

**SEGUNDA PARTE**  
**PARTICIPACIÓN DE MÉXICO EN EL SISTEMA MULTILATERAL**  
**DE COMERCIO**

<b>1. Adhesión de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)</b>	<b>108</b>
<b>Conclusiones</b>	<b>124</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>126</b>

de algunos principios fundamentales como: el trato nacional y eliminación de restricciones cuantitativas; la transparencia y las excepciones.

Básicamente los signatarios se comprometen a no aplicar ninguna medida de inversión que resulte incompatible con las obligaciones contenidas en los artículos III y XI del Acuerdo General que se refieren, como se recordará, a la obligación de trato nacional para los extranjeros y la eliminación de restricciones cuantitativas injustificadas al comercio.

## SEGUNDA PARTE

### PARTICIPACIÓN DE MÉXICO EN EL SISTEMA MULTILATERAL DE COMERCIO

#### 1. ADHESIÓN DE MÉXICO AL ACUERDO GENERAL SOBRE ARANCELES ADUANEROS Y COMERCIO (GATT)

##### A. *Antecedentes de la adhesión*

###### a) Lo que se dijo en los documentos básicos

La conveniencia de concretar la adhesión de México al GATT y la consecuente inserción de la economía mexicana al Sistema Multilateral de Comercio, fue postulada, promovida y justificada por las autoridades mexicanas del sexenio 1982-1988, en prácticamente todos los documentos básicos de gobierno (PND, PRONAFICE, informes anual y sexenal, etcétera).

La participación de México en los acuerdos multilaterales que regulan el comercio internacional, fue planteada como premisa fundamental para asegurar una eficiente vinculación de la estructura productiva nacional con la economía mundial y, sobre todo, para garantizar a los productores mexicanos que, en el contexto de la nueva competencia a que habrían de enfrentarse con motivo de la apertura comercial, tendrían acceso a condiciones similares a las que tienen sus competidores del exterior, de forma tal que la competencia comercial se realizara en un ambiente de justicia, equidad y lealtad.

También se aseguró que mediante la participación de México en el GATT se abrirían los mercados internacionales para los productos mexicanos, y se haría más factible superar o eliminar las medidas protec-

cionistas y neoproteccionistas que aplican los gobiernos de los países con los que México sostiene sus principales intercambios comerciales.

Se habló de reciprocidad en el tratamiento a los agentes comerciales y de un foro donde se podrían dirimir eficiente y oportunamente las diferencias en que México tuviera interés.

Concretamente, en los documentos oficiales que fueron básicos para la toma de decisiones en la administración 1982-1988, se dijo:

Fundamentalmente se busca fortalecer las relaciones comerciales con el exterior; fomentar de manera más sostenida las exportaciones no petroleras; la apertura de nuevos mercados y la sustitución eficiente de importaciones; elevar la contribución de los recursos tecnológicos, administrativos y financieros del exterior, de acuerdo con las prioridades de la estrategia y reorientar las relaciones financieras con el exterior para obtener, en condiciones convenientes, los recursos complementarios que requiere nuestro desarrollo.

Se reconoce que ante las nuevas condiciones del mercado internacional, caracterizado por la proliferación de barreras y por la estrechez de recursos financieros, se hace necesario contar con instrumentos legales y operativos que permitan elevar el nivel de las exportaciones. Por esta razón, el Plan otorga prioridad a las negociaciones comerciales internacionales y las considera como instrumento a través del cual los países industrializados pueden concretar el otorgamiento de un trato especial y más favorable para los países en desarrollo, entre los que se incluye México.<sup>27</sup>

Es necesario que México negocie con otros países y regiones la apertura de mercados para sus productos de exportación y adopte medidas que permitan la complementación productiva con dichas áreas. Asimismo, se preve contrarrestar el efecto del neoproteccionismo a través de las negociaciones y los acuerdos comerciales internacionales a fin de obtener mayor acceso a los mercados tradicionales y nuevos, facilitando la expansión sostenida de las exportaciones.<sup>28</sup>

Las negociaciones comerciales internacionales se convirtieron en un instrumento legal y operativo para contrarrestar las prácticas proteccionistas; apoyar una vinculación más eficiente con la comunidad de naciones; solucionar en forma pacífica las controversias, y defender los intereses comerciales del país.

En el ámbito de las negociaciones multilaterales, la estrategia se dirigió a la búsqueda de reformas estructurales en las relaciones interna-

27 "Información básica sobre el GATT y el desarrollo industrial y comercial de México". *Cuadernos del Senado*, México, núm. 55, 1985.

28 *El proceso de adhesión de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)*, publicación del Gabinete de Comercio Exterior, México, 1986, pp. 103-107.

cionales, que garantizarán su equidad en la distribución de beneficios, considerando las diferencias en grados de desarrollo entre las naciones y la necesidad de reducir los desiguales niveles de ingreso y bienestar entre los países avanzados y en desarrollo.<sup>29</sup>

## b) La opinión del Senado de la República

Como un hecho sin precedentes, se anunció el acuerdo del Senado de la República, tomado en la asamblea realizada el 11 de septiembre de 1985, por el que se encomendó a las Comisiones Unidas de Desarrollo Económico y Social, de Comercio y Fomento Industrial, de Hacienda y Segunda Sección de Relaciones Exteriores, llevar a cabo una consulta con todos los sectores nacionales, sobre la eventual adhesión de México al GATT.

Para llevar a cabo su cometido, las comisiones de senadores celebraron reuniones con grupos representativos de diferentes sectores. Entre otras organizaciones, fueron consultadas las siguientes: CONCAMIN, CONCANACO, CANACINTRA, CCE, CEMAI, CONACEX, CANACER, CANAME, ANIFERM, CTM, CROC, etcétera.

El resultado de la consulta llevada a cabo por los senadores se contiene en doce conclusiones de las que sobresalen, por su contenido, las siguientes:

1. Que el protocolo de adhesión se circunscriba plenamente a lo que establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y todas las demás leyes que salvaguardan la vigencia y el ejercicio de la soberanía nacional y la rectoría del Estado, así como el Plan Nacional de Desarrollo y sus programas sectoriales y regionales, para garantizar las modalidades y orientación del proyecto de nación que nos hemos dado los mexicanos...
2. Que se le reconozca a México como país en desarrollo, con el propósito de que reciba el tratamiento que establece la parte IV del Acuerdo General.
3. Que la estructura arancelaria y los plazos para la reducción de los niveles arancelarios que se negocien, tengan muy en cuenta las necesidades de protección que aun demandan los productos de las diferentes ramas de la planta industrial y de la agricultura nacional...
4. Que se fortalezcan los mecanismos de concertación con los sectores privado y social que permitan contar con los apoyos necesari-

29 *Idem.* pp. 119-146.

rios para atender y corregir los impactos que puedan resultar de la apertura comercial, particularmente en lo que pudieran llegar a requerir las empresas medianas y pequeñas y los trabajadores que resultaran afectados durante la etapa de adaptación de la industria a la competencia internacional...

5. Que las importaciones que se hagan dentro de los términos convenidos con el GATT y con sus países miembros, sean preferentemente bienes de consumo necesarios para la población o requerimientos de insumos para la planta productiva, y no artículos suntuarios y prescindibles que desgastan innecesariamente la capacidad de compra de la economía nacional.

6. Que preferentemente las compras del sector público se canalicen a favor del mercado interno, por constituir un fuerte estímulo y sostén de un gran número de actividades productivas de mucha importancia para el país.<sup>30</sup>

### c) Las instrucciones del presidente de la República

En concordancia con la opinión de la Cámara de Senadores, el titular del Poder Ejecutivo Federal instruyó al secretario de Comercio y Fomento Industrial para que iniciara el proceso de adhesión de México al GATT, ordenándole cumplir con los lineamientos y criterios que se contienen en el oficio de instrucciones que fue publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 25 de noviembre de 1985.

Los lineamientos y criterios para la adhesión, definidos por el Presidente de la República, coinciden básicamente con las conclusiones a que llegó la Cámara de Senadores. Adicionalmente, conviene destacar los siguientes:

1. En las negociaciones se promoverá un reconocimiento al carácter prioritario del sector agropecuario de México, por constituir éste un pilar fundamental dentro del desarrollo económico y social del país.

2. Dentro del marco general de las negociaciones, se buscará mantener la flexibilidad necesaria para el uso de los controles al comercio exterior, en el contexto de la política actual de sustitución gradual del permiso previo por el arancel. Los productos que no podrán considerarse en la negociación son aquellos que afectan la seguridad nacional o la salud pública, y los productos agropecuarios sensibles para la economía nacional.<sup>31</sup>

<sup>30</sup> *Idem*, pp. 29-31.

<sup>31</sup> *Idem*, p. 57.

## B. *El proceso de adhesión de México al GATT*

### a) *Las negociaciones*

Formalmente el proceso de adhesión de México al GATT se inicia el 27 de noviembre de 1985, mediante la comparecencia del representante del gobierno mexicano ante las partes contratantes del mismo, anunciando la decisión de las autoridades mexicanas de adherirse al Acuerdo General.

De acuerdo con el procedimiento acostumbrado en el GATT, las autoridades mexicanas prepararon e hicieron aprobar por el gabinete de comercio exterior, que funcionó como órgano colegiado cúpula en la pasada administración, un documento al que se conoce como “Memorándum sobre el régimen de comercio exterior de México”, que serviría de base para las negociaciones correspondientes.

Del “Memorándum”, que sirvió como carta de presentación de México ante el GATT, hemos extraído algunos párrafos que resultan importantes para los objetivos de éste trabajo. Dice así el “Memorándum”:

A efecto de alcanzar metas de ajuste en la estructura productiva que permita mejores niveles de competitividad y eficiencia en la producción, se ha considerado indispensable formular e instrumentar una política de fomento integral para apoyar los proyectos y programas prioritarios desde su fase de preinversión hasta la de comercialización, con el instrumento mas adecuado en cada momento.

El propio PRONAFICE prevé el establecimiento de programas integrales de desarrollo industrial y comercial (PIDIC's), a través de los cuales se establece la estrategia específica de cada rama industrial que permita el cambio estructural a este nivel y contribuya al cambio del aparato productivo en su conjunto.

En los PIDIC's para cada rama se enuncia en forma específica la estrategia de corto y mediano plazos y las diversas medidas que permitan implantarlas, haciendo explícitas las relaciones y responsabilidades de dichos programas con otros programas sectoriales.

Estos programas son integrales en virtud de que: 1) permiten programar el desarrollo de la rama en forma integrada, propiciando encadenamientos hacia atrás y hacia adelante, mediante el fomento de la rama en general y en particular de proyectos articulados modulares; 2) hacen

posible la aplicación coordinada e integrada de las principales políticas e instrumentos de regulación, protección y fomento, que permite garantizar el éxito de los programas, y 3) definen con claridad e impulsan la participación y coordinación de los agentes económicos.<sup>32</sup>

Una vez recibida por las partes contratantes del GATT la solicitud de adhesión de México, se formó un grupo de trabajo integrado por 23 países (considerando a los integrantes de la Comunidad Europea como uno), que recibió el mandato de examinar la solicitud y hacer recomendaciones al consejo de representantes sobre la misma. Entre las recomendaciones debería figurar un proyecto de adhesión. Los países que formaron parte del grupo de trabajo fueron: Argentina, Australia, Austria, Brasil, Canadá, Colombia, Comunidades Europeas y sus Estados miembros, Corea, Cuba, Chile, Estados Unidos, Finlandia, Hong Kong, Hungría, India, Jamaica, Malasia, Noruega, Nueva Zelanda, Perú, Suecia, Uruguay y Yugoslavia.

Una vez analizado el “Memorándum” presentado por México, los representantes de los países integrantes del grupo de trabajo, formularon a los representantes mexicanos más de 1,500 preguntas sobre el régimen de fomento industrial y comercio exterior, así como sobre las políticas fiscales, cambiarias, financieras, administrativas, aduaneras, etcétera y las leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas que pudieran resultar relevantes en la participación de México en el GATT.

Se llevaron a cabo múltiples reuniones formales e informales con todos los integrantes del grupo de trabajo y se realizó una intensa labor de cabildeo y diplomática tendentes a flexibilizar las posiciones, por momentos muy rígidas, de algunos representantes de países (por ejemplo la CE), que no deseaban convertir el caso de México en un antecedente que pudieran invocar otros futuros países adherentes como China, o con los que México no mantenía excelentes relaciones, como el caso de Chile.

El régimen jurídico aplicable al comercio exterior de México, fue minuciosamente analizado por algunos participantes, como los Estados Unidos. Especialmente, la Ley de Comercio Exterior mexicana, debido al carácter mandatorio que la misma tiene y a que fue promulgada y publicada por el gobierno mexicano el 13 de enero de 1986, unos cuantos meses anteriores a la fecha de adhesión, beneficiándose por ello

32 *Idem*, p. 42.

de la llamada “cláusula del abuelo” o de anterioridad, que se incluye en el Protocolo de adhesión de México al GATT.

En virtud de la “cláusula del abuelo”, la Ley de comercio exterior mexicana tiene prioridad frente a las normas del GATT (parte II), en aquellas materias que regula dicha disposición en forma mandatoria, como lo es el caso de las restricciones cuantitativas o permisos previos de exportación e importación, regulados por los artículos 4º. y 5º, respectivamente. Lograr que los integrantes del grupo de trabajo aceptaran la Ley de comercio exterior mexicana sin modificaciones, debe considerarse un éxito de los negociadores mexicanos.

Como todo proceso de adhesión al GATT, las negociaciones llevadas a cabo por los representantes mexicanos con los integrantes del grupo de trabajo se dividieron en dos grandes rubros. Por una parte, las negociaciones del marco jurídico que culminó con el protocolo de adhesión y el informe del grupo de trabajo, en donde se establecieron los derechos y las obligaciones que México adquiriría en su carácter de parte contratante, y, por la otra, la negociación de productos o mercancías que México consolidó en un nivel arancelario tope, como pago o aportación a favor de las demás partes contratantes por los beneficios que México recibiría al convertirse en una más de ellas.

El proceso de negociación culminó el 15 de julio de 1986, fecha en la que el consejo de representantes aprobó los documentos básicos en los que constan los derechos y las obligaciones adquiridos por nuestro país. Estos documentos fueron firmados, *ad referendum*, por el plenipotenciario mexicano el 25 de julio del mismo año.

De acuerdo con el proceso legislativo constitucional establecido por el artículo 133 de la Constitución Política Mexicana, para que el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio se convirtiera en *ley suprema de toda la unión*, fue necesario que el titular del Poder Ejecutivo Federal sometiera los documentos suscritos a la aprobación del Senado de la República, órgano legislativo que previo análisis y discusión de sus miembros, aprobó el protocolo de adhesión, haciéndolo del conocimiento público mediante decreto publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 29 de octubre de 1986.

Finalmente, previo depósito ante el director general del GATT del instrumento de ratificación correspondiente, con fecha 26 de noviembre de 1986, se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación el decreto de promulgación del protocolo de adhesión de México al GATT, culminando así el proceso iniciado en noviembre de 1985, dentro de un



tiempo que se ha considerado récord en la historia diplomática de nuestro país.

b) Los documentos básicos

Tres son los documentos básicos en los que constan los derechos y los compromisos asumidos por México al adquirir la condición de parte contratante del GATT:

1. El protocolo de adhesión de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).
2. El informe del grupo de trabajo para la adhesión de México al GATT.
3. La lista de productos concesionados por México.

c) Los resultados

Para conocer los resultados finales de la adhesión de México al GATT, deben analizarse los documentos básicos que hemos mencionado, a la luz de las disposiciones del propio Acuerdo General y de los códigos de conducta que ya ha suscrito nuestro gobierno.

d) El protocolo de adhesión de México al GATT

Es un documento *ad hoc* que incorpora párrafos específicos en los que se recogen las reservas que el gobierno mexicano negoció con las partes contratantes. Una parte del preámbulo y los párrafos 3, 4 y 5 son, básicamente, los que recogen las propuestas de los negociadores mexicanos.

La condición de México como país en desarrollo, el trato diferenciado para su agricultura, la vigencia y aplicación del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas regionales y sectoriales, y el especial tratamiento que se otorgaría a los recursos naturales del país, fueron logros que México obtuvo en el proceso negociador incorporándolos en el protocolo de adhesión. Estas especiales condiciones formarán parte del estatuto jurídico que vincula a México con el resto de partes contratantes del GATT.

A continuación, revisamos brevemente cada uno de estos temas.

—*País en desarrollo.* En la parte de preámbulo del protocolo se establece que las partes contratantes del GATT reconocen que México es un país en desarrollo, garantizándose así el derecho que tiene a recibir

en todo momento un trato diferenciado y más favorable, tanto en las negociaciones sobre concesiones arancelarias, en las que no se le puede exigir reciprocidad absoluta; como en cuanto al cumplimiento de las disciplinas del GATT, respecto de las cuales tiene derecho a hacer uso de las salvaguardias, cláusulas de escape y excepciones de manera más flexible.

El tratamiento diferenciado y más favorable a que tienen derecho los países en desarrollo dentro del GATT, se encuentra establecido en la parte cuarta del Acuerdo General (artículo XXXVI-8), así como en la llamada “cláusula de habilitación”, y en casi todos los instrumentos jurídicos que forman parte del sistema normativo del GATT.

Este reconocimiento, que desde luego tuvo un costo negociador que los mexicanos ya pagamos, debe traducirse, desde el punto de vista de las ventajas, en el derecho de México de actuar bajo el principio de reciprocidad relativa frente a sus socios comerciales desarrollados, en virtud del cual México no está obligado a pagar en forma estrictamente proporcional cualquier ventaja que reciba en sus relaciones comerciales con países desarrollados, y si está en condiciones de exigir que cada ventaja que reciban sus socios comerciales desarrollados, derivada de la política comercial aplicada por México, sea estrictamente compensada en beneficio de los productos mexicanos de exportación.

La condición de México como país en desarrollo, quedó establecida formalmente en el protocolo de adhesión en los siguientes términos:

Tomando nota de la condición actual de México como país en desarrollo, en razón de la cual México gozará del trato especial y mas favorable que el Acuerdo General y otras disposiciones derivadas del mismo establecen para los países en desarrollo.<sup>33</sup>

Fundamentalmente, los beneficios previstos en el GATT en favor de los países en desarrollo, se expresan en el concepto de reciprocidad relativa contenida en el artículo XXXVI-8, que en lo conducente dispone:

8. Las partes desarrolladas no esperan reciprocidad por los compromisos contraídos por ellas en negociaciones comerciales de reducir o suprimir los derechos de aduana y otros obstáculos al comercio de las Partes Contratantes poco desarrolladas.<sup>34</sup>

<sup>33</sup> *Idem.* p. 45.

<sup>34</sup> *Idem.* p. 39.

Por otra parte, la llamada “cláusula de habilitación” funciona como el estatuto jurídico que legitima el trato diferenciado y más favorable en beneficio de los países en desarrollo. Este estatuto jurídico fue negociado durante la Ronda Tokio, y se consideró en su momento como un éxito de los países en desarrollo.

Los párrafos 3, 4 y 5 del protocolo de adhesión, se incorporan a las reservas de México respecto de los siguientes temas:

—*Agricultura*. En el párrafo 3 se reconoce el carácter prioritario que México concede al sector agrícola en sus políticas económicas y sociales por lo que México se compromete a continuar aplicando su programa de sustitución gradual de permisos previos por una protección arancelaria en la medida que sea compatible con sus objetivos en este sector. Puede afirmarse, en consecuencia, que México no se comprometió a eliminar los permisos previos en el sector agrícola en un plazo determinado.

—*Plan Nacional de Desarrollo*. En el párrafo 4 se reconoce la intención que tiene México de aplicar su Plan Nacional de Desarrollo y sus programas sectoriales y regionales, así como de establecer los instrumentos necesarios para su ejecución, incluidos los de carácter fiscal y financiero, de conformidad con las disposiciones del Acuerdo General y del párrafo 35 del documento I/6010. En este sentido, puede afirmarse que México tiene pleno derecho de diseñar y poner en marcha los programas sectoriales de fomento industrial que considere convenientes, haciendo uso de todos los instrumentos de política económica pertinentes, tales como los fiscales, financieros, cambiarios, aduanales, administrativos, comerciales, etcétera.

—*Recursos naturales*. En el párrafo 5 se reconoce el derecho de México para mantener ciertas restricciones a la exportación relacionadas con la conservación de los recursos naturales, en particular en el sector energético (petróleo), sobre la base de sus necesidades sociales y de desarrollo, siempre y cuando tales medidas se apliquen conjuntamente con restricciones a la producción o al consumo nacionales. En el caso del petróleo mexicano, al mantener nuestro país restringida su plataforma de explotación petrolera, puede aplicar medidas de regulación a la exportación de hidrocarburos en los términos que más convengan al interés nacional.

—*Cláusula del abuelo*. Como en todo protocolo de adhesión o aplicación provisional del GATT, el de México incorpora la llamada “cláusula del abuelo” o de “anterioridad”, en virtud de la cual se consagra la preferencia de la legislación nacional frente a las normas que integran la parte II del GATT (artículos III a XXIII) cuando existe discrepancia

o antagonismo, siempre y cuando se trate de legislación mandatoria y no potestativa. Sobre este particular, cabe señalar que en México aún no se ha hecho el ejercicio de separar la legislación mandatoria de la potestativa, excepto en el caso de la Ley de comercio exterior.

La primera obligación que adquirió nuestro país al adherirse al GATT, consiste en observar las disposiciones del Acuerdo General contenidas en sus 39 artículos o cláusulas, diseñando sus políticas comerciales e industriales con apego a los principios y normas convenidas. Desde luego, esta obligación se ve matizada por las reservas y salvaguardas que México negoció y por la cláusula de anterioridad a la que ya nos hemos referido.

Como ya se señaló, el protocolo de adhesión de México al GATT tiene la característica de ser un documento *ad hoc* y no estándar, lo que significa que México negoció condiciones de excepción distintas a las que pudieran considerarse normales o generales. Estas condiciones, además de estar incorporadas en el texto mismo del protocolo, se localizan en el “informe del grupo de trabajo” que para estos efectos se considera que forma parte del mismo, según lo acordaron las partes contratantes, y de conformidad con lo dispuesto sobre esta cuestión por la convención de Viena sobre Tratados Internacionales.

#### e) El informe del grupo de trabajo

Los párrafos del “informe del grupo de trabajo” mencionados en el protocolo de adhesión, son el 29, 35 y 83, que se refieren, respectivamente, a los siguientes temas:

En el párrafo 29 se establece que de conformidad con la política de sustitución gradual de los permisos previos por una protección arancelaria, México continuará eliminando los permisos previos de importación en toda la medida posible.

Como puede observarse, en relación con las restricciones cuantitativas, México no se obligó a eliminar el requisito de permiso previo en la totalidad de las fracciones arancelarias sino sólo en una parte de ellas, sobre todo si se considera que en este párrafo también se establece que:

las restricciones cuantitativas residuales y los requisitos de permisos de importación se notificarán y serán justificados de conformidad con las disposiciones pertinentes del Acuerdo General, en particular sus artículos XI, XII, XVIII, XIX, XX y XXI.<sup>35</sup>

35 *Op. cit.*, p. 219.

El artículo XI del GATT establece el principio general de la eliminación de las restricciones cuantitativas. Sin embargo, en el propio artículo XI, así como en los artículos XII, XVIII, XIX, XX y XXI del acuerdo general, se prevén importantes excepciones a este principio y se acepta la aplicación de restricciones cuantitativas a la importación y exportación de mercancías como instrumento que los países pueden utilizar para enfrentar problemas específicos.

Las excepciones previstas en las disposiciones mencionadas se refieren, entre otras, a la aplicación de normas o reglamentaciones sobre la clasificación, el control de calidad o la venta de productos destinados al comercio internacional; restricciones a la importación de cualquier producto agrícola o pesquero, cualquiera que sea la forma bajo la cual se importe, cuando sean necesarias para la ejecución de ciertas medidas gubernamentales previstas en el acuerdo general (artículo XI).

Se prevén también restricciones para proteger el equilibrio de la balanza de pagos (artículo XII). Restricciones en concepto de ayuda del Estado para favorecer el desarrollo económico (artículo XVIII). Restricciones que pueden aplicarse en calidad de salvaguardas o medidas de urgencia sobre la importación de productos en casos particulares (artículo XIX). Se admiten restricciones necesarias para proteger la moral pública, la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales, así como las que sean necesarias para lograr la observancia de leyes y reglamentos que no sean incompatibles con las disposiciones del Acuerdo General, y las que se requieran para la conservación de los recursos naturales agotables (artículo XX). Finalmente se autorizan también excepciones relativas a la seguridad (artículo XXI).

En el párrafo 35 se incorporan las prerrogativas en favor de México para continuar aplicando su Plan Nacional de Desarrollo, así como los programas sectoriales y regionales que de él se deriven. Concretamente se establece que el gobierno de México utilizaría instrumentos de política comercial para la ejecución de futuros programas regionales y sectoriales de modo compatible con las disposiciones del Acuerdo General. Asimismo, en el párrafo 36 que debe leerse junto con el 35, se establece lo siguiente:

México se servirá de los instrumentos previstos en el Acuerdo General, en particular de la parte IV, para promover ciertos programas de desarrollo de los sectores de interés nacional, los instrumentos de política comercial utilizados por México para llevar a cabo estos programas incluyen, *inter alia*, los aranceles, los permisos de importación, las cuo-

tas, los incentivos de exportación, las negociaciones comerciales bilaterales y multilaterales y la simplificación de los procedimientos administrativos.

En el párrafo 83, último del “informe del grupo de trabajo”, se mencionan, adicionalmente, los párrafos 19, 23, 25, 62, 66 y 68, cuyo contenido se considera conveniente mencionar a efecto de conocer íntegramente los resultados de la negociación.

A continuación, se comentan brevemente cada uno de los párrafos del informe del grupo de trabajo que contienen ventajas o compromisos negociados por México. Cada párrafo se identifica con el tema a que se refiere el mismo.

—*Sobretasas arancelarias*. En la parte conducente del párrafo 19 textualmente se establece:

en los nueve sectores objeto de programas sectoriales de desarrollo se podrían aplicar a los aranceles generales, temporalmente y por un plazo hasta de ocho años, un arancel superior hasta en un 50 por ciento al que normalmente le corresponde. Transcurrido este periodo, los impuestos a la importación de México no serán superiores a un 50 por ciento. El arancel mayor al normal será de carácter transitorio, para dar tiempo a un reajuste a los sectores correspondientes. Su incidencia se reduciría también durante treinta meses.

La determinación de los nueve sectores con derecho a disfrutar de una sobretasa arancelaria, fue el resultado de arduas negociaciones llevadas a cabo con las partes contratantes, con quienes finalmente se convino en que los sectores beneficiados fueran los siguientes: productos petroquímicos, electrónica, textiles, calzado, bienes de capital, papel y pulpa de papel, productos alimenticios, hierro y acero, y aparatos electrodomésticos.

—*Impuestos adicionales*. En el párrafo 23 se contiene el compromiso de revisar los impuestos adicionales al general que se venían aplicando a la importación (2.5, 3 y 10 por ciento), así como el pago de derechos por concepto de trámite y expedición de permisos de importación, previstos por la ley aduanera y la federal de derechos, respectivamente, con el objeto de adecuarlos a las disposiciones del Acuerdo General. Actualmente, los mencionados impuestos han sido derogados y el cobro de derechos se realiza conforme los principios y disciplinas del GATT.

—*Valoración aduanera*. En el párrafo 25, se contiene el compromiso de armonizar todos los procedimientos de valoración aduanera con el artículo VII del Acuerdo General, y eliminar el sistema de precios

oficiales, que se venía utilizando como base gravable para calcular el impuesto de importación, a más tardar el 31 de diciembre de 1987.

En relación con este compromiso puede señalarse que actualmente ya se han derogado absolutamente todos los precios oficiales y en ese sentido se ha dado cumplimiento al convenio adquirido. Sin embargo, el método de valoración de las mercancías de importación utilizado por las autoridades aduaneras aún no se armoniza con lo dispuesto por el artículo VII del Acuerdo General, ya que en términos de este compromiso, las autoridades aduaneras están obligadas a utilizar, como base gravable, el precio verdaderamente pagado por las mercancías a importar o, dicho en otras palabras, deben aceptar el valor real de las mercancías, para calcular el impuesto de importación a pagar y no el valor comercial de las mismas, que es el generalmente utilizado por nuestras autoridades al valorar las mercancías en las aduanas.

—*Prácticas desleales de comercio.* El párrafo 62 se refiere al compromiso de aplicar la Ley de comercio exterior, en lo referente a investigaciones sobre prácticas desleales de comercio internacional tipo *dumping* y subsidios, de conformidad con lo dispuesto por los artículos VI y XVI del Acuerdo General, específicamente en cuanto a la investigación de daño a la producción nacional.

Puede afirmarse que este compromiso ha sido plenamente cumplido por las autoridades mexicanas en todos los casos en que se ha investigado la existencia de prácticas desleales de comercio internacional.

—*Compras gubernamentales.* En el párrafo 66, se incluyó el compromiso de velar por que las compras que realicen las empresas paraestatales se hagan de conformidad con lo dispuesto por el artículo XVII del GATT. Dicho artículo establece que las empresas del Estado deben ajustar sus compras o sus ventas, que impliquen importaciones o exportaciones, al principio de no discriminación y de realizar sus compras o ventas, ateniéndose exclusivamente a consideraciones de carácter comercial. En nuestra opinión, éste compromiso ha sido escrupulosamente cumplido por las autoridades mexicanas.

—*Códigos de conducta.* En el párrafo 68 se contiene el compromiso asumido por el gobierno de México de adherirse a los siguientes Códigos internacionales de conducta: Procedimientos para el trámite de licencias de importación; *Antidumping*; Obstáculos técnicos al comercio y valoración en aduana. Asimismo, México se comprometió a iniciar negociaciones tendentes a la suscripción del Código de subsidios e impuestos compensatorios.

En relación con los cuatro primeros códigos, México cumplió oportunamente su ofrecimiento y, en el mes de abril de 1988, se publicaron



en el *Diario Oficial* de la Federación los decretos de promulgación correspondientes, habiéndose incorporado dichos códigos a la legislación nacional, después de que fueron aprobados por el Senado de la República. Por lo que hace al Código de subsidios e impuestos compensatorios, a la fecha el gobierno de México no ha cumplido con este compromiso.

El conocimiento de los códigos de conducta que hemos mencionado, nos parece de fundamental importancia, ya que en ellos se establecen un conjunto de derechos o prerrogativas que resulta indispensable hacer valer y utilizar inteligentemente, si deseamos que nuestros exportadores disfruten de ventajas, cuando menos iguales, a las que tienen sus competidores del exterior, y que nuestros productores nacionales puedan asegurarse que la competencia del exterior se dará en términos de lealtad y equilibrio. Los códigos de conducta fueron concebidos en estos términos y, en México, como ya lo señalamos, han adquirido la categoría de ley suprema de toda la Unión.

—*Solución de diferencias.* Sobre la posibilidad de resolver cualquier diferencia o conflicto que se presente en relación con las ventajas o derechos derivados del Acuerdo General, resulta de especial importancia recordar que, además de lo dispuesto por los artículos XXII y XXIII del GATT, México puede invocar el “Entendimiento relativo a las notificaciones, las consultas, la solución de diferencias y la vigilancia”, que entre otras disposiciones establece:

Si una diferencia no se resuelve mediante consultas, las Partes Contratantes interesadas podrán solicitar de una entidad o persona adecuadas que interpongan sus buenos oficios para la conciliación de las divergencias que surjan entre las partes. Si se trata de una diferencia no resuelta en la cual una Parte Contratante en desarrollo haya presentado una reclamación en contra de una Parte Contratante desarrollada, la primera podrá solicitar los buenos oficios del Director General, el cual, al desempeñar este cometido, podrá consultar con el Presidente de las Partes Contratantes y con el Presidente del Consejo.

El gobierno de México ya experimentó con buenos resultados el funcionamiento de los procedimientos de solución de diferencias en el seno del GATT. Recordamos el caso conocido como “superfondo” en el que México reclamó a los Estados Unidos la aplicación de un impuesto a la producción e importación de petróleo que resultaba discriminatorio y protector de la producción doméstica estadounidense el primer caso planteado por México ante el consejo de representantes del GATT que



concluyó con una resolución favorable al interés mexicano. Esta experiencia debe recordarse porque puede servir de base para la solución de futuros conflictos.

#### f) La lista de productos

Como parte del proceso de adhesión de México al GATT, y en calidad de “pago de entrada”, el gobierno de México otorgó concesiones específicas a diez países que lo solicitaron. Fueron un total de 373 fracciones arancelarias a las que se consolidó un arancel inferior a la tasa del 50 por ciento acordado para el resto de la tarifa del impuesto general de importación.

Los detalles de la consolidación correspondiente a cada una de las 373 fracciones a que nos hemos referido, aparecen publicados en el *Diario Oficial* de la Federación correspondiente al 26 de noviembre de 1986, y no se reproducen en este trabajo porque rebasaría en mucho las limitaciones que tenemos de espacio, además de que, probablemente, resultaría una duplicación innecesaria.

### C. Naturaleza jurídica del GATT en México

Conviene sin embargo apuntar que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo II del Acuerdo General, la lista de productos concesionados por México, tanto la específica como el resto de la tarifa que se consolidó en 50 por ciento como tope máximo, pasó a formar parte del texto mismo del Acuerdo General, por lo que dichas concesiones se multilateralizan en beneficio de todas las partes contratantes, y cualquier violación a dichos compromisos se consideraría una violación al Acuerdo General, que podría ser reclamada por cualquier parte contratante que se considerara afectada.

De igual forma, al interior del país, toda vez que el GATT ha pasado a formar parte de la legislación nacional, con la jerarquía de “ley suprema de toda la Unión” que le confiere el artículo 133 constitucional, cualquier incumplimiento a sus normas o cláusulas o cualquier violación de los compromisos asumidos por el gobierno de México, puede ser reclamado ante la justicia federal, como lo sería la violación a una ley o disposición jurídica ordinaria, inclusive a través del juicio de amparo.

El GATT, como lo hemos señalado, es un acuerdo internacional que establece normas de conducta para regular las políticas comerciales de sus miembros. Cada disposición, cada acuerdo, cada ventaja o beneficio

disfrutado por cualquiera de sus miembros, es el resultado de arduas negociaciones bilaterales primero, que posteriormente se multilateralizan por virtud de la “cláusula de la nación mas favorecida”, principio fundamental sobre el que gira todo el sistema multilateral de comercio. También pueden ser el resultado de prolongadas negociaciones multilaterales conocidas como rondas, cuyos resultados reflejan, normalmente, las aspiraciones de la comunidad internacional en materia de intercambio comercial.

Jurídicamente, México tiene a su alcance la posibilidad de usar todos los instrumentos de política comercial autorizados por el GATT, condicionando el uso de los mismos a una inteligente estrategia negociadora que tenga por objeto asegurar la penetración y permanencia de los productos mexicanos en el mercado internacional y una competencia leal y equitativa de los productos extranjeros en el mercado nacional.

## CONCLUSIONES

Los avances tecnológicos de la sociedad internacional han transformado sustancialmente las relaciones comerciales entre los Estados. Estamos asistiendo a la formación de un único y gran mercado, el internacional. Virtualmente cada vez resulta menos probable y más difícil que los estados influyan en las decisiones sobre el origen y destino de las mercancías.

La velocidad con que pueden realizarse las transacciones comerciales y la cantidad virtualmente infinita de operaciones en que pueden intervenir los agentes económicos, han llevado a los Estados a reconocer la escasa capacidad que tienen para influir en los mercados y su funcionamiento.

De hecho, los procesos productivos, influidos enormemente por los avances tecnológicos, han provocado una nueva especialización en la división internacional del trabajo. Ahora, más que nunca, se pueden distinguir dos grupos de países, dependiendo de los términos de su participación en el comercio mundial. Los que producen, controlan y manipulan la tecnología y aquellos que están condenados a ser proveedores permanentes de mano de obra y recursos naturales renovables y no renovables.

En tanto los gobiernos de los países en el mundo se afanan por retirarse, cada vez más, de su participación en el fenómeno económico y, especialmente, en los términos del intercambio comercial mundial, dejando que las “invisibles fuerzas del mercado” definan las corrientes

comerciales, éstos espacios, que los gobiernos abandonan paulatinamente, son cubiertos por los llamados “tecnólogos”.

Los “tecnólogos”, llamados así porque son quienes poseen la tecnología, amparada y protegida por los derechos de propiedad intelectual, básicamente derechos de autor, patentes y marcas, son quienes han venido a ocupar los espacios que, en materia de regulación, han abandonado los gobiernos.

Es decir, son ahora “los tecnólogos” quienes determinan las características de cada mercado. Son ellos quienes autorizan o permiten la producción y comercialización de los productos protegidos por los derechos de propiedad intelectual y, consecuentemente, la pretendida libertad comercial, en nombre de la cual los gobiernos abandonan sus facultades reguladoras, resulta cada vez más, una quimera, una utopía cada vez menos factible. A los titulares de los derechos de propiedad intelectual, llamados “tecnólogos”, no les interesa la libertad comercial, tal como la conciben las teorías liberales y neoliberales de la economía. La libertad comercial resulta contraria a sus intereses comerciales.

Otro efecto derivado de los enormes avances tecnológicos, se localiza, sin duda, en la creciente pérdida de valor de la mano de obra, que es evidentemente el factor productivo que en términos competitivos pueden aportar los países del tercer mundo que no poseen tecnología ni capital. Es decir, al constituirse la tecnología y el capital como los factores productivos de mayor peso específico, la participación de la mano de obra pierde importancia paulatina en demérito del bienestar de los países que fincan su progreso en la ocupación que puedan asegurar a su abundante población.

Por otra parte, la tendencia a la globalización de los procesos productivos en el mundo, apoyada en el hecho evidente de que las distancias en el mundo se han acortado y eventualmente, se han eliminado gracias a la tecnología, se concreta en el hecho de que los “tecnólogos” deciden producir las diferentes partes y componentes de sus productos finales, en aquellos territorios en donde obtienen las mejores condiciones económicas para su producción y, consecuentemente, abandonan los territorios en donde tradicionalmente se han producido los insumos, partes y componentes que requieren en sus procesos productivos.

El daño que evidentemente se causa en los territorios que no son escogidos para llevar a cabo los procesos productivos, se concreta cuando menos en dos aspectos: en el desempleo regularmente importante que se provoca y en el abandono injustificado de la explotación de recursos a que se obliga a dichos territorios. Es decir, cuando en los centros de decisiones de las grandes corporaciones multinacionales

se decide concentrar la producción de un insumo o materia prima en un territorio determinado, se abandona la producción del mismo en los territorios productores tradicionales sin consideración a los efectos económicos que tal decisión pueda provocar en los mismos. Por ello, se ha señalado que el retiro paulatino de los gobiernos en la regulación del fenómeno económico, puede resultar riesgoso para los países con economías débiles que fincan su participación en el comercio mundial en apenas algunos recursos naturales o en ciertas materias primas que paulatinamente van perdiendo importancia en los procesos productivos tecnificados y consecuentemente valor.

Con base en éstas consideraciones, el presente trabajo tuvo por objeto analizar las nuevas “reglas del juego” que los gobiernos se afanan en diseñar para la regulación del comercio mundial. Destaca la intención de asegurar la mayor liberación posible del comercio internacional, incluyendo el comercio de servicios, así como los derechos de propiedad intelectual y la circulación de capitales.

Se considera importante conocer estas nuevas “reglas del juego” para estar en posibilidad de diseñar estrategias de desarrollo productivo y participación en el comercio internacional. Es decir, del conocimiento pormenorizado de las disposiciones formales que regulan el comercio internacional y de la comprensión que tengamos de los términos en que actúan las grandes corporaciones internacionales, así como de la importancia que cada vez más tiene el control de la tecnología como forma de influir en los procesos productivos y los hábitos de consumo, dependerá el diseño de una estrategia nacional que permita a nuestro país participar en el fenómeno del comercio mundial impulsando el logro de sus objetivos nacionales y de bienestar económico. El objeto que buscamos al elaborar esta breve monografía fue el de coadyuvar al conocimiento y comprensión de esta materia.

#### BIBLIOGRAFÍA

- GARCÍA LÓPEZ. Julio, *La crisis del sistema GATT y el derecho antidumping comunitario*, Madrid, Colex, 1992.
- GARRIDO RUIZ. Abel, *El ingreso de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio. GATT*, México, Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México, 1986.
- JACKSON. Jhon H., *World Trade and the Law of GATT*, Boston, The Bobb-Merrill Company, Inc., 1969

- KENNETH W., Dam, *The GATT Law and International Economic Organization*, Chicago, The University of Chicago Press, 1970.
- LONG, Oliver, *Law and its Limitations in the GATT Multilateral Trade System*, The Netherlands, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1985.
- MALPICA DE LA MADRID, Luis, *¿Qué es el GATT?*, México, Grijalbo, 1988.
- McGOVERN, Edmond, *International Trade Regulation, United States and the European Community*, 2nd. ed., 1986.