realice en materia de comercio y deuda. "No es conveniente seguir manteniendo aisladas las negociaciones internacionales en relación a la deuda y al comercio y ambas a su vez desvinculadas de los objetivos sociales cuyo logro es la base de un sistema democrático y estable".²⁶

Las ventajas que aporta a México el GATT

La adopción de una política de libre comercio por parte de cualquier país, exige revisar y evaluar las características y circunstancias particulares que permitan inferir la necesidad y, por supuesto, los efectos benéficos consecuencia de dicha fórmula económica. En particular México al adherirse al GATT ponderó durante largo tiempo el grupo de ventajas y desventajas propias de los principios que rigen el acuerdo y que de manera particular pueden impactar la economía del país. La decisión final advirtió la existencia de un mayor número de beneficios que de perjuicios; en resumen, se puede mencionar las ventajas siguientes:

(25). Saúl Trejo Reyes y Gustavo Cánovas. op. cit., p. 521. Véase: Roberto Alvarez Argüelles. Las Negociaciones de México en el GATT, IMCP, México, 1987, p.4.

(26). Loc. cit. Cf. Art. 25 de la Constitución política Mexicana.

"a). Al ser un país geográficamente bien ubicado, ante el mercado más grande, se tiene una oportunidad comercial sumamente atractiva con la posibilidad simultánea de diversificar el mercado para evitar la monodependencia comercial desequilibrada.

b). El patrimonio marítimo colocó al país en una situación ampliamente favorable con la opción de acceder a mercados como los de Japón, de la Comunidad Económica Europea y en general de economías tecnológicamente avanzadas en el área.

c). Los recursos naturales en general y de manera específica los hidrocarburos, le dan un potencial de comercialización a México.

d). La cada vez más abundante y más calificada mano de obra de los mexicanos al aplicarse el Sistema Nacional de Educación Técnica, permite vislumbrar mayor capacidad competitiva.

e). La capacidad de asimilación de las diferentes tecnologías por el sector industrial, que en el contexto mundial ocupa un lugar importante".²⁷

Derecho Comercial Internacional.

Una especial mención aparte merece el sistema jurídico mexicano ante la política comercial internacional, el cual se integra por un conjunto de disposiciones no

(27). Una relación simplificada de las ventajas de México ante el GATT se puede ver en: Roberto Alvarez Argüelles. *La negociación de México en el GATT*, ICP, México, 1987, p. 36 y ss., Fernando del Mateo, "Del ¡no al sí! historia de un matrimonio por conveniencia" en: *México en el GATT*, Ed. El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, Baja California, 1986, p. 49; Gunnar Myrdal, op. cit., p. 348.

siempre formuladas de manera sistemática mediante una codificación que reúna la suma de preceptos relacionados con el área comercial internacional y con la adecuada jerarquización normativa de acuerdo con todo el orden jurídico. La multiplicidad de ordenamientos que sirven de fundamento legal a la actividad comercial internacional se integra por, desde luego, la Constitución Política (arts. 25, 26, 73 fracc. XXIX y XXIX f, 117 fracc. IV a VII, 131 y 133, principalmente), la Ley Reglamentaria del Artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Comercio Exterior;²⁸ la ley Aduanera y su reglamento; las reglas de carácter general en materia aduanera; Reglamento sobre Permisos de Importación y Exportación de Mercancías sujetas a restricciones; el decreto que crea la comisión de Aranceles y Controles al Comercio Exterior;²⁹ Ley del Impuesto de Importación y el Código de Conducta que precisa el artículo VII de la Carta Constitutiva del GATT, además por una gran cantidad de acuerdos, tratados y convenios internacionales, entre ellos la Carta de las Naciones Unidas; la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD); el Tratado de Montevideo que creó la ALADI;³⁰ el Acuerdo sobre Comercio Internacional de Textiles, el convenio de comercio entre México y Japón; el entendimiento entre México y Estados Unidos en materia de subsidios y derechos compensatorios; el acuerdo general sobre aranceles aduaneros

y comercio³¹ que son una muestra de la abundante normativa para el comercio internacional de México.

“Además, existe todo un campo que pocos han tocado. La adhesión mexicana al GATT tendrá repercusiones en la dimensión legal y administrativa, que modificarán la manera de interpretar las leyes en México y la forma de ponerlas en práctica; estos mecanismos afectarán a la administración pública del país. El área legal administrativa cobra más importancia que en 1979, en el sentido de que ya se ha puesto en práctica la mayoría de los acuerdos de las negociaciones multilaterales de Tokio y esto presionará a México a ejecutar estos acuerdos o negociar su adhesión a lo convenido en 1979. Un claro ejemplo de los problemas legales y administrativos es el que se presentó en México cuando se modificó el régimen comercial basado en los permisos de importación, con el fin de adoptar un régimen arancelario sin la existencia de una legislación *antidumping*. Aunque existe este problema, no hay legislación sobre impuestos compensatorios o medidas internas de asistencia a las industrias y trabajadores dañados por las importaciones”.³²

“Actualmente, la región tiene un derecho aduanero disperso y poco homogéneo. En materia de nomenclatura, por ejemplo, hasta 1988 sólo Brasil y México se habían incorporado al Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías

(28). Sobresale la extensión de su denominación, pudiéndose llamar simplemente “Ley de Comercio Exterior”.

(29). Cf. art. 3º transitorio de la Ley Reglamentaria del Artículo 131 de la Constitución.

(30). Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

(31). General Agreement on Tariffs and Trade (GATT).

(32). Gustavo del Castillo Vera, “De eso que llaman el GATT: México ante el futuro”, en *México en el GATT*, Ed. El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, Baja California, 1986, p. 55-56.

(SADCM); Argentina, Uruguay y los países del Pacto Andino y de Centroamérica conservaban una clasificación casi obsoleta".³³

Se advierte fácilmente que el marco normativo en México es sumamente abundante, complejo, inestable, difícil de interpretar y aplicar, derivando diversos costos. "Es probable que hasta hace poco no se hayan sentido las deficiencias del sistema legal de México en el comercio internacional por la poca importancia de sus exportaciones no petroleras que en 1984 representaban cerca de 30% de las ventas externas totales. Las no petroleras, de acuerdo con los distintos planes económicos en vigor, deberán aumentar considerablemente".³⁴ "Por ello será necesario dotar a las exportaciones mexicanas con una mayor protección legal en el exterior".³⁵ Además, las estrategias de desarrollo de nuestra economía deben apuntar "al problema fundamental de incrementar la competitividad de nuestras exportaciones no petroleras y establecer flujos de capital neto que aceleren la recuperación".³⁶ Considerando que "los países subdesarrollados controlan una sola parte, a veces muy pequeña, de la oferta total del mercado mundial".³⁷ y que "el

mercado más importante se encuentra, sin embargo, en los propios países subdesarrollados".³⁸

Relaciones Comerciales México y resto del Mundo.

Por otra parte se deben considerar los efectos de las relaciones comerciales entre México y Estados Unidos.

No cabe duda que del comercio con el vecino del norte dependen de gran medida el éxito de la nueva política del libre comercio adoptada por México.

La Empresa Pública Ante el Comercio Exterior.

Un instrumento decisivo para el Estado lo constituye la empresa pública, puesto que a veces de ella es posible generar recursos para el erario público además de otros efectos positivos dentro de la economía de un país; de igual modo, la empresa pública ineficiente puede acarrear efectos negativos. Ante tales posibilidades la política de liberación comercial en México exige incluir el papel que dicho instrumento habrá de ocupar dentro del nuevo esquema comercial. Por un lado es conveniente precisar el peso que la empresa pública tiene ante los ingresos totales de la hacienda pública; por otra parte, es necesario conocer los límites impuestos por el GATT al desempeño de la actividad realizada por este tipo de entidades públicas.

Por lo que se refiere al primer aspecto se ha informado "que gran parte del pro-

(33). Jorge Witker, "En busca de un nuevo derecho aduanero latinoamericano", en *Comercio Exterior*, Vol. 39, No. 6, México, junio de 1989, p. 485; Jorge Witker y Leonel Pérez Nieto, *Aspectos jurídicos del comercio exterior de México*, Nueva Imagen, México, 1980.

(34). Véase Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, sección 6, 5, México, 1983, y Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior, sección 5, 1, México, 1984.

(35). Ricardo Peña Alfaro, *Ventajas y Desventajas del Ingreso de México al GATT*, Rev. Comercio Exterior, Vol. 36, Núm. 1, México, enero de 1986, p. 35.

(36). Gustavo Vega Cánovas, op. cit., p. 17.

(37). Gunnar Myrdal, op. cit., p. 346.

(38). *Ibidem*, p. 342.

ducto nacional es generado por la administración pública directa o por sus empresas; un elevado porcentaje del comercio exterior corresponda a las empresas públicas".³⁹

Las tendencias internacionales sobre el peso que en su conjunto ha de representar la empresa pública en el total de ingresos públicos, parecen indicar que solo ocuparán un papel significativo aquellas consideradas estratégicas y que, incluso el propio Estado por disposición constitucional se reserva en forma exclusiva.

Las empresas públicas concurrentes con las empresas privadas, nacionales y extranjeras, por distintas razones ligadas con su ineficiencia están llamadas a ocupar un segundo plano, o bien, a convertirse en empresas privadas, como recientemente ha sucedido en México y en buen número de países al seguir una política de privatización de aquellas empresas con déficit en sus estados financieros, afectando al patrimonio público sin justificar objetivamente el bien colectivo que en última instancia deberían atender.

De igual manera debe tenerse presente que "la mayor parte de las corporaciones

más grandes son empresas estatales o subsidiarias de empresas extranjeras. Aun en los países más grandes la debilidad del sector privado nacional de la América Latina parece haber provocado una fuerte participación del gobierno y la inversión extranjera directa. Esta última ha sido particularmente activa en el desarrollo de la industria automotriz, la petroquímica y otras industrias relativamente nuevas de la región".⁴⁰

Los monopolios estatales y la potencialidad económica de origen externo explica el desequilibrio entre empresa pública y privada, el peso mayor que la empresa pública tiene en ciertas áreas, indica una falta de colaboración con la particular y lo propio se puede señalar desde esta perspectiva donde la acción privada ha de corresponder a formas coordinadas con las instituciones públicas, en atención a que la clasificación de pública y de privada no expresa una separación delimitada en forma absoluta puesto que los beneficios de una se expanden necesariamente en la otra, o bien, el fracaso de cualesquiera de ellas se revierte en alguna proporción en las demás. La alternativa consiste en establecer estrategias de conjunto de manera armónica con vista a la protección de los intereses generales.

"La perspectiva de la industria estatal como unidad permite sentar algunas bases para la evaluación de un fenómeno crucial del desarrollo económico mexicano: la rectoría del Estado sobre el mismo Estado. Si bien ésta implica elementos que trascienden el campo meramente económico en es-

(39). Véase: Sergio Romérez, "Panorama sobre la empresa pública en México", ponencia presentada en el Seminario Internacional sobre Regulación de la Empresa Pública, UNAM, 13 al 17 noviembre de 1979. Afirma: "En 1978 las entidades paraestatales de México contribuyeron con el 14.8% de los ingresos tributarios federales; el valor de sus ventas al exterior representó el 46.1% de las exportaciones; el gasto paraestatal de 1979 significó el 66.4% de los egresos federales; aportaron el 17.5% del producto interno bruto de 1978; su producción creció en 1977-1978 al 10% y en ese último año su inversión representó el 29.8% de la inversión nacional", en: José Francisco Ruiz Massieu. *La Empresa Pública: Un estudio de Derecho Administrativo sobre la Experiencia Mexicana*, Ediciones INAP, México, 1980, p. 105.

(40). Simón Teitel, "El financiamiento del desarrollo y el espíritu de empresa industrial en la América Latina" en Carlos F. Díaz Alejandro, et. al, *F. C. E.*, México, 1976, p. 401.

pecial, el de la industria y exige, en última instancia, una referencia a los proyectos que impulsan los diferentes actores sociales del país, un elemento imprescindible para ver cómo y en qué medida se ha concretado, es conocer cuál ha sido el papel que el Estado mexicano ha tenido en esa actividad productiva, la que ha determinado el ritmo de crecimiento económico del país en las últimas décadas".⁴¹

En general con el capítulo económico de la Constitución mexicana se ha querido establecer una mejor y más amplia forma de rectoría del Estado en los procesos productivos y es en el área industrial donde se advierte un mayor énfasis de la necesidad de apoyos para fortalecer la planta industrial nacional dependiente del sector público o privado, con algunos intentos incipientes tendientes a involucrar al denominado sector social representado por las agrupaciones sindicales.

"La forma y la intensidad de las empresas públicas ha variado a lo largo del tiempo de acuerdo con los vaivenes de la política comercial, ya inclinándose hacia una actitud proteccionista, ya a una de liberalización, con la coordinación entre el sector paraestatal con la política de industrialización y los órganos administrativos gubernamentales y con la forma de fijar el presupuesto de las empresas públicas".⁴²

La empresa pública debe verse como un medio muy valioso para el éxito de la

(41). Wilson Pérez Núñez, "La Estructura de la Industria Estatal 1965-1975", en CIDE *Economía Mexicana*, Núm. 4, México, 1982, p. 115

(42). Mario Dehesa Dávila, "Tipos de empresa y el comercio exterior de manufacturas", en CIDE, *Economía Mexicana*, Núm. 4, 1982, México, p. 145.

política económica, es decir, es sólo una parte de todo un plan gubernamental, por lo que su uso, reglamentación, estímulo, comercialización, etcétera, debe obedecer a las metas propuestas por las distintas naciones, a sus estrategias, a su situación específica y a las circunstancias a las que quedan sometidas las demás partes.

Lo contrario, puede ocasionar obstáculos y contradicciones que retrasen a veces indefinidamente los objetivos inicialmente propuestos. Por eso es evidente la necesidad de evaluar adecuadamente los efectos que pueden derivar de la empresa pública así como su relación con las variables económicas más próximas, tomando como punto de partida las premisas teóricas que han demostrado su validez. Algunos principios elementales quedan expuestos en los términos siguientes:

"En cuanto al comercio exterior las empresas públicas son un instrumento complementario a la política comercial desde el punto de vista de la política económica. Las empresas públicas ofrecen la ventaja de incidir en la oferta y no sólo en la demanda en el caso de las importaciones y de hacerlo directamente en la oferta en las exportaciones y no sólo indirectamente vía subsidios de diferentes tipos, además de hacerlo indirectamente suministrando insumos para estimular la exportación".⁴³

"Las empresas públicas tienen la ventaja de incidir directamente en la oferta ya sea sustituyendo importaciones o exportaciones o exportando. Se enfrentan sin embargo a dos dilemas de política económica en cuanto a prioridades. El primero es la

(43). *Ibidem*, p. 144.

disyuntiva entre exportar o abastecer el mercado interno. El segundo es su política de precios para estimular la competitividad de las exportaciones, tomando en cuenta que las empresas públicas producen principalmente insumos de uso difundido, versus su impacto en el déficit fiscal".⁴⁴

Por otro lado, en el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio se establecen en el artículo XVII los principios constitutivos de los límites a que queda sujeta la actividad de la empresa pública, así como sus obligaciones o cuasi obligaciones y algunos derechos que le asisten. Se reconoce implícitamente la importancia que tiene la empresa pública en la política de comercialización internacional, lo que hace necesaria su reglamentación en forma específica y según se transcribe y desglosa a continuación:

"1. a) Cada parte contratante se compromete a que, si funda o mantiene una empresa del Estado, en cualquier sitio que sea, o si concede a una empresa, de hecho o derecho, privilegios exclusivos o especiales, dicha empresa se ajuste, en sus compras o sus ventas que entrañen importaciones o exportaciones, al principio general de no discriminación prescrito en el presente Acuerdo para las medidas de carácter legislativo o administrativo concernientes a las importaciones o a las exportaciones efectuadas por comerciantes privados".

Según la redacción de este primer punto basta con que:

- a) Se establezca una empresa pública, o
- b) Se mantenga

Con independencia del lugar para que nazca la obligación de sujetarse al principio de no discriminación, siempre que:

- a) Importen, o
- b) Exporten

Principio que se debe garantizar a través de medidas legislativas o administrativas aplicables a exportaciones e importaciones privadas.

"b) Las disposiciones del apartado o de este párrafo deberán interpretarse en el sentido de que imponen a estas empresas la obligación, teniendo debidamente en cuenta las demás disposiciones del presente Acuerdo, de efectuar las compras o ventas de esta naturaleza atendiendo exclusivamente a consideraciones de carácter comercial -tales como el precio, la calidad, las cantidades disponibles, las cualidades comerciales de la mercancía, los transportes y las demás condiciones de compra o de venta- o la obligación de ofrecer a las empresas de las demás partes contratantes las facilidades necesarias para que puedan participar en esas ventas o compras en condiciones de libre competencia y costumbre y de conformidad con las prácticas comerciales corrientes".

La empresa pública adquiere la obligación de dar facilidades a las partes para realizar sus actividades según los principios de:

- a) Libre competencia
- b) Costumbre
- c) Prácticas comerciales corrientes

Es decir, debe haber condiciones de igualdad, procurando idéntica oportunidad para cualquier otra empresa, atenuando las

(44). Ibidem, p. 154.

ventajas que por su naturaleza y origen son propias de la empresa pública.

“2. Las disposiciones del párrafo 1 de este artículo no se aplicarán a las importaciones de productos destinados a ser utilizados inmediata o finalmente por los poderes públicos o por su cuenta y no para ser revendidos o utilizados en la producción de mercancías destinadas a la venta. En lo que concierne a estas importaciones, cada parte contratante concederá un trato equitativo al comercio de las demás partes contratantes”.

El principio de no discriminación no es aplicable a los poderes públicos cuando se importen productos para su utilización, con la limitación de tratar equitativamente a las demás partes en relación a este tipo de mercancías.

“Las partes contratantes reconocen que las empresas de la naturaleza de las definidas con el apartado a) del párrafo 1 de este artículo podrían ser utilizadas de tal manera que obstaculizaran el comercio; por esta razón, es importante, con el fin de favorecer el desarrollo del comercio internacional, entablar negociaciones con base en la reciprocidad y de ventajas mutuas para limitar y reducir esos obstáculos”.

Se da un reconocimiento a la empresa pública como un instrumento decisivo de política comercial internacional, pudiéndose constituir en obstáculo o impulso para el desarrollo del comercio. Por lo que se refiere a evitar o atenuar los obstáculos, se preven dos reglas:

a) Negociaciones con base en el principio de reciprocidad.

b) Negociaciones con base en ventajas mutuas.

“4. a) Las partes contratantes notificarán a las PARTES CONTRATANTES los productos importados en sus territorios o exportados de ellos por empresas de la naturaleza de las definidas en el apartado a) del párrafo 1 de este artículo.

“b) Toda parte contratante que establezca, mantenga o autorice un monopolio para la importación de un producto para el que no se haya otorgado concesión alguna de las indicadas en el artículo II, deberá, a petición de otra parte contratante que efectúe un comercio substancial de este producto, dar cuenta a las PARTES CONTRATANTES del aumento de su precio de importación durante un periodo de referencia reciente o, cuando esto sea posible, del precio pedido para su reventa”.

En este apartado se establecen las obligaciones siguientes:

a) Notificar los productos importados o exportados en sus territorios.

b) Informar sobre aumentos de:

1) Precio de importación, o

2) Precio pedido para reventa

— Cuando se trate de monopolios de importación.

— A solicitud de la parte que comercie en cantidad importante.

— Si no se otorgó concesión de acuerdo al art. II.

“c) Las PARTES CONTRATANTES podrán, a petición de una parte contratante que tenga razones para estimar que sus intereses, dentro de los límites del presente

Acuerdo, sufren un perjuicio debido a las operaciones de una empresa de la naturaleza de las definidas en el apartado a) del párrafo 1, invitar a la parte contratante que establezca, mantenga o autorice tal empresa a que facilite informaciones sobre operaciones, en lo que se refiere a la aplicación del presente Acuerdo”.

La facultad de las partes contratantes consistente en invitar a proporcionar informes encuadrados en el GATT, equivale a una facultad potestativa que por la forma sutil en que se redactó no crea una obligación exigible por medio de la coacción, sino dejando un considerable margen de discrecionalidad para aceptar o no la petición (invitación), configurándose una cuasiobligación que generalmente debe ser atendida puesto que de otra forma no se estaría observando el principio general, que sustenta al acuerdo, de libre competencia, igualdad de las partes, etcétera.

“d) Las disposiciones de este párrafo no obligarán a ninguna parte contratante a revelar informaciones confidenciales cuya divulgación obstaculice la aplicación de las leyes, sea contraria al interés público o perjudique los intereses comerciales legítimos de una empresa”.

Se consagra el derecho de reserva de informes confidenciales, al no obligarse a las partes a proporcionar todos los datos, documentos o información, sino solamente aquellos que no se consideren confidenciales, puesto que no se pueden dar a conocer cuando:

- a) Dificulten la aplicación de leyes.
- b) Afecten el interés público.
- c) Causen perjuicio.

Conclusiones.

Múltiples factores adversos han configurado la realidad económica mundial, acentuándose en los países de menor desarrollo, al propio tiempo se han generado medidas consideradas útiles en las relaciones de intercambio, dando paso al libre comercio.

La resistencia proteccionista es la barrera a vencer para que los países con orientación diversa tengan posibilidades de crecimiento comercial principalmente en un momento de grandes diferencias advertidas en los bloques de países que conforman la comunidad internacional.

El ajuste estructural ante tales circunstancias, tiene especial significado; cualquier cambio de política económica debe partir de una óptima explotación de los recursos y de la adecuación de los avances tecnológicos a la producción y demandas del mercado.

Específicamente la liberación comercial debe ser practicada de acuerdo a una evaluación, lo más objetiva posible, respecto a su impacto social, esto es, en relación al volumen de la población secularmente olvidada y cada vez mayor.

El apoyo jurídico a las nuevas tendencias comerciales solamente será eficaz si la organización del conjunto de disposiciones aplicables obedecen a un objetivo sólido y conforme a una adecuada sistematización que permita su conocimiento claro.

El éxito de las políticas comerciales adoptadas por los países depende del grado de entendimiento y colaboración mutua en-

tre débiles y fuertes en una economía con efectos ya sea positivos o negativos en ambos tipos de entidades.

Ante el reciente giro del Estado hacia la eliminación de controles en el comercio es necesario revisar y actualizar el instrumento de la Empresa pública, dada su importancia cuantitativa en el total de ingresos que por esa fuente recibe el erario

público. En virtud de lo previsto en el GATT la empresa pública queda sujeta a condiciones, límites y principios que disminuyen la rectoría de la economía por naciones y compartiéndola en algún grado con las que se adhieren a este sistema de comercio. La alternativa congruente y viable ha sido la privatización, misma que obedece a las tendencias internacionales.