

HACIA UNA LEY INTEGRAL DE COMERCIO EXTERIOR

Rodolfo Cruz Miramontes

Sumario: I. Introducción; II. Estado actual de la legislación en materia de comercio exterior; III. Razones que fundamentan la necesidad de una ley integral de comercio exterior; IV. Rubros que debe regular este ordenamiento.

I. INTRODUCCIÓN

Ha sido tema recurrente en los últimos años, cuando se trata de la política de comercio exterior de nuestro país, bordar en torno a la elaboración de una Ley General que contenga todo el marco jurídico de esta actividad económica de creciente importancia.

Esta preocupación la hemos externado desde hace tiempo¹ y ahora, a la luz de los acontecimientos por venir en un futuro cercano, adquiere un carácter de urgencia que antes no tenía.

Como es sabido, a partir de 1986 existe una ley mal llamada de Comercio Exterior, pues en realidad sólo trata el aspecto de la protección de los intereses de nuestros productos frente a las calificadas «prácticas desleales del comercio internacional»².

¹ Coloquio «La problemática actual de América Latina y el Derecho Internacional», Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, octubre de 1988.

² **Diario Oficial** del 13 de enero de 1986, cuya fe de erratas se publicó en el del 23 de enero de 1986. El reglamento de la ley apareció en el **Diario Oficial** del 24 de noviembre de 1980.

II. ESTADO ACTUAL DE LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE COMERCIO EXTERIOR

La necesidad de fortalecer la planta industrial es innegable y, por ende, de reglamentar su desarrollo; pero haciéndolo en íntima relación con el comercio de importación y exportación, adecuándose a las condiciones actuales tanto internas como externas.

La apertura y liberalización de nuestro comercio en contradicción con la posición proteccionista, hasta hace poco tradicional, exige una conformación legal a la misma. Un paso importante fue la promulgación de la ley contra prácticas desleales de comercio ya citada, pero poco más se ha hecho³ aunque, sin duda, pronto surgirán nuevos mecanismos de apoyo y fomento a las multicitadas actividades que se moldeen a las líneas generales acordadas por el GATT y demás que prevalecen en los foros mundiales, lo que exigirá una acción congruente para modernizar nuestra industria. La primera inquietud que nos surge es preguntar si es conveniente, práctico y, en fin, útil que continúen proliferando acuerdos, decretos, leyes, reglamentos, avisos y demás que afectan al comercio internacional o, bien, que se estructure todo un *Corpus Juris* que recoja y actualice la normatividad vigente y ofrezca un instrumento eficaz al industrial, al importador y al exportador, que sin trabas ni dilaciones, les proporcione la información necesaria para cumplir con su tarea productiva y, a este respecto, conforme un estudio que formulara el distinguido maestro Luis Malpica De la Madrid, cabe señalar que existen más de 300 ordenamientos jurídicos diferentes, lo que conforma un panorama de difícil comprensión. Este marco legal está compuesto desde

³ Para conocer los alcances de dicha Ley, la Barra Mexicana, Colegio de Abogados, celebró el mes de marzo de 1986 un seminario que pretendió dar una panorámica global de nuestro comercio exterior y del lugar que la nueva ley ocuparía en estas relaciones, habiéndose recogido las ponencias y comentarios en la obra **La nueva ley sobre el comercio exterior**, México, Editorial Porrúa, 1987. En la misma perspectiva, de Jorge Witker y Roberto Patiño véase **La defensa jurídica contra prácticas desleales de Comercio Internacional Exterior**, México, Editorial Porrúa, 1987.

normas constitucionales, leyes reglamentarias, decretos, acuerdos, avisos, etcétera ⁴. Para ilustrar lo dicho y siguiendo al maestro tenemos que existen:

1. Disposiciones constitucionales, tales como los artículos 25, 26, 27, 28, 131, 133 y 134 aplicables. De estos artículos encontramos leyes reglamentarias del 25 y 26, tales como el Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988) y 17 planes inspirados en él, así como la Ley reglamentaria del 131, que se refiere a las atribuciones del Ejecutivo en materia económica, con su reglamento respectivo.

2. La Ley Aduanera, el reglamento de ésta y numerosas disposiciones suplementarias que se desprenden de estos ordenamientos.

3. En materia de importaciones, existen los reglamentos referentes a los permisos necesarios para el tráfico internacional de mercaderías; acuerdos, programas de importación temporal, DIMEX, cupos textiles, normas particulares sobre productos agropecuarios y forestales, cuotas compensatorias, etcétera.

4. En materia de exportaciones, encontramos el Programa de Fomento Integral a las Exportaciones, exportaciones temporales y listas de mercancías a que se refiere el control de cambios, etcétera.

5. En materia de industria tenemos los decretos aplicables a industrias específicas como la automotriz, la farmacéutica, las calificadas de prioritarias, las microindustrias, descentralización industrial, las que establecen las empresas altamente exportadoras, las de comercio exterior y otros.

6. Maquiladoras, zonas libres y franjas fronterizas con un numeroso conjunto de decretos, avisos y demás normas regulatorias.

⁴ **Marco Jurídico de la Industria y Comercio Exterior de México:** PRI-Comisión de Industria y Comercio Exterior, 31 de agosto de 1988.

7. Regulando los aspectos financieros del comercio exterior tenemos a la Ley Orgánica del Banco Nacional de Comercio Exterior, Ley de COMPROMEX reglas de operación del Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados (FOMEX) y la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito.

8. Entre la reglamentación de la actividad de la Administración Pública que incide en el comercio exterior tenemos a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la relativa al Gabinete de Comercio Exterior, al Secretariado Técnico del Gabinete de la Presidencia de la República, el Reglamento Interior de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, el de la Comisión de Aranceles y Controles al Comercio Exterior, el de la Comisión Mixta Asesora de Política de Comercio Exterior y, finalmente, las leyes orgánica y reglamentaria del Banco de México.

9. Se citan, asimismo, algunas disposiciones que se ocupan de materias tales como la agropecuaria, la deuda pública, moneda y control de cambios, inversión nacional como extranjera y otras más.

Al cúmulo mencionado de disposiciones internas debemos añadir los tratados y convenios internacionales, tanto multilaterales como bilaterales, que al ser autoaplicativos y no requerir que se dicte ninguna ley específica para que sean obligatorios, conforme lo establece el artículo 133 constitucional, complican más el conocimiento de este marco legal. El licenciado Malpica De la Madrid, en su exhaustivo estudio comentado, nos enumera los siguientes convenios:

1. El Tratado de Montevideo de 1980, por medio del cual nació ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración) y los acuerdos de alcance parcial, que hasta ahora son diez, celebrados con los países del área de Centroamérica y el Caribe.

2. El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y además los cuatro códigos de conducta aceptados como

son: el de valoración aduanera, el *antidumping*, el de normalización y el de procedimientos para el trámite de licencias de importación.

3. Los convenios de la ONU sobre compraventa internacional de mercaderías, sobre representación en esa misma compraventa internacional y los que se refieren a problemas y asuntos financieros.

4. Los convenios sobre créditos, intercambio compensado, así como el Acuerdo de San José y el del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de Centroamérica (FONESCA), entre otros, etcétera.

A los anteriores, todos de carácter multilateral, debemos añadir los celebrados con:

A. Los Estados Unidos sobre subsidios e impuestos compensatorios; el marco de principios y procedimientos de consulta sobre comercio e inversión y los llamados «entendimientos», suscritos recientemente durante la visita del licenciado Carlos Salinas de Gortari, titular del Ejecutivo Nacional, a los Estados Unidos de Norteamérica en octubre de 1989.

B. Diecinueve países sudamericanos, denominados «Acuerdos Comerciales» y tres acuerdos de complementación económica⁵.

Me permito citar otros de ambos tipos, relativos al transporte aéreo y marítimo, como los de París, Varsovia, Chicago, Guadalajara, etcétera, en cuanto a transporte aéreo, y el Código de Conducta de las Conferencias Marítimas y la Convención sobre Transporte Multimodal de Mercancías de 1980, en lo referente al marítimo. Asimismo, los acuerdos bilaterales celebrados con Brasil, Argentina, España y otros países también relativos al transporte de mercaderías por mar. Existen otros que afectan al comercio exterior de México, como la Convención de Nueva York de 1958, sobre reconocimiento y

⁵ Esta relación era la vigente al mes de mayo de 1990.

ejecución de las sentencias arbitrales extranjeras, y la Convención Interamericana de Arbitraje Comercial (Panamá 1975). En adición mencionaremos a la Convención sobre Prescripción en Materia de Compraventa Internacional de Mercaderías y al Protocolo que enmienda la de Nueva York, de 1974, y de Viena, de 1980. Finalmente, al Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio, Ginebra 1979, y al Convenio Franco-Mexicano relativo a los Fraudes Aduancros de 1984.

III. RAZONES QUE FUNDAMENTAN LA NECESIDAD DE UNA LEY INTEGRAL DE COMERCIO EXTERIOR

Si se optase por elaborar la sugerida Ley de Comercio Exterior, se antojaría una tarea difícil y sin duda que lo será, pero de lograrse, se habrán sentado las bases jurídicas para un desarrollo industrial sólido que contemple en forma congruente y armónica las dos partes de un todo: desarrollo interno, complementándose y apoyándose con el exterior, ya que la ausencia de desarrollo hace cada vez más complicado el conocimiento de la infraestructura legal de comercio exterior, provocando además, por ignorancia, que se dicten normas incongruentes y hasta contradictorias y, por ello, la elaboración de un cuerpo jurídico unitario no podrá llevarse a cabo sin que previamente se diseñe una política congruente sobre la materia.

Desde luego, ya no es posible desvincular la política de apoyo al desarrollo industrial nacional del proyecto que se ha venido implementando en nuestro comercio internacional, así es que la apertura y liberalización del mismo, que se han dado en los últimos meses, exigen un nuevo esquema interno que aproveche las ventajas del ingreso al GATT y que haga efectivas las posibilidades existentes de acceso para nuestros productos manufacturados a los mercados más atractivos para ellos. De no suceder así o de retardar demasiado esta armonización de medidas económicas, se harían nugatorias las pretendidas ventajas del cambio notable de rumbo que se dio en nuestro sistema comercial y carecería de razón de fondo el haberlo hecho.

Dado que las materias que necesariamente se tocan son numerosas y disímbricas, se requerirá, por lo tanto, que se revisen cuidadosamente las disposiciones existentes, se eliminen de inmediato las que no estén acordes con la política que se diseñe conforme se ha mencionado y se unifiquen las restantes o, bien, se creen las necesarias que generalmente es lo más aconsejable para dotar de unidad al ordenamiento jurídico pertinente. Necesariamente deberán contemplarse los compromisos internacionales, tanto multilaterales como bilaterales, existentes, en los que se han consignado derechos y obligaciones para nuestro país, modificando las normas internas pese a que ello no constituya un requisito de efectividad y validez, como es sabido, lo que ayudaría, en gran parte, a simplificar la legislación existente, amén de que se facilitaría su conocimiento.

De poco servirán las sugerencias o, incluso, las medidas parciales que se adopten sobre ciertas áreas económicas, financieras y demás, si no se entra a fondo y se diseña una política general que, siendo congruente, permita un desarrollo de la economía nacional y, en esta perspectiva, no es aconsejable que se camine internamente a distinto ritmo y en diversas direcciones en materias tan importantes como las mencionadas, cuando existen en la comunidad internacional políticas y programas sólidos, perfectamente diseñados, que marchan a un ritmo firme en la conquista de los grandes mercados, como lo demuestran la solidificación del Mercado Común, ante la plena aplicación del acta única europea de la C.C.E. en 1992, y el reacomodo de los sistemas prevalecientes, mediante la conformación de la llamada Cuenca del Pacífico y la apertura de Europa del Este, fenómenos que presentan nuevos modelos de desarrollo que necesariamente afectarán a todos los mercados mundiales, por lo que México no debe quedarse a la zaga y, entonces, la modernización de su planta industrial se presenta indispensable para que pueda salir airoso de la marejada que se avecina.

Esta inquietud, sin duda, explica el cambio de política comercial que se está implementando hacia Iberoamérica, preconizado en el reciente viaje que hizo el presidente Salinas a Centro y Sudamérica,

en octubre de 1990, y para formular la pretendida Ley de Comercio Exterior será indispensable conocer el modelo económico de desarrollo industrial, «hacia dentro y hacia fuera», pues la ley lo único que hace es regular la conducta externa para lograr alcanzar determinados fines, es decir, es como una vestimenta que se corta a la medida y, entonces, mal se podrá diseñar una ley si no se conoce primero qué se va a normar.

Sin embargo, se puede conjeturar a la luz de las recientes políticas seguidas, de las declaraciones formuladas y de las previas inquietudes que hemos manifestado, de acuerdo con la experiencia y la reflexión, unos lineamientos de dicho cuerpo legal que necesariamente deben tomarse en cuenta cualquiera que sea el modelo escogido y, para el efecto, el contenido del «Programa Nacional de Modernización Industrial y del Comercio Exterior 1990-1994», que la SECOFI diera a conocer a principios de 1990, nos ofrece una guía de gran interés sobre el particular. Tengamos presentes de inicio y de manera constante, tal como dice un especialista en el ramo, que «el comercio exterior es un caso típico de interacción horizontal de diversos sectores de la Administración Pública Federal y, entre sí, con el sector productivo privado, por lo cual, la consecución de los objetivos de una política y las metas de un programa encuentran clara respuesta en la coordinación y la operatividad»⁶.

IV. RUBROS QUE DEBE REGULAR ESTE ORDENAMIENTO

Consideramos que necesariamente deberán tocarse, entre otros, los siguientes rubros:

1) Financiamiento. La experiencia adquirida en México puede facilitar el diseño de un programa cabal de refuerzos financieros a la

⁶ Mustieles, Francisco Javier, **Una propuesta de entorno normativo-operativo a la Secretaría de Fomento Industrial y Comercio Exterior**, septiembre de 1982, p.4.

industria, suficiente y amplio, que igual apoye la modernización de la planta productiva y la creación de parques industriales, transportes, almacenes, investigación, formación de empresas comercializadoras y demás renglones. Los programas de estímulos fiscales que fueron implementados en años pasados pueden brindar un soporte importante, pues ya probaron su bondad, aunque, en todo caso, deberá evitarse cualquier punto susceptible de provocar medidas proteccionistas de los países a cuyos mercados acudan los productos elaborados, merced a tales apoyos. En esta perspectiva, la experiencia de los problemas sufridos en el pasado debe producir resultados positivos.

2) Transportes. La importancia que guarda el transporte en un país con la superficie territorial del nuestro, para lograr un desarrollo industrial eficiente y que realmente apoye al importador y exportador, es innegable y, por ello, la prioridad del tema exige acabar con grupos de privilegio que monopolizan y encarecen injustificadamente el transporte, respaldando la independencia del transporte que sirva a la industria, sobre todo cuando sean las empresas quienes adquieran y manejen su propio equipo. En términos generales, estos criterios valen por igual para el aéreo, terrestre, ferroviario y marítimo, ya que la carencia de una red y equipo moderno de transporte es factor de rezago del país, que priva al usuario de las ventajas que existen en el mercado porque se está protegiendo la ineficiencia industrial, en beneficio de los menos y en perjuicio de los más.

Por esta razón, no deberán desconocerse los esfuerzos que se han efectuado por UNCTAD ⁷ para ordenar al transporte marítimo internacional, fortaleciendo las marinas mercantes y protegiendo a los

⁷ Conferencia de las Naciones Unidas relativa a las transacciones comerciales de los países en desarrollo, cuyas siglas en inglés significan UNCTAD, en la cual México ha tenido destacada participación.

usuarios de los países en desarrollo, con el propósito último de apoyar su comercio exterior⁸. La suscripción integral de los tres instrumentos actuales, elaborados por este organismo especializado de Naciones Unidas, deberá completarse y, a saber, los mencionados instrumentos son: El Código de Conducta de las Conferencias Marítimas de 1973; la Convención de las Naciones Unidas sobre Transporte de 1978 o «Reglas de Hamburgo»; y la Convención sobre Transporte Multimodal de Mercancías de 1980, de los que México ha suscrito el primero y el último, mas no el segundo, lo que resulta incongruente.

3) Aduanas. El tema de la revisión del sistema aduanero es básico y la simplificación de trámites es elemental. Signo de atraso es el número considerable de requisitos, sellos, copias, papeles, etcétera, que sólo sirven para gastar tiempo y dinero, propiciando la corrupción y los malos manejos. En la parte conducente, este tema formará parte del correspondiente a la simplificación de trámites.

4) Trámites. El punto de la simplificación de trámites se podrá ubicar en uno más amplio, que bien se le llama de «actualización administrativa» o en forma semejante. Lo sustancial es que para importar, transportar, exportar, guardar en almacenes, etcétera, no se pierda tiempo por el exceso de trámites, ya que sólo deben existir los indispensables para cumplir con el propósito del acto administrativo y no más. Varios intentos se han efectuado en el pasado, lo que muestra la preocupación del sector público por el tema, pero los resultados han sido magros, lo que indica, sin duda, que la capacidad creadora de fuentes de ingresos para quien los maneja ha sido más fuerte hasta ahora que la voluntad política de acabarlos.

⁸ El desaparecido Instituto Mexicano de Comercio Exterior (IMCE) propició la creación de la Asociación Mexicana de Usuarios de Transporte Marítimo, fungiendo como Secretariado, lo que permitió la celebración del Primer Seminario Internacional del Código de Conducta, en octubre de 1984, con la presencia de 135 delegados, de varios países de África, Oriente Medio, Asia, Europa y América.

5) Medidas contra prácticas desleales de comercio. Ante el ingreso de México al GATT, se promulgó una ley que protege al industrial en contra de las llamadas prácticas desleales de comercio exterior, así como el reglamento correspondiente, pero de la fecha de su publicación en 1986, hasta ahora, en que se ha venido tratando de aplicar, no faltan quejas y críticas de los propios beneficiarios por fallas en la misma y, por lo tanto, se plantea un momento oportuno para su revisión respetando su individualidad.

6) Solución de controversias. En las transacciones comerciales, sin importar su signo, el tiempo guarda un valor muy grande. Al surgir conflictos en las relaciones comerciales, el tiempo adquiere gran relevancia, pues en tanto no se concluya el problema, el negocio estará detenido o, al menos, amenazado e inseguro, dado que jamás se podrán evitar los conflictos en dichas transacciones, lo que se debe ofrecer son sistemas de solución a las mismas que sean *extrajudiciales*, ágiles, profesionales y seguros.

La mediación, la conciliación y el arbitraje son tradicionalmente los medios que se acostumbran y ellos deben ser perfeccionados en nuestra legislación, máxime que el arbitraje comercial ha sido, por fin, reconocido en todo su contexto internacional, abriéndose múltiples posibilidades para su utilización cabal, así que por tal razón deberán depurarse y fortalecerse los órganos que ofrecen este servicio a los comerciantes brindándoles, además, independencia para que sus fallos sean cumplidos y, considerando esta necesidad, la posición de México le coloca en situación privilegiada para convertirse en centro de arbitraje importante, puesto que su vocación de acatamiento al Derecho Internacional le ha permitido adherirse a los acuerdos multilaterales más importantes en la materia y puede, en poco tiempo, aparecer en los demás.

Y junto con su vocación internacionalista, el país cuenta con distinguidos especialistas, respetados dentro y fuera de él, cuyos nombres aparecen en listas de cámaras de comercio, acuerdos internacionales (Código de Conducta de las Conferencias

Marítimas y otros), así como centros de estudio y formación de especialistas, que han venido trabajando desde hace veinte años, por lo que existe un acervo que hay que aprovechar también en ese campo.

7. Otros temas que no pueden quedar fuera de esta ley, son los de las maquiladoras, las zonas y franjas libres, las importaciones temporales, el control de calidad, los tratos preferenciales, los acuerdos especiales de apoyo a países de menor desarrollo, la información, los almacenes, la protección a patentes y marcas, etcétera.

De lograrse armar un cuerpo legal que se ocupe, al menos, de los temas más importantes de comercio exterior o, bien, remita en el punto concreto a la disposición aplicable existente en otra ley, acabando con la proliferación de disposiciones jurídicas y administrativas, sujetándolas a los cauces constitucionales, dotándolas de homogeneidad, se habrá dado un paso firme en la cimentación de un país inmerso en un proceso de modernización.