

E L C O L E G I O D E M E X I C O

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

**AUTOPSIA DE UN PROCESO DE TOMA DE DECISIONES EN
ESTADOS UNIDOS:
EL CASO DE LA ASIGNACION DE IMPUESTOS
COMPENSATORIOS A LOS PRODUCTOS
PROCEDENTES DE MEXICO,
1980-1986**

**TESIS QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES
PRESENTA:**

RAFAEL DALAI MICHA SMEKE

CIUDAD DE MEXICO

PRIMAVERA DE 1987

La gran paradoja de escribir una tesis es que, si bien se trata de un trabajo eminentemente colectivo, la responsabilidad última de su contenido reside única y exclusivamente en su autor. La elaboración de una investigación como la que aquí se presenta constituye una labor colectiva ya que es resultado de la recopilación del material relevante, su condensación así como la interpretación de los diferentes autores. Además, resulta de intensas sesiones de asesoría durante las cuales se clarifican conceptos, se amplía la información y se matizan las ideas. Esta tarea fue llevada a cabo con gran interés por la Profesora Celia Toro a quien agradezco su paciencia para leer y releer minuciosamente cada uno de los capítulos que componen el presente análisis soportando el castigo de mi tan barroca redacción. Su creatividad y rebeldía académicas permitieron que rebatiera en esta tesis distintas premisas que han sido aceptadas por el ambiente académico como infalibles, sin que antes hayan sido analizadas rigurosamente.

El acopio de la información tampoco resulta de una tarea individual. Se requirió de la ayuda de los expertos de la Biblioteca Daniel Cosío Villegas así como de otros bancos de datos. Asimismo, fue necesaria la cooperación del sector público para conseguir y, finalmente, procesar la información que día con día manejan. En esta etapa, fue valiosa toda la ayuda de la Dirección General de Servicios a la Exportación de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial así como del Comité de Defensa de las Exportaciones y otras dependencias como la Dirección General de Planeación del Banco Nacional de Comercio Exterior, S. N. C. Con todos y cada uno de los funcionarios públicos no sólo tengo una gran deuda sino que les doy las gracias por la ayuda incondicional que me brindaron.

tanto para proporcionarme la información relevante como para discutir los principales problemas que surgen a raíz de una controversia comercial.

El presente trabajo de investigación es el resultado no únicamente de la intensa labor de los últimos cinco meses sino más correctamente la culminación de una trayectoria académica dentro de El Colegio de México, A. C. y, por ende, agradezco a todos mis profesores y compañeros su cooperación. Las discusiones ad nauseam en torno al contenido de esta tesis fueron prolíficas y todos los comentarios de una y otra manera se encuentran expresados en las siguientes líneas.

Mis primeros lectores corrigieron minuciosamente la redacción de este trabajo y me enseñaron, parafraseando a Pablo Neruda, que "todo está en la palabra" y, aún más que "una idea entera se cambia porque una palabra se trasladó de sitio, o porque otra se sentó como una reina adentro de una trase que no la esperaba y que le obedeció". Las innumerables correcciones son otra prueba más de que el presente es un trabajo de grupo.

Mis amigos me permitieron llevar a su fin la elaboración de esta tesis con su apoyo constante, por ello, gracias mil. Y no tan solo eso les debo sino también el haberme enseñado a manejar un procesador de palabras para su fácil elaboración así como su uso continuo, siempre sin ningún reproche. Si todo lo anterior no enmarca un proceso colectivo entonces sería difícil definirlo de otra manera. Empero, el contenido del presente trabajo de investigación así como la interpretación es responsabilidad exclusiva de su autor.

Finalmente, ofrezco esta tesis a mis padres quienes compartieron conmigo, siempre con amor y dedicación infinitas, el difícil trayecto de su elaboración.

INDICE

Introducción	1
I. El Proceso de la Toma de Decisiones en la Formulación de la Política Comercial Norteamericana	
A. El Entoque Teórico	8
B. El Proceso de Toma de Decisiones: El Caso de los Impuestos Compensatorios	28
C. Los Principales Actores que Intervienen en el Proceso de la Toma de Decisiones de la Política Comercial Norteamericana	34
a. Actores dentro del Poder Ejecutivo	41
b. Actores dentro del Poder Legislativo	53
c. Actores Extra-Gubernamentales	61
II. Legislación Comercial y Facultades Discrecionales	75
A. Legislación Interna Aplicable a Importación de Productos	78
B. Leyes Comerciales Específicas	81
a. La Ley de Comercio de 1974	83
b. La Ley de Acuerdos Comerciales de 1979	85
c. La Ley de Comercio y Aranceles de 1984	90
d. El Sistema Generalizado de Preferencias de 1984	97
III. Comercio Bilateral y Politización: El Caso de los Productos Mexicanos sujetos a Investigaciones sobre Impuestos Compensatorios	108
A. El record de los "Casos-Producto"	114
a. Prendas de Vestir de Piel	114
b. Baldosas, Tejas y Azulejos de Cerámica	117
c. Globos y Pelotas de Látex	120
d. Litargirio, Plomo rojo y Estabilizadores de Plomo	124
e. Pectina	126
f. Hilados y Películas de Polipropileno	129
g. Fundiciones para Construcción	131
h. Amoníaco Líquido Anhidro	133
i. Espárragos Frescos	133
j. Negro de Humo	136
k. Cemento Hidráulico y Clinker	139
l. Chicharrón	143
m. Vidrio Flotado	144
n. Flores Frescas	145
o. Ladrillos	147
p. Textiles	149
q. Productos de Acero	155
r. Cal y Cal Hidratada	158
s. Vidrio Laminado Automotriz	164
t. Artículos de Papelería, Escolares y de Oficina y Escaleras Portátiles de Aluminio	167
u. Utensilios de Cocina de Acero Porcelanizados	168
IV. Evaluaciones Finales.....	177
Anexo Estadístico	
Bibliografía	

INTRODUCCION

El estudio de la formulación de la política comercial norteamericana y, en particular, el de la implementación de la misma cobra una innegable relevancia si se tiene en consideración que la asimetría existente en las relaciones de poder entre Estados Unidos y México hace que las decisiones adoptadas por el primero tengan una incidencia fundamental sobre el desarrollo económico del segundo especialmente en un momento en el que la estrategia comercial mexicana es concebida como punta de lanza de la política económica nacional.

Estados Unidos es el destino del 67.2% de las exportaciones mexicanas. (1) aun cuando el saldo de las operaciones comerciales ha favorecido a México desde 1984. En ese año, la balanza comercial bilateral arrojó un saldo positivo hacia nuestro país de 6,300 millones de dólares. En 1985, México registró un superávit comercial del orden de 5,000 millones de dólares, baja que se debió al derrumbe del precio del petróleo en el mercado internacional. (2) Para 1986, México no sólo registró el mayor superávit de cualquier país latinoamericano sino que alteró dramáticamente la composición de sus ventas al extranjero al dejar de exportar principalmente productos extractivos y petroleros y dedicarse a la comercialización de bienes primarios y manufacturados. Este dinamismo se explica principalmente por los incrementos registrados en las exportaciones de productos de la ganadería, la apicultura, la caza y la pesca así como de la agricultura y la silvicultura y principalmente de la industria manufacturera. En 1986, la participación de las exportaciones de manufacturas en el total no petrolero fue de 72.4 por ciento. (3) En ese año, el superávit mexicano -según los datos publicados por el Departamento de Comercio de Estados Unidos- fue de 5,186.7 millones de dólares, saldo obtenido al exportar 17,588.3 millones de dólares e importar 12,391. millones de dólares. (4) Estos datos reflejan la

magnitud del comercio entre ambos países manifestándose así, la importancia del estudio de la toma de decisiones norteamericana en materia de política comercial.

Sin embargo, el incremento en el comercio bilateral ha ocasionado el surrimiento de conflictos comerciales, aun cuando recientemente se ha visto la posibilidad de resolverlos favorablemente a través de la participación de México en el proceso de toma de decisiones norteamericano.

El interés por el análisis del proceso interno de toma de decisiones en Estados Unidos se origina en dos supuestos: primero, la pluralidad de propuestas de política comercial, cada una defendida por los distintos actores a nivel nacional y, segundo, la posibilidad de México de influir en ellas de manera significativa.

La existencia de distintos intereses en el seno de la sociedad norteamericana, específicamente en materia comercial -los cuales convergen en el proceso de toma de decisiones- hace necesario el estudio de los distintos actores -gubernamentales y no gubernamentales- que intervienen en dicho proceso. El estudio de estos actores -Congreso, opinión pública, medios de comunicación, departamentos de gobierno y otros grupos de presión- muestra la posibilidad que tienen dichos actores de influir en las decisiones comerciales que les afectan. Cómo y de qué manera específica la pluralidad de actores participantes afecta el diseño e implementación de la política comercial es la pregunta central del presente análisis. Al dilucidar las razones de cada actor para imponer sus puntos de vista respectivos será posible entrever la posibilidad de que México influya en el proceso de toma de decisiones norteamericano en defensa de sus intereses.

El ejercicio de evaluar el proceso de formulación e implementación de la política comercial norteamericana permite la identificación de patrones de

comportamiento recurrentes en dicho proceso, específicamente en lo que concierne a la politización de la estrategia comercial. El estudio de este fenómeno resulta pertinente para diferenciar los objetivos económico-comerciales de aquellos de orden político durante el proceso de toma de decisiones. Esto implica esclarecer si las decisiones en materia de comercio son de naturaleza estrictamente administrativa o si en ellas influyen directamente decisiones políticas ("technical track vs. political track"). En el caso de la relación comercial México-Estados Unidos se pretende estudiar cómo, cuándo y a beneficio de cuál de los dos países se politizan los conflictos comerciales, así como determinar si para la solución de las controversias en este ámbito conviene separar los objetivos económicos de los objetivos políticos, es decir limitar la politización de los temas comerciales.

Para cumplir con el objetivo del presente análisis, en el primer capítulo se exponen los postulados principales de las teorías que analizan el proceso de la toma de decisiones en la formulación de la política comercial norteamericana y se identifican sus principales características como son la fragmentación y compartimentalización. Se responde en el curso de ese capítulo a la primera pregunta en torno a la naturaleza de la politización y a la importancia de la vinculación de temas ("issue linkage"). Asimismo, se identifica la participación de los distintos actores en el diseño y la implementación de la política comercial norteamericana. Se justifica el estudio de los distintos actores ya que a través de su participación es posible modificar algunas decisiones comerciales que afectan a los exportadores mexicanos. De igual manera, se exponen las características fundamentales de un proceso típico de toma de decisiones, a saber, el concerniente a la asignación de impuestos compensatorios.

Una vez que se han identificado las características principales del proceso de toma de decisiones así como los actores que participan en dicho proceso, el segundo capítulo enfatiza la importancia que tienen las facultades discrecionales sobre el diseño de la política comercial estadounidense señalando las diferentes instancias legales-comerciales que otorgan o contemplan ámbitos de discrecionalidad a través de los cuales puede lograrse la politización de la estrategia comercial norteamericana. La atención se centra en la Ley de Comercio y Aranceles promulgada en 1984 y, específicamente, en el esquema del Sistema Generalizado de Preferencias. El estudio de las principales leyes norteamericanas comerciales se justifica por los efectos extraterritoriales, los cuales pueden afectar los flujos del comercio internacional.

En el tercer capítulo se analizan los productos mexicanos sujetos a investigaciones en materia de subsidios e impuestos compensatorios así como los resultados de las investigaciones administrativas. En este capítulo se trata de dar respuesta a las preguntas de cuándo y a beneficio de quién se politizan los conflictos comerciales, analizando el record de los "casos-producto" registrados entre 1980 y 1986, relativos a impuestos compensatorios.

La elección del universo de análisis presentó un problema importante. La amplitud del tema impuso ciertas restricciones, algunas requeridas por el difícil acceso a la información y otras para el mejor manejo de la misma. De esta manera, se elaboraron cuadros estadísticos que contuvieran la información de productos en controversia desde 1980 hasta 1986, especialmente la asignación de impuestos compensatorios a los bienes procedentes de México ya que son el mayor número de casos (vis-à-vis impuestos anti-dumping y por cláusula de escape) lo que hace más representativo el estudio.

La localización del universo de casos entre 1980 y 1986 no respondió a una división arbitraria. En 1980 el diseño de la política comercial norteamericana

quedó en manos de una nueva administración, la cual si bien aunque por la defensa de una doctrina librecambista, enfrentó un alto número de controversias comerciales en su relación con México que, en cierto grado pareció inusitado y hasta alarmante para las autoridades de nuestro país. Ello se debió a que la administración republicana del Presidente Ronald Reagan se enfrentó -durante los primeros años de la década de los ochenta- a una severa recesión económica que, en 1982 ocasionó que el producto nacional bruto norteamericano disminuyera un 1.9% en términos reales. (5) De la misma manera, el índice de desempleo (tente de tendencias proteccionistas) aumentó constantemente hasta alcanzar 10.8% anual al término de 1982 (6) (el nivel más alto desde 1940) así como un creciente déficit en la balanza comercial. La combinación de éstos factores intensificó la presión para la imposición de medidas proteccionistas las cuales se cristalizaron en la promulgación de la Ley de Comercio y Aranceles en 1984 -cuía de la práctica comercial norteamericana contemporánea.

El antecedente inmediato de los problemas de la balanza comercial fue la Nueva Política Económica anunciada el 15 de agosto de 1971 por el presidente Nixon y sus consecuencias inmediatas se plasmaron primero en la Ley de Comercio de 1974 y luego en la de 1979.

Además de las anteriores consideraciones, se decidió tomar la década de los ochenta como punto de partida del presente análisis porque es el período en el cual el gobierno mexicano lanzó una estrategia agresiva de promoción de las exportaciones (la cual se enfrentó a un mercado norteamericano con severos problemas de balanza comercial y, considerado por los círculos académicos como "altamente proteccionista"). Asimismo, en forma paralela, la política comercial mexicana presentó signos positivos hacia la liberalización paulatina, proceso que culminó con el acceso de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en 1986.

En el último capítulo, a título de conclusiones, se evalúa la importancia de distinguir entre los diferentes momentos en el proceso de la toma de decisiones, así como la naturaleza global, no bilateral, de la política comercial norteamericana. Con el fin de responder a la pregunta de cómo afecta a los exportadores mexicanos la politización de la estrategia comercial estadounidense se exponen algunas evaluaciones finales de las que se derivan algunas recomendaciones para enfrentar una política comercial contraria a los intereses de México.

INTRODUCCION
NOTAS

- (1) Banco Nacional de Comercio Exterior, S. N. C. Programa 1987. México, D. F.: Banca de Desarrollo. Banco Nacional de Comercio Exterior, S. N. C., enero de 1987, p. 10.
- (2) "Cayó 23% la Balanza Comercial de América Latina con EU en 1986." en Excelsior, Viernes 13 de febrero de 1987, pp. 2 y 4 F.
- (3) Banco Nacional de Comercio Exterior, S. N. C. op. cit., p. 10.
- (4) "Cayó 23% la Balanza Comercial de América Latina con EU en 1986." op. cit., p. 4 F.
- (5) John S. Odell, "Growing Trade and Growing Conflict Between Latin America and the United States," en Kevin J. Middlebrook y Carlos Kico (eds) The United States and Latin America in the 1980s. Contending Perspectives on a Decade of Crisis, Pittsburg, Pa: University of Pittsburg Press, 1986, p. 262.
- (6) Idem.

EL PROCESO DE LA TOMA DE DECISIONES EN LA FORMULACION DE LA POLITICA COMERCIAL NORTEAMERICANA.

El Enfoque Teórico:

Aun cuando la formulación de la política comercial en Estados Unidos no ha sido objeto de un análisis específico en torno a su proceso y características inherentes, existen numerosos estudios desde la perspectiva teórica de la "política burocrática" que han intentado describir y explicar el proceso de toma de decisiones en otras áreas como son la política exterior y la política económica internacional norteamericanas. Esta última incluye -entre otras- la política financiera, la política monetaria, la política de ayuda mutua, la política de deuda y la política comercial. Al igual que las anteriores, el diseño y la implementación de la política comercial es susceptible de ser influenciada por diversos actores dentro del propio juego burocrático norteamericano.

El diseño de la política comercial implica un complejo patrón de interacciones entre actores y agencias gubernamentales, grupos de presión e interés, además de otras organizaciones que dan origen no a decisiones específicas sino a líneas de acción (o outcomes) (1) en las cuales convergen todas las perspectivas y propuestas encontradas. En este proceso, los diferentes actores encargados de la formulación de la política comercial norteamericana balancean y equilibran las presiones domésticas con los intereses generales, en este caso específico con la necesidad de mantener una buena relación bilateral entre México y Estados Unidos. (2)

Dentro de este proceso tan complicado que es la elaboración de una política específica, en el cual los diferentes actores trabajan con y en contra de otros para imponer sus líneas de acción preferidas, (3) sobresalen algunas características. En primer lugar, cabe destacar la importancia que en este proceso tiene la compartimentalización, (4) fenómeno que implica el surgimiento -como resultado del gran número de participantes burocráticos los cuales defienden distintos valores, objetivos y prioridades- de una estructura en el proceso de toma de decisiones bien diferenciada y con áreas de jurisdicción muchas veces comunes y traslapadas. Aunado a ello, en segundo término, es posible identificar un importante grado de fragmentación en la formulación de la política comercial, que refleja el alto grado de sensibilidad (5) entre ciertas agencias y sus representados. Lo anterior significa que determinada secretaría o agencia gubernamental representa extra-oficialmente a cierto grupo hegemónico el cual presiona para la defensa de sus intereses y por la imposición de políticas favorables.

Ambas características le confieren al proceso de toma de decisiones un esquema organizacional único, dentro del cual surgen conflictos de poder entre los distintos actores que tratan de imponer sus posturas y políticas específicas. (6) De igual manera, la compartimentalización y la fragmentación en la formulación de la política comercial norteamericana le confieren a dicho proceso un alto grado de heterogeneidad, (7) factor que explica en muchas ocasiones lo complejo e inconsistente de la misma en lo que respecta a la defensa de intereses particulares.

La complejidad del proceso de formulación de la política comercial estadounidense -en el cual convergen intereses de economía internacional, objetivos económicos domésticos así como presiones internas y de política exterior (8)- radica en la difícil negociación y en el "toma y daca" entre los

países extranjeros y los representantes de la Rama Ejecutiva, el Congreso, la empresa privada y los sindicatos". (9) Así, el proceso de toma de decisiones busca lograr intercambios o concesiones mutuas (trade-offs) entre los diferentes grupos cada cual con prioridades, objetivos e intereses diversos. Expresado de otra manera, son necesarias las concesiones mutuas entre los cuatro elementos de la política comercial: los aspectos internos y externos de factores tanto de naturaleza económica como política. (10)

Con base en las anteriores consideraciones es posible afirmar que la complejidad, variedad e imprecisión inherentes al proceso de formulación y conducción de la política comercial norteamericana impiden el establecimiento de un paradigma único que explique todas y cada una de sus expresiones. (11) Empero, se encuentra en el modelo burocrático, propuesto por Graham T. Allison y Morton H. Halperin, (12) una herramienta útil para el análisis del proceso de toma de decisiones de la política comercial.

El modelo de la "política y proceso burocráticos" ilustra la importancia que adquiere la negociación entre los distintos actores gubernamentales en el proceso de toma de decisiones. (13). En palabras expresadas por los propios Allison y Halperin:

Lo que hace un gobierno en cualquier caso particular puede entenderse en gran parte como el resultado de negociaciones entre jugadores ubicados de manera jerárquica en el gobierno. Tanto las negociaciones como los resultados se ven influidos de manera importante por cierto número de restricciones como los procesos organizativos y los valores compartidos. (14)

Conforme a los planteamientos establecidos en este enfoque, la formulación de una política específica no es el resultado de la actividad de una agencia centralizada, sino que emana o resulta de la convergencia de distintos intereses que son defendidos por distintas organizaciones y actores políticos quienes a su

vez tienen diferentes percepciones, prioridades y objetivos. (15) De tal manera, las diversas burocracias compiten entre ellas para lograr determinar significativamente las acciones y políticas gubernamentales. (16)

El modelo de la política burocrática atiende a la naturaleza desarticulada y fragmentada de los distintos factores inmersos en la toma de decisiones, tomando en cuenta a las subunidades y vinculando, de ésta manera, a los diferentes sectores internos. (17)

En éste enfoque -interesado en la rivalidades organizativas- el conflicto dentro de los diferentes sectores de la organización lleva eventualmente a ampliar el terreno de la discusión. (18) Por ello, los funcionarios rivales manobran para ubicar cada asunto en el canal de decisiones en donde el acceso a la información y el nivel de influencia dará probablemente el resultado que desean. (19) De tal manera, en las diferentes negociaciones obtendrán mayores ventajas a través del control relativo de la información, del control sobre el resultado final (outcome) y de su eficacia para persuadir a otros actores que a su vez pudieran ejercer influencia en el proceso. (20)

En el seno de las negociaciones, la dinámica organizativa -es decir cómo articulan y defienden sus demandas los distintos actores- así como el comportamiento burocrático son fundamentales para influir en el proceso. El proceso de elaboración de la política puede ser considerado como el resultado de la interacción que se manifiesta en la negociación. Dicho de otra manera, los resultados provienen del "ajuste mutuo partidario" (21) en el cual una multiplicidad de actores interdependientes que toman las decisiones persiguen individualmente sus metas en lugar de buscar aquellas que se comparten generalmente. Así, el resultado final es "un cambio sustancial de política realizado por la ampliación de una o más técnicas de ajuste adaptativo y manipulativo". (22)

Empero, aun con lo ilustrativo que la teoría de la política burocrática puede ser para entender y explicar la formulación de la política comercial norteamericana hay que considerar las serias limitaciones que este modelo enfrenta.

En primer lugar, los teóricos de la política burocrática ignoran tácitamente el hecho de que la participación personal del Presidente en un tema específico puede vetar la opinión de la "mayoría burocrática" a través de la estrategia del comando presidencial o presidential fiat. (23) Esto significa que si bien la formulación de cierta política radica en la competencia de la jerarquía burocrática, este grupo no puede desafiar la autoridad del Presidente en funciones. De tal manera, la burocracia no se constituye como un centro de poder político alternativo sino en el ejecutor de los designios del Presidente. Solamente con la ausencia de un centro político presidencial, la burocracia podría constituirse en un grupo políticamente importante. (24) De tal forma, esta crítica concluye que el centro político de la toma de decisiones lo constituye virtualmente el jefe del Ejecutivo. El análisis de la política burocrática evita la posibilidad de integrar a la burocracia con el Presidente y no demuestra ningún entendimiento de la dinámica -poder e influencia- de los políticos burocráticos. (25)

Intimamente relacionado con lo anterior y, en segundo término, se encuentra la crítica que sostiene que el paradigma de la política burocrática pasa por alto la relación entre el poder para tomar decisiones y los cimientos políticos del mismo. Así, dentro del modelo burocrático, el poder está definido inadecuadamente en términos del comportamiento organizativo, el cual necesariamente subordina las explicaciones políticas a las burocrática-organizativas. (26) De acuerdo con lo anterior, el modelo de política burocrática identifica incorrectamente el proceso gubernamental-instrumental con la política.

En último término, se ha desarrollado la crítica de que una de las deficiencias del modelo burocrático radica en el hecho de que el alto grado de atención concedida a los procesos organizativos deja de lado la influencia considerable que ciertos grupos pueden tener en el proceso de toma de decisiones, especialmente el Congreso. Así, establece que el centro de la acción burocrática es el poder Ejecutivo -caracterizado por una distincionalidad burocrática que significa una falta de coordinación gubernamental- (27) y, se subestima la importancia del proceso legislativo y su influencia decisiva en la formulación de la política. (28)

Empero, sin descartar la validez e importancia de las anteriores críticas, el paradigma de la política burocrática es un elemento útil para el análisis del proceso de toma de decisiones de la política comercial estadounidense. El modelo se constituyó como una de las más centradas alternativas frente a la explicación del comportamiento de Estados Unidos como un "actor racional unificado".

Siguiendo los lineamientos de este último enfoque, el proceso de toma de decisiones constituye únicamente la resolución rápida, imaginativa e intencional de los problemas por parte de los gobiernos nacionales unificados. De tal manera, el comportamiento gubernamental es postulado como los actos inteligentes y coordinados de los seres individuales racionales. (29)

El paradigma del "actor racional unificado" o modelo I de Allison enfatiza la identificación consensual de intereses permanentes en los estados, los cuales habría que conseguir a través de disposiciones racionales como el concepto mismo del poder.

Los analistas se concentran en los intereses y las metas de una nación, los cursos alternativos de acción disponibles y los costos y beneficios de cada alternativa (...). Reducen las complicaciones organizativas y políticas del gobierno a la simplificación de un actor simple. (30)

El modelo de "actor racional unificado" considera a un grupo pequeño de personas que toman las decisiones, casi siempre parte de la rama Ejecutiva mismo que actúa en períodos de crisis internacionales importantes. Asimismo, este grupo domina las estructuras institucionales en lugar de estar restringido por ellas. (31)

Empero, las limitaciones de este modelo para explicar las minucias del proceso burocrático son claras: básicamente al ser el círculo de participantes tan reducido, deja fuera del proceso de toma de decisiones a actores importantes pero de menor influencia como son la burocracia, el Congreso, los grupos de presión e interés y, en fin, a un conglomerado de organizaciones y actores políticos que difieren sustancialmente acerca de lo que su gobierno debería hacer con respecto a un tema específico y que compiten entre sí para afectar tanto las decisiones del gobierno como sus mismas acciones.

Es difícil encontrar políticas e intereses que sean aceptados como válidos en todos los sectores. Por ende, el país -más que comportarse como un actor racional unificado demostrando un interés nacional único- se muestra como una amalgama de objetivos contradictorios que de una u otra manera ocasiona que se lleven a cabo negociaciones, y se establezcan diferentes compromisos. (32) El resultado del proceso de toma de decisiones -como se estableció más arriba- es un proceso que involucra concesiones mutuas (trade -offs) entre los distintos participantes.

Los modelos de "actor racional unificado" y de "política y proceso burocráticos" pueden ser considerados como los tipos ideales en los extremos de

un continuum al considerar el diseño de la política. Así dentro de esta línea continúa es posible incluir otros esquemas de elaboración de política que van desde la centralización máxima hasta la ausencia total de coordinación.

Dentro de este proceso pendular se localizan una amplia gama de enfoques teóricos alternativos para el estudio del proceso de la toma de decisiones, entre los cuales se pueden destacar los siguientes.

El modelo de percepciones e imágenes compartidas implica un proceso rutinario de toma de decisiones en el cual entre los diferentes actores gubernamentales no existe una diferencia significativa de opinión. Ello es el resultado del hecho de que comparten ideas generales tales como pueden ser las condiciones globales de bienestar, los mecanismos de ajuste de los mercados liberales y otros. Conforme a este paradigma, las diferentes burocracias no compiten por la supremacía entre sí (por el hecho de compartir valores) lo que resulta en la congruencia de la decisión, la cual finalmente es aceptada por todos. (33)

Este último enfoque se puede comparar con el modelo de la dominación de una agencia gubernamental específica sobre las demás, el cual establece que el proceso de toma de decisiones se limita al ámbito de una sola agencia gubernamental o secretaría de estado ya sea porque posee jurisdicción exclusiva sobre el tema o porque está técnicamente mejor preparada y capacitada para la resolución del caso. Asimismo, este modelo pone énfasis en las diferencias que el proceso de toma de decisiones puede adquirir por la competencia interburocrática y los distintos intereses esgrimidos y defendidos por cada una de las agencias gubernamentales.

El modelo de apoyo múltiple implica que dentro de la competencia burocrática surge un actor comprometido con la perspectiva presidencial e intenta, a través del proceso de negociación, organizar el proceso de la toma de decisiones participando directamente en la coordinación del mismo. (34)

La intervención presidencial directa en el proceso de la toma de decisiones o enfoque de mandato presidencial significa que el resultado final del proceso reflejará específicamente la personalidad, estilo y perspectivas del jefe del Ejecutivo. (35) Este enfoque otorga un alto grado de centralización al proceso de toma de decisiones ya que la iniciativa de política proviene del Presidente quien participa y domina desde el principio dicho proceso.

Un sinnúmero de personalidades políticas dentro del gobierno norteamericano puede asimismo influir en el diseño de la política imprimiendo a este proceso características particulares del individuo (otro que el jefe del Ejecutivo). (36) Este enfoque personalista requiere de la existencia de políticos carismáticos cuyos intereses pueden ser decisivos para el diseño final del proceso y la toma de decisiones.

Otros enfoques consideran la intervención en el proceso de formulación de la política de otras ramas del gobierno y de grupos o actores extragubernamentales, como podrían ser el Congreso, grupos de presión y otros. El modelo de política democrática (37) acentúa la competencia entre los diversos intereses gubernamentales y aquellos apoyados por los grupos de presión. Uno de los modelos de este tipo que mayor relevancia han cobrado en los últimos años es el de la dinámica entre el poder Ejecutivo y el poder Legislativo o interbranch politics. Este enfoque destaca la importancia del papel del Congreso dentro del proceso de la toma de decisiones. (38)

Algunos otros paradigmas que ponen énfasis en la importancia de la participación de las élites dentro y fuera del gobierno para la defensa de sus intereses se conocen como los enfoques instrumentalistas. (39) La formulación de la política, según este paradigma, es el resultado de las interacciones de éstos grupos con el gobierno y reflejan la competencia que surge por la defensa de intereses particulares y distintos entre sí.

Dentro de la misma línea de análisis se encuentra el enfoque de la política de élites el cual concibe al proceso de la toma de decisiones como:

(...) un cono... que abarca multitud de moléculas...-con el Presidente en la cúspide- colocado dentro del campo de fuerza de los imperativos... Los cortes transversales horizontales del cono, normalmente en orden descendente... son: 1) el círculo íntimo del Presidente, 2) la burocracia, 3) el Congreso, 4) los grupos de interés y otros actores que defienden una causa específica... En ciertos asuntos y áreas temáticas frecuentemente cortan ángulos diagonales a través de este cono incorporando elementos de dos o más niveles (con sus rutinas y rivalidades organizativas) en las pertinentes relaciones de negociación. La amplitud de este círculo... depende del grado de acceso de las personas de "afuera"... a través de la "permeabilidad"; por ejemplo la filtración de información que existe por parte de algunos de los de "adentro" que quieren atraer la participación de los de "afuera" y, recíprocamente, la eficiencia de los de "adentro" para bloquear estas filtraciones y excluir a los de "afuera"... Los papeles... de filtración son desempeñados por los medios de comunicación social y por los "in-and-outers"... así como... transnacionales... (que) tienen la capacidad de circundar los gobiernos en diferentes grados y actuar directamente en (este proceso). (40)

De la anterior manera, los grupos gubernamentales y no gubernamentales se encuentran situados en una estructura específica y de acuerdo a su importancia tendrán una influencia real en el proceso de toma de decisiones.

Otro enfoque, el modelo pluralista, destaca la importancia de las interacciones entre actores gubernamentales así como de otros grupos de funcionarios, especialistas e instituciones. Por ello, el proceso gubernamental y, específicamente el proceso de formulación de política, se vuelve una dinámica más amplia que pretende obtener diferentes aliados para la defensa de sus intereses. (41) Este enfoque destaca las desigualdades existentes entre los diferentes grupos pero establece que existe un número múltiple de actores cuya interferencia influye de manera decisiva en el proceso de formulación de la política y de toma de decisiones.

La presente investigación pretende distinguir dos momentos diferentes dentro del proceso de toma de decisiones. En primer lugar, el referente al diseño mismo de la estrategia comercial y, en segundo término, el de la implementación de la política. Ambos constituyen dos fases distintas de un mismo proceso pero la diferencia entre los dos tiempos resulta relevante ya que es en el curso del último en el que actores externos pueden influir en los resultados finales.

El análisis del presente trabajo se apoya en el marco teórico desarrollado por G. T. Allison, específicamente la combinación entre el modelo II -que considera a la política como el resultado de rutinas organizacionales, (42) (donde la unidad de análisis son las organizaciones como actores principales dentro del gobierno) y, el modelo III -el cual establece que la política es el resultado de la negociación entre los distintos actores burocráticos cada uno comprometido con la defensa de su posición institucional. (43) De tal manera, el presente trabajo de investigación mantiene un énfasis en el papel del individuo pero sobre todo en el rol de las organizaciones de las cuales este último forma parte, ya que el comportamiento individual se verá restringido por patrones de conducta previamente establecidos. (44)

Con una versión modificada de los modelos II y III de Allison, se pone énfasis en tres factores: la organización burocrática, la coordinación de los diferentes actores tanto gubernamentales como no gubernamentales y, el control de los resultados o decisiones finales para dar así cabida en la investigación a otros actores fuera del gobierno que influyen en el diseño de la política comercial norteamericana. En el curso del presente estudio se destaca la importancia de la anterior terna incluyendo otra variable que se origina en el diseño mismo de la política comercial y ayuda a entender el proceso de la toma de decisiones: la politización. Asimismo, se destaca la importancia de la vinculación entre los temas de la agenda bilateral (o issue linkage).

La separación -durante el proceso de la toma de decisiones- de los objetivos económicos de los políticos, es decir la despolitización de la estrategia comercial, es difícil de lograr. Incluso, es posible afirmar que este caso ha sido, más bien, anómalo. (45)

La politización de la estrategia comercial significa que durante el proceso de toma de decisiones los patrones institucionales establecidos son desafiados y las respuestas rutinarias a los problemas resultan inadecuadas. (46)

En algunas instancias, éste fenómeno puede presentar efectos positivos dentro del contexto de la relación bilateral entre México y Estados Unidos especialmente por el hecho de que la interacción rutinaria entre los burócratas de bajo nivel puede devenir en un proceso rígido y automatizado. La politización implica, entonces, la elevación dentro de la jerarquía burocrática del nivel de decisión y ello resulta fundamentalmente por el hecho de que cierto tema -en este caso comercial- genere controversia y agitación en su entorno. (47)

La politización surge, principalmente, como resultado de dos factores: en primer lugar, como resultado de la ineficiencia burocrática para solucionar convenientemente un tema específico y, en segundo término, como consecuencia de la acción de grupos y actores internos los cuales se encargan de elevar la discusión del caso a niveles de negociación burocrática más altos al tratar de incorporar al mismo la defensa de sus intereses. (48)

La divergencia de intereses -tanto entre actores nacionales, sectoriales e internacionales- puede constituir una importante fuente para lograr la politización de un tema comercial. La acción de grupos internos (como los sindicatos, las empresas transnacionales o el Congreso) descontentos con los resultados que surgen en el proceso de toma de decisiones puede politizar cierto tema e interceder -de ésta manera- con el proceso interburocrático llevando su solución a niveles más altos de la jerarquía burocrática. (49)

Como efecto directo de la politización surgirá una nueva adecuación en la distribución del poder entre los actores involucrados la cual afecta la formación de la agenda bilateral y, en última instancia, la resolución de un tema específico, por ejemplo de orden comercial.

La politización representa una instancia en la cual la solución de un tema no sigue los canales propiamente creados sino que más correctamente puede significar la participación de actores extra-departamentales (en este caso específico fuera de la jurisdicción del Departamento de Comercio, la Oficina del Representante de Comercio o la Comisión Internacional de Comercio), que introducen a la dinámica de la elaboración de la política comercial criterios extra-económicos, ya que toman en consideración la importancia de otros factores como son el contexto global de la relación bilateral y, los efectos que una medida específica podrían tener sobre la misma.

En torno a la discusión de la politización surgen dos conclusiones opuestas: en primer lugar que el país interesado puede propiciar la politización de cierto tema en beneficio propio al incluir otros temas no comerciales a la mesa de discusión y, de esta manera, obtener resultados favorables. En segundo lugar, existe la percepción de que los países de industrialización reciente tienen mayores ventajas al tratar la discusión de un tema comercial sin intentar su politización. Ello se debe fundamentalmente a que durante el proceso de toma de decisiones las negociaciones en torno a un tema de naturaleza comercial son llevados por la más alta jerarquía burocrática del país en desarrollo la cual se enfrenta a burocratas de nivel medio en los departamentos de estado encargados de su resolución en los países industrializados, en éste caso Estados Unidos. De acuerdo con esta última perspectiva, y bajo las mismas condiciones, la nación exportadora goza de ventajas especialmente porque la disparidad en los niveles de autoridad le favorecen al tratar con un nivel técnico-burocrático de menor

rango. Si el país exportador fomenta la politización, sus negociadores deberán enfrentarse a las élites políticas para resolver la controversia comercial, y este hecho implica que su ventaja original desaparecerá. (50)

En una situación que se caracteriza por la politización, la fluidez de los contactos rutinarios desaparece y ello ocasiona que muchas veces el proceso de toma de decisiones incluya otros criterios que aquellos de naturaleza estrictamente comercial y, por ende, se tengan que sacrificar las ganancias en un área a cambio de pérdidas en otras. El intercambio entre prioridades (trade-offs) es un resultado que surge en el caso de la politización de la estrategia comercial.

Es posible afirmar que, como resultado de la politización surge la vinculación entre distintos temas de la agenda bilateral (o issue linkage).

La vinculación entre los temas económicos constituye una de las múltiples tácticas para lograr la politización de un tema al forzarlo -de ésta manera- a un nivel más alto de prioridad en las agendas de otros países. (51)

La fórmula de issue linkage dentro de un proceso de toma de decisiones politizado implica la vinculación entre distintos temas de naturaleza tanto comercial como de otras áreas y resulta, finalmente, en otorgar concesiones en un área a cambio de obtener concesiones en otra. (52)

El proceso de toma de decisiones -en el cual interviene una organización burocrática- determina el procedimiento de negociación entre los diversos actores y, finalmente, establece si es posible o no imponer la vinculación entre diferentes temas.

Las características del proceso de elaboración de la política comercial permiten -en muchos casos- la interrelación entre temas y, por ende, que ésto se manifieste en la dinámica de negociación entre los actores tanto gubernamentales como no gubernamentales. De ésta manera, se desarrolla una vinculación entre el

comercio exterior, la estrategia comercial, la política exterior y, en última instancia, el centro del poder mismo.

En lo que respecta al diseño de la política comercial norteamericana, la importancia de la vinculación entre temas ha ido en ascenso, tanto por su relevancia dentro del proceso de toma de decisiones como por la importancia de los temas específicos. (53) Las interconexiones entre distintos temas se derivan de las características propias del proceso de toma de decisiones de la política comercial: la complejidad y la multiplicidad de actores.

No obstante, un requisito indispensable para que surja la vinculación de temas es la necesidad de que el proceso de toma de decisiones manifieste una gran coordinación entre las diferentes agencias y otros actores involucrados en el mismo.

La participación de alto nivel es de vital importancia cuando se vinculan diferentes conjuntos de la actividad gubernamental, especialmente en lo referente a las políticas industriales y comerciales. Se necesita la participación de alguien que centralice el proceso. (54)

La coordinación entre las distintas agencias implica la existencia en el proceso mismo de la toma de decisiones de instancias gubernamentales que manejen los intercambios necesarios (trade-offs) y destaquen la importancia de los mismos para cada uno de los grupos involucrados. La coordinación es el resultado de la participación de un alto funcionario y, en algunos casos en particular, del jefe del Ejecutivo. (55)

La coordinación implica el hecho de vincular exitosamente los distintos temas de la agenda con las prioridades presidenciales y las preocupaciones más generales de política exterior. (56) Para tales efectos, durante la administración del presidente Carter se creó la Oficina del Coordinador Especial para México, hecho que destacó la importancia de este país para los Estados

Unidos, especialmente vis-à-vis el diseño de la política exterior. Esta oficina trató de coordinar las distintas políticas diseñadas por las diversas agencias gubernamentales hacia México para lograr un mayor grado de coherencia de la política norteamericana hacia su vecino del Sur. (57)

Asimismo, la vinculación de los diferentes temas de la agenda bilateral puede ser consecuencia o un resultado secundario (by-product) del proceso mismo de toma de decisiones y de la formulación de la política comercial. (58) Empero, es necesario comprender lo que implica el llevar a cabo la vinculación de los temas de política comercial con otros.

En primer lugar, la vinculación de temas significa ampliar sustancialmente el terreno de la negociación al incluir otros temas no necesariamente de naturaleza comercial para tratar de obtener mayores concesiones y, así, equilibrar la posición negociadora en los temas de comercio. (59) En segundo lugar, implica demandar -a lo largo del proceso de negociación- compensaciones en otras áreas y aceptar a cambio las restricciones en el ámbito comercial. Principalmente, esto se refiere a que entre ambos países existen distintas relaciones no únicamente de naturaleza comercial. Una vez que el proceso de negociación de temas estrictamente comerciales se ha estancado surge como alternativa la vinculación entre temas de diferente naturaleza. La vinculación, en este punto específico de la negociación, provee al proceso con nuevas alternativas las cuales hacen posible la superación de la crisis y propician la renegociación debido a que otros temas son añadidos a la agenda de discusión. (60)

La vinculación puede ser propuesta con dos fines: ya sea para preservar la congruencia de la relación bilateral en su conjunto al disminuir la posibilidad de conflicto o para satisfacer las demandas propuestas por los diferentes grupos de interés al interior de la sociedad norteamericana.

Debido a que en la relación bilateral entre México y Estados Unidos existen tanto ganadores como perdedores pueden aparecer a lo largo del proceso de toma de decisiones distintos grupos que favorecen o se oponen a la vinculación de los temas. Sin embargo, en este punto, resulta difícil identificar los intereses en juego y específicamente cuáles son aquellos que se sacrificarán abiertamente en perjuicio de la defensa de los objetivos de otra clientela política (constituency).

Empero, la vinculación no puede lograrse cabalmente ya que en este proceso no están únicamente en juego los intereses comerciales sino que asimismo incluye otras implicaciones políticas las cuales limitan los intentos de vinculación pues los diferentes grupos de interés -tanto privados como del gobierno- se resisten a intercambiar posiciones entre los diferentes sectores. (61)

El favorecer y propiciar estrategias de vinculación puede resultar problemático y contraproducente para las partes involucradas. Ello se debe principalmente al hecho de que como resultado de la vinculación de temas surge la ampliación del terreno de la negociación abriéndose una "caja de Pandora" la cual contiene distintas alternativas para ambos lados pero introduce al proceso de negociación temas en los que no se está dispuesto a negociar. (62)

Para lograr una adecuada vinculación entre temas es necesario crear los canales necesarios para su correcta implementación ya sea a nivel burocrático o a través de una reunión cumbre (summit linkage). Este último caso lo constituyen las negociaciones entre los altos mandatarios tal y como fue el caso de la reunión cumbre entre el Presidente Carter y el Primer Ministro japonés Ujira -en mayo de 1980- y posteriormente en marzo de 1981 entre el presidente Reagan y el Ministro de Relaciones Exteriores Ito, reuniones en las cuales se negociaron los acuerdos de restricción voluntaria de exportaciones de automóviles a cambio de que el gobierno norteamericano detuviera el curso judicial de las demandas por

responsabilidad civil impuestas por parte la compañía Zenith a los exportadores japoneses cuyo valor ascendería a cientos de millones de dólares. (63)

Otro ejemplo claro de politización, como resultado de la vinculación de diferentes temas, lo constituye el hecho de que la Ley de Comercio de 1974 de Estados Unidos pretendió otorgar a la Unión Soviética el status de nación más favorecida a cambio de la suspensión de las restricciones impuestas a la inmigración judía rusa al estado de Israel finalmente sin conseguirlo. (64)

En lo que respecta a la relación bilateral México-Estados Unidos, el caso más conocido por las características de politización y vinculación lo constituye la utilización del petróleo como arma mexicana (o bargaining chip) para negociar concesiones en otras áreas prioritarias como lo constituían, a finales de la década de los setentas, el comercio bilateral y la migración. La "negociación en paquete" implicó negociar el flujo de las exportaciones petroleras mexicanas a cambio de concesiones comerciales (como fue el caso de las hortalizas mexicanas de invierno) (65) y ganar concesiones para los trabajadores migratorios (barrels for braceros trade-offs) (66).

Otro claro ejemplo de vinculación entre diferentes temas lo constituye el caso del otorgamiento a México de la prueba de daño a raíz de la firma del Acuerdo México-Estados Unidos de Entendimiento Comercial en 1984. Desde julio de 1984, en el curso de su visita a Washington, el presidente de la Madrid negoció el otorgamiento de la prueba de daño a México a pesar de que en esas fechas nuestro país no era signatario de las reglas del GATT. La vinculación se presentó debido al hecho de que ésta concesión se negoció a cambio de que México renunciara a la práctica de otorgar subsidios fiscales y financieros para la promoción de sus exportaciones.

En el caso de la relación entre México y Estados Unidos es importante destacar el hecho de que los distintos grados de politización y, por ende de vinculación,

dependen casi directamente de las estrategias de política norteamericana hacia México. Es decir que, la ausencia de vinculación responde a la existencia de política exterior estadounidense que no establece diferencias entre los distintos socios comerciales mientras que una estrategia de potencia emergente implica tomar en cuenta las características generales de la relación bilateral pero sin adoptar compromisos específicos. Sólo durante la aplicación de una estrategia de tipo especial-preferencial se propicia la vinculación entre temas lo que aumenta la capacidad para llevarla a cabo exitosamente.(67) El cuadro a continuación expone los anteriores argumentos:

MODELOS ORGANIZACIONALES Y ESTRATEGIAS DE POLITICA EXTERIOR (68)

ESTRATEGIA	ORGANIZACION			VINCULACION		
	F	D de E	C B	NO	IMPLICITA	EXPLICITA
Global	X			X		
Potencia Emergente		X			X	
Especial-Preferencial			X			X

F-Fragmentación, D de E-Coordinación del Departamento de Estado, CB-Coordinación de la Casa Blanca.

Aun cuando los temas en la agenda bilateral se encuentran políticamente interrelacionados, los funcionarios que diseñan la política comercial intentan tratar los diferentes temas con base en los méritos de cada caso, es decir sobre un fundamento ad-hoc. Ello se debe principalmente al hecho de que los burócratas

tratan de minimizar el impacto de sus políticas sobre otros aspectos que influyen en la relación bilateral. Temen que su poder en el área se pueda ser disminuído si se muestran sensibles a preocupaciones más amplias y, además, saben que su decisión en materia comercial puede ser desafiada tanto en la Corte como criticada por los diferentes actores extra-gubernamentales o por los miembros del poder Legislativo, quienes tienen la capacidad de crear una nueva legislación que limite su capacidad y facultad de negociación. (69)

Tradicionalmente en lo que se refiere a la relación bilateral, el gobierno norteamericano se ha mostrado renuente a aceptar la vinculación de los diferentes temas durante el diseño de su política comercial y ha intentado mantener la discusión de los diferentes temas con base en los méritos propios de cada caso.(70) Lo anterior se debe a que es difícil para los negociadores norteamericanos llevar a cabo concesiones simultáneas entre las distintas áreas temáticas pues al hacerlo afectan los intereses de ciertos grupos al interior de la sociedad norteamericana. Sin embargo,

A pesar del deseo de los negociadores comerciales para acrecentar al máximo su poder de negociación y los requisitos de que los asuntos comerciales se resuelvan sin hacer referencia a influencias externas, los intereses en el gobierno y en el sector privado que argumentan en favor de una resolución favorable de las disputas entre Estados Unidos y México con base en la importancia de la relación bilateral en su conjunto son una presencia poderosa y constante en los círculos políticos de Estados Unidos. (71)

Siguiendo esta línea de análisis, es posible afirmar que la politización puede ser lograda a través de la utilización de las distintas instancias legislativas que otorgan o contemplan ámbitos de discrecionalidad.

La discrecionalidad ejecutiva y administrativa en materia de comercio exterior permite que se adopten decisiones específicas y que se emprendan negociaciones

en campos particulares fuera de los límites impuestos por el proceso burocrático. El alto poder discrecional que se otorga al Ejecutivo norteamericano permite al Presidente la opción de politizar un tema de naturaleza comercial y, de esta manera, presionar a los socios comerciales de Estados Unidos para obtener concesiones en sus políticas comerciales e incidir en su política económica internacional. La politización de la estrategia comercial norteamericana puede ser, en principio, benéfica o perjudicial para otros países. Es posible encontrar diferentes argumentos para apoyar una u otra postura y, por ello, se hace necesario analizar el proceso de formulación de la política comercial. El siguiente apartado se refiere a la implementación de la política en materia de subsidios e impuestos compensatorios, tema de estudio de esta tesis.

El Proceso de la Toma de Decisiones: El Caso de los Impuestos Compensatorios

El proceso de formulación de política comercial (o policy-making) consiste en una dinámica multifacética dentro de la cual se identifican diferentes problemas, se postulan opciones, se aumenta información, se verifican datos, se articulan compromisos y, finalmente se determina una decisión final. (72)

El proceso de formulación e implementación de la política comercial en el caso de la asignación de impuestos compensatorios tiene cuatro fases: en primer lugar, la etapa preliminar de recomendación para iniciar la investigación en torno al comportamiento de cierto producto con miras a la aplicación de un impuesto compensatorio ya sea por parte del Departamento de Comercio, la Comisión de Comercio Internacional, la Oficina del Representante de Comercio o directamente a través del productor afectado. En segundo lugar, es posible

identificar un proceso de verificación de la evidencia presentada tomando en consideración los datos proporcionados tanto por los demandantes como por los gobiernos y representantes de las naciones exportadoras afectadas. Al respecto, la autoridad comercial competente en Estados Unidos envía un cuestionario a su homólogo extranjero para que proporcione evidencia o niegue la utilización de políticas gubernamentales sujetas a compensación vía aranceles, dentro de un plazo de tiempo previamente establecido. En seguida y, como resultado directo de la verificación de la información, se encuentra la cristalización de las propuestas que, en último término, llevará a la decisión final: ya sea la imposición de un impuesto compensatorio o un fallo negativo o de minimis según sea el caso. (73)

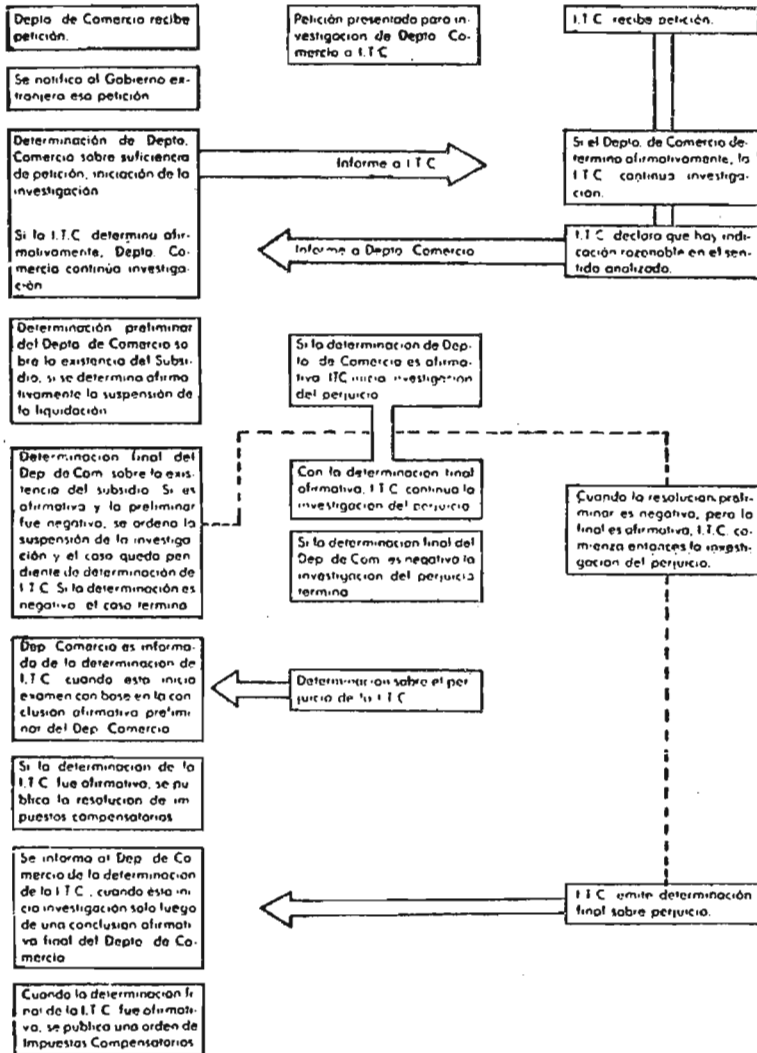
El procedimiento típico en materia de implementación por lo que se refiere a la investigación sobre subsidios se describe detalladamente en el Cuadro 1.

Tal y como se deduce del anterior esquema, el proceso de toma de decisiones en materia comercial es colectivo y continuo (ya que refleja los atributos de un sistema político abierto) y es puesto en marcha tanto por la insatisfacción de los sectores encargados de la producción a nivel nacional como por las iniciativas de actores gubernamentales. En dicho proceso es posible identificar una interacción entre los diferentes actores que intervienen en el mismo. (74)

El proceso de toma de decisiones tiende a ser desarticulado y complejo así como gradual ya que va dando cabida en su seno a las distintas opciones encontradas, postuladas por los diferentes sectores. (75) Una de las características inherentes del proceso es la negociación, especialmente interagencial, que generalmente resulta de la consulta entre los diferentes actores y, a cuyo término se produce el compromiso final. (76)

CUADRO I

PROCEDIMIENTO TÍPICO EN INVESTIGACIÓN SOBRE IMPUESTO COMPENSATORIO



FUENTE: Vicente Querol, Barreras de los Estados Unidos de América a las Importaciones, ISEF, 1985, p. 100

Algunos analistas del proceso de la toma de decisiones han podido identificar desde 3 hasta 15 diferentes entidades burocráticas insertas dentro del mismo diseño de estrategia comercial. (77)

En lo que respecta a los niveles burocráticos es posible establecer que siempre y cuando el proceso sea de rutina y autocontenido por procedimientos técnicos será manejado a los niveles bajos del escalafón y jerarquías burocráticas. (78) especialmente dentro de las agencias encargadas del diseño de la política comercial norteamericana. Sin embargo, los temas pueden convertirse en asuntos particularmente importantes y entonces, su resolución requerirá de la intervención presidencial, ("politización" de la estrategia comercial).

Si bien el diseño de la política comercial compete únicamente a especialistas en el área dentro del gobierno norteamericano atrae la participación de actores como el Congreso y el sector privado. De esta manera, en el proceso es necesario tomar en cuenta los distintos intereses que pueden verse amenazados por políticas comerciales específicas. El responder a presiones domésticas y conciliar en el seno de la política comercial las distintas acciones son características esenciales de este proceso (79). Así, se deben otorgar diferentes concesiones entre los intereses particulares y los colectivos, entre los objetivos de corto, mediano y largo plazo, entre las metas políticas, económicas y de seguridad nacional y, sobre todo, entre intereses nacionales y de política internacional. (80)

La toma de decisiones en la política comercial más que jugar un papel de iniciativa tiene una posición cada vez más reactiva. La política comercial norteamericana más que controlar los eventos surgidos en el contexto internacional responde a ellos. (81)

Ante todo, la formulación de la política comercial es un proceso político aun cuando sus decisiones finales involucren razonamientos técnicos pues en su

dinámica utiliza el engranaje burocrático y extragubernamental para imponer sus diseños.

Tomando en consideración las anteriores características es posible concluir que:

1. Las decisiones comerciales finales son el resultado de un difícil proceso de negociación entre las distintas partes que defienden sus propios intereses.

2. La formulación de la política comercial es un proceso desarticulado y descentralizado que se realiza a distintos niveles y como consecuencia de ello distintos procesos paralelos se dan cita limitándose mutuamente. En dicho proceso participan un sinnúmero de actores que incluyen desde el Presidente de Estados Unidos hasta los departamentos con responsabilidades comerciales específicas, miembros del gabinete, agencias gubernamentales, el Congreso, empresas, sindicatos y, en última instancia, a todos y cada uno de los diferentes sectores del país representados por asociaciones, uniones laborales y otros grupos de cabildeo. Por tal motivo, en el siguiente apartado se identifican los actores más importantes en el diseño y la implementación de la política comercial norteamericana para tener una lista indicativa -no exhaustiva- de quiénes pueden intervenir en dicho proceso, específicamente en el caso de la imposición de derechos compensatorios.

EL PROCESO DE LA TOMA DE DECISIONES EN LA FORMULACION DE LA POLITICA COMERCIAL NORTEAMERICANA.

NOTAS

- (1) Stephen D. Cohen. The Making of United States International Economic Policy. Principles, Problems, and Proposals of Reform. New York, N.Y.: Praeger Publishers. 1977, p. xxi.
- (2) I. M. Destier y Hideo Sato. Coping with US-Japanese Economic Conflicts. Lexington, Mass: D.C. Heath and Company, 1982, p. 273.
- (3) William Bacchus, "El Contexto de la Elaboración de Política Exterior," en Cuadernos Semestrales, No. 10 (2o. Semestre 1981) p. 255.
- (4) Tomas Peñaloza, "La Formulación de la Política Exterior en los Estados Unidos de América y su Impacto sobre México," en Foro Internacional, Vol. XVIII, No. 1 (enero de 1977) p. 28.
- (5) Mario Dehesa D. y Carla Pederzini, Los Efectos del Sistema Generalizado de Preferencias Norteamericano en las Exportaciones Mexicanas. CIDE, mimeo, 1986, p. 19.
- (6) Stephen D. Cohen. op. cit. pp. xxii-xxiii.
- (7) Stephen D. Cohen y Ronald I. Meltzer, United States International Economic Policy in Action. Diversity of Decision Making. New York, N.Y.: Praeger Publishers. 1982. p. 189.
- (8) Ibidem, p. 3.
- (9) Guy F. Erb. An American View of Mexican Trade Policy, US-Mexico Project Series, Working Paper No. 2. Overseas Development Council, 1982. p. 8.
- (10) Stephen D. Cohen, op. cit. p. xviii.
- (11) Stephen D. Cohen y Ronald I. Meltzer, op. cit. p. 8.
- (12) Una bibliografía completa que incluye una selección de los textos más relevantes acerca del proceso de elaboración de decisiones en el gobierno norteamericano fue preparada por Rosaiva Ruiz y se encuentra publicada en Cuadernos Semestrales No. 10 (2o. Semestre. 1981) pp. 351-356.

- (13) Stephen U. Cohen, op. cit. p. 20
- (14) H. Bradford Westerfield, "Aproximaciones al Estudio de la toma de decisiones de Política Exterior en Estados Unidos," en Cuadernos Semestrales, No. 10 (2o. Semestre, 1981) p. 21
- (15) Stephen D. Cohen, op. cit. p. 28.
- (16) Idem.
- (17) Barry B. Hughes, "El Contexto Interno de la Política Exterior Norteamericana," en Cuadernos Semestrales, No. 10 (2o. Semestre, 1981) p. 284.
- (18) Idem.
- (19) H. Bradford Westerfield, op. cit. p. 22.
- (20) Idem.
- (21) William Bacchus, op. cit. p. 262.
- (22) Idem.
- (23) Stephen D. Cohen y Ronald I. Meltzer, op. cit. p. 13.
- (24) Amos Perlmutter, "El Centro Político Presidencial y la Política Exterior: Una Crítica de las Orientaciones Revisionistas y de Política Burocrática" en Cuadernos Semestrales, No. 10 (2o. Semestre, 1981) p. 297.
- (25) Idem.
- (26) Ibidem. p. 298.
- (27) El término "bureaucratic dysfunction" fue acuñado por Robert Merton y está citado en Robert A. Pastor, Congress and the Politics of US Foreign Economic Policy, 1929-1976, Berkeley, California: University of California Press, 1980, p. 32.
- (28) Ibidem. p. 30.
- (29) Graham T. Allison y Morton H. Halperin, "Política Burocrática: Un Paradigma y Algunas Implicaciones de Política," en Cuadernos Semestrales, No. 10 (2o. Semestre, 1981) pp. 228-9.
- (30) Idem.
- (31) Barry B. Hughes, op. cit. p. 281.

- (32) Robert A. Pastor, op. cit. p. 26.
- (33) Stephen D. Cohen, op. cit. p. 90.
- (34) ibidem, p. 92.
- (35) ibidem, p. 80.
- (36) ibidem, p. 95.
- (37) ibidem, p. 93.
- (38) Ctr. Robert A. Pastor, op. cit. p. 53.
- (39) Stephen D. Cohen y Ronald I. Meltzer, op. cit. p. 192.
- (40) H. Bradford Westerfield, op. cit. p. 33.
- (41) Barry B. Hughes, op. cit. p. 287.
- (42) Graham T. Allison, Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis, Boston, Mass: Little, Brown & Company, 1971, pp. 67-68.
- (43) ibidem, p. 144-146.
- (44) ibidem, p. 68.
- (45) Robert O. Keohane y Joseph S. Nye, Power and Interdependence. World Politics in Transition, Boston, Mass: Little, Brown, and Company, 1977, p. 42.
- (46) David B. Yoffie, Power and Protectionism. Strategies of the Newly Industrialized Countries, New York, N. Y. Columbia University Press, 1983, p. 22.
- (47) Robert O. Keohane y Joseph S. Nye, op. cit. p. 33.
- (48) idem.
- (49) idem.
- (50) David B. Yoffie, op. cit. p. 22.
- (51) Robert O. Keohane y Joseph S. Nye, op. cit. p. 226.
- (52) Richard E. Feinberg, "Bureaucratic Organization and United States Policy Toward Mexico," en Susan Kautmann Purcell (ed) Mexico- United States, Proceedings of the Academy of Political Science, Vol. 34, No. 1 (1981) p. 42.
- (53) Stephen D. Cohen y Ronald I. Meltzer, op. cit. p. 194

- (51) Ibidem, p. 115.
- (55) I. M. Destler, Making Economic Foreign Policy, Washington, D. C.: The Brookings Institution, 1980, p. 8.
- (56) Ibidem, p. 10.
- (57) Carlos Rico P. "Prospects for Economic Cooperation," en Susan Kaufmann Purcell (ed) op. cit. p. 192.
- (58) Stephen U. Cohen y Ronald I. Meltzer, op. cit. p. 196
- (59) David B. Yottie, op. cit. p. 29.
- (60) Ibidem, p. 30.
- (61) Robert O. Keohane y Joseph S. Nye, op. cit. p. 31.
- (62) David B. Yottie, op. cit. p. 29.
- (63) Ibidem, p. 216.
- (64) I. M. Destler, op. cit. p. 148.
- (65) Cfr. artículos de David Mares citados en la Bibliografía de este trabajo.
- (66) Donald L. Wyman, The United States Congress and the Making of US Policy toward Mexico, Program in United States-Mexican Studies, Working Paper No. 13, University of California San Diego, 1981, p. 16.
- (67) Richard E. Feinberg, op. cit. p. 41.
- (68) Ibidem, p. 37.
- (69) Guy F. Erb, op. cit. p. 9.
- (70) Richard U. Erb y Stanley R. Koss, U. S. Policies toward Mexico. Perceptions and Perspectives, Washington, D. C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1979, pp 19.
- (71) Guy F. Erb, op. cit. pp. 9-10.
- (72) Stephen U. Cohen, op. cit. p. xx.
- (73) William Bacchus, op. cit. pp. 264.
- (74) William Bacchus, op. cit. pp. 266-268.
- (75) Ibidem, pp. 268-270.

- (76) Stephen D. Cohen y Ronald I. Meitzer, op. cit. pp. 192
- (77) Ibidem, p. 5.
- (78) Ibidem, p. 159.
- (79) Ibidem, p. 5.
- (80) Robert A. Pastor, op. cit. pp. 13-14.
- (81) Stephen D. Cohen y Ronald I. Meitzer, op. cit. p. 192.

Los principales actores que intervienen en el proceso de la toma de decisiones de la política comercial norteamericana.

Los debates norteamericanos sobre el comercio de Estados Unidos con México se caracterizan por una continua tensión entre los sectores estadounidenses que buscan una relación "más justa" entre ambos países (en la que México otorgue mayores concesiones recíprocas) y aquellos que parten de la premisa de que México es un actor importante para Estados Unidos y que, por lo tanto, buscan relaciones comerciales amigables aun si esto requiere otorgar concesiones no recíprocas o posponer el arreglo de las disputas. De acuerdo con la primera perspectiva sería deseable que, ciertos casos (específicamente aquellos referentes al comercio) siguieran su curso con poca o ninguna referencia a la relación bilateral en su conjunto. Según el segundo enfoque, la interrelación de los asuntos bilaterales debería contribuir a suavizar la resolución de los conflictos comerciales. Empero, ambas perspectivas manifiestan la importancia de la participación de diferentes actores durante el proceso de toma de decisiones de la política comercial norteamericana.

Así, la intrincada red de actores, a nivel tanto político como burocrático, cobra gran importancia al determinar la política comercial de Estados Unidos. Ante la ausencia de un consenso sobre la correcta dirección de la política hacia México (situación que ha prevalecido durante la administración del Presidente Reagan) los asuntos específicos son resueltos con frecuencia según el peso y la influencia que pueda ejercer un grupo particular sobre el tema en cuestión. Así la formulación de la política comercial se puede caracterizar como un complejo sistema interdepartamental de toma de decisiones dentro del cual están involucradas al menos siete agencias gubernamentales en Estados Unidos. (1)

Dentro de las siete agencias están representadas cuatro de las más importantes a nivel nacional, a saber: el Departamento de Estado, el del Tesoro, el de Comercio y la Oficina del Representante de Comercio de Estados Unidos.

Puesto que las decisiones comerciales afectan intereses nacionales e internacionales, tanto económicos como políticos, las agencias del Poder Ejecutivo son las que tienen primera jurisdicción para determinar e influir en la toma de decisión de cualquier tema importante. Empero, otros actores fuera del Ejecutivo, pueden ejercer una posición más relevante durante el diseño de la política comercial estadounidense. Entre ellos es posible citar la influencia del Poder Legislativo y Judicial, de las organizaciones laborales y sindicatos y de los representantes del sector privado, entre otros.

Es posible identificar algunas características en torno a la participación de los distintos actores que intervienen en el proceso de formulación de la política comercial: en primer lugar, en el desarrollo de este proceso puede surgir un desacuerdo interburocrático e interagencial propiciado por el choque abierto de los distintos intereses de las agencias, departamentos y otros actores no gubernamentales. En segundo término, el número de actores, en lo que respecta al diseño de la política comercial, aumenta debido al gran número de agencias interesadas y, como resultado de las funciones agenciales no definidas específicamente, lo cual duplica las mismas. (2) Ambos factores son características relevantes del proceso de la formulación de la política comercial.

Para fines de investigación y análisis es posible hacer una división del amplio espectro de actores que intervienen en el proceso de la toma de decisiones de la política comercial estadounidense con base en criterios de titulación o no adscripción al gobierno.

Dentro del ámbito gubernamental, los actores más representativos están dentro del Poder Ejecutivo, aun cuando adscritos al Poder Legislativo se encuentran los miembros de la Cámara de Representantes y el Senado (los cuales conforme a una estructura de comités especializados influyen en la elaboración de la política comercial a través de legislación específica o a través de la influencia decisiva que ejercen sobre el proceso). Asimismo dentro del gobierno, aun cuando a un nivel distinto en cuanto a jerarquías se refiere, se encuentra la influencia de los gobiernos tronterizos y locales sobre el proceso de la toma de decisiones.

Algunos grupos de interés como pueden ser los constituídos por las alianzas transnacionales, sindicatos, empresas y otras asociaciones de cabildo también influyen en el diseño de la política comercial estadounidense. Al respecto, es importante hacer la distinción de cada uno de ellos para así conocer su influencia real en la formulación de la política comercial, ya que su participación se realiza generalmente de manera ad-hoc y con referencia a cada caso específico.

ACTORES DENTRO DEL PODER EJECUTIVO

La característica general más relevante de los actores que intervienen en el proceso de toma de decisiones de la política comercial norteamericana es que se avocan a la defensa de la postura que mejor refleje sus intereses específicos. Así, por ejemplo, las distintas dependencias dentro del Poder Ejecutivo luchan por imponer su visión sobre los objetivos, instrumentos y estrategias de la política comercial que más convienen a sus intereses. En los últimos años, el teudo del diseño de la política comercial se ha constreñido principalmente a tres secretarías dentro de la rama ejecutiva.

En primer lugar, destaca la participación del Departamento de Comercio, entidad responsable de la técnica y administración en materia de comercio internacional. Entre sus múltiples actividades (las cuales también incluyen la regulación del mercado interno así como otras disposiciones del comercio nacional) se encuentra la supervisión de la aplicación correcta de las leyes que regulan la cantidad y el flujo que compone el comercio internacional. (3) Creado en 1913 para "servir al desarrollo económico del país a través de la competencia y el sistema de la libre empresa", el Departamento de Comercio se interesa en contrarrestar los posibles efectos negativos que el comercio internacional pudiera tener sobre el mercado nacional y, especialmente sobre los fabricantes nacionales. Desde 1979 -con la aprobación de la Ley de Comercio de ese año- sus funciones antes un tanto "operacionales y técnicas" cambiaron para constituirse en un importante actor formulador de la política comercial. Al respecto, es importante notar la importancia del cambio de autoridad que entre el Departamento de Comercio y el Departamento del Tesoro ocurrió con la promulgación de esta ley, con la cual éste último delegó muchas de las funciones que venía ejerciendo en el área de comercio internacional. Así, la burocracia

del Departamento de Comercio tiene a su cargo el diseño de la política comercial exterior así como la negociación de los acuerdos comerciales internacionales y la estricta aplicación de los instrumentos de política comercial internacional como son los aranceles, cuotas e impuestos compensatorios, entre otros.

Otra de sus funciones principales constituye la regulación de las marcas y patentes (importante tema de discusión que resulta de la prioridad existente en Estados Unidos sobre el comercio de servicios), el financiamiento al comercio exterior nacional, la promoción de las exportaciones norteamericanas, la definición de la política de inversiones extranjeras y, finalmente, la promoción del turismo. (4)

En segundo lugar, cabe destacar la importancia del Departamento del Tesoro en la formulación de la política comercial norteamericana. Esta agencia está básicamente interesada en las repercusiones financieras internacionales de la política comercial norteamericana. Si bien su importancia ha disminuído en el transcurso de los años, actualmente sigue jugando un papel relevante en el diseño de la política comercial de Estados Unidos.

La autoridad del Departamento del Tesoro en materia de comercio exterior surgió circunstancialmente y no por diseño expreso de estas funciones en su seno, pues al elevarse la jerarquía del comercio y política internacional de "low policy" a "high policy" se hizo necesario que algún departamento se hiciera cargo de su administración. (5) Esta agencia gubernamental se hizo cargo de la formulación de la política comercial como otro ámbito más dentro de su línea de funciones: política de ayuda mutua, política monetaria interna e internacional, resolución de los déficits comerciales y de política de balanza de pagos, entre otros.

Si bien la importancia de esta secretaría decreció en materia de diseño de la política comercial cuando se aprobó la Ley de Comercio de 1974, período en el

cual la mayoría de sus funciones fueron absorbidas por el Departamento de Comercio. Las funciones actuales del Departamento del Tesoro aún tienen una gran relevancia en el diseño de la política comercial estadounidense básicamente a partir de su interés primordial de fomentar la existencia de una economía superavitaria tanto a nivel nacional como internacional.

Finalmente, destaca la importancia del Departamento de Estado en la formulación de la política comercial norteamericana. Aun cuando el Departamento de Estado no participa directamente en el proceso de formulación de la política comercial, sí está interesado en las repercusiones que este pudiera tener sobre el marco general de la política exterior norteamericana.

El Departamento de Estado conduce virtualmente el diseño de la política exterior y se diferencia de las demás agencias del gobierno por el hecho de que no cuenta con una clientela política interna (constituency) a la cual tenga que dar respuesta de sus acciones en esta materia. (6) Aun cuando muchas veces el Departamento de Estado carece de jurisdicción en muchos temas de política comercial su intervención es aceptada por los diferentes países al actuar como mediador entre las diferentes agencias del gobierno y dichos países. (7)

El punto medular radica en que al no tener (el Departamento de Estado) una clientela política interna (se podría decir que su clientela política es externa, es decir los países con los que Estados Unidos mantiene relaciones diplomáticas), el Departamento de Estado goza de una mayor independencia para plantear sus puntos de vista. Lo anterior no implica que el Departamento de Estado no responda a intereses o a grupos nacionales sino que, más bien, no tiene un compromiso directo con un punto o grupo en particular. (8)

En muchas ocasiones, el Departamento de Estado puede "representar" los intereses de otros países ante diferencias en torno al diseño e implementación de la política comercial norteamericana. Ello se debe a que los funcionarios de esta secretaría conocen el contexto global de la relación bilateral y contemplan

lo adverso o benéfico que cierto tipo de políticas pueden representar para un país en particular.(9) Sin embargo, en muchos casos, esto puede ser un punto difícil de lograr ya que los burocratas del Departamento de Estado no tienen la información especializada ni la asesoría técnica necesaria para intervenir en la discusión de los temas de política comercial.

Dentro del marco del Departamento de Estado, se han creado instancias especializadas para tratar asuntos en materia comercial. Así, el Subsecretario para Asuntos Económicos es el encargado de coordinar las políticas de comercio exterior y otros asuntos de ciencia y tecnología, aun cuando su participación es generalmente marginal en el proceso de la toma de decisiones. (10)

De las tres secretarías de Estado anteriormente citadas, los especialistas coinciden en establecer que el Departamento de Comercio defiende generalmente los intereses industriales y domésticos mientras que el Departamento de Estado favorece la defensa de los intereses de las naciones. Solamente el Departamento del Tesoro es considerado como una dependencia gubernamental menos mediatizada y, por ende, más representativa de la posición administrativa en su contexto general. (11)

Con el transcurso del tiempo y, especialmente como resultado de la aprobación de tres leyes comerciales en menos de una década (Ley de Comercio de 1974, Ley de Acuerdos Comerciales de 1979 y Ley de Comercio y Aranceles de 1984), se han creado numerosos organismos ad hoc en materia de política comercial, así como incrementado el número de comités intersectoriales que participan en la formulación de la política comercial estadounidense. Al respecto, cabe señalar la importancia de dos actores gubernamentales: la Oficina del Representante de Comercio de los Estados Unidos y, la Comisión de Comercio Internacional (CCI) ambos organismos encargados del diseño y la formulación de la política comercial norteamericana.

La Oficina del Representante de Comercio de los Estados Unidos, actualmente bajo la dirección de Clayton Yeutter, desempeña una de las funciones más importantes en cuanto al diseño de la estrategia comercial de ese país. Entre sus funciones más importantes se encuentra la negociación y la coordinación de las políticas en el ámbito del comercio exterior así como la concertación de compromisos y acuerdos internacionales en la materia.

Adscrita a la Oficina Ejecutiva del Presidente, la antes Oficina del Representante Especial para Negociaciones Comerciales, se encarga de balancear los distintos y encontrados intereses que se dan cita en el proceso de diseño de la política comercial norteamericana. Se ha constituido como una agencia coordinadora en el seno de la Casa Blanca al proveer al Presidente con una perspectiva centrada, independiente y completa de los latentes conflictos comerciales, constituyéndose en la sempiterna opción presidencial. (12) Su función coordinadora ha ocasionado que la Oficina del Representante de Comercio ejerza importantes funciones de persuasión e influencia entre los diferentes departamentos para hacer prevalecer sus posturas en el ámbito comercial.

La función del Representante de Comercio de los Estados Unidos se encuentra tanto en la coordinación como en las responsabilidades operacionales de la materia de comercio. (13)

Al respecto es importante señalar que su creación obedece a los designios del Congreso y que su posición dentro del staff de la Casa Blanca fue concebida como un importante elemento para cumplir con los propósitos establecidos.

En la práctica, el Representante de Comercio de Estados Unidos se dedica a negociar los acuerdos comerciales bilaterales, los acuerdos de restricción voluntaria de las exportaciones (VERA's) y los acuerdos de mercadeo organizado (UMA's) y otros compromisos (entre los cuales se encuentran las rondas de negociación multilateral). Asimismo, se constituye como el eslabón entre las

políticas del Legislativo y los intereses presidenciales en la materia de comercio al explotar al máximo su posición como negociador al más alto nivel.

Su intereses generales son el bienestar de la relación comercial -tanto en términos multilaterales como bilaterales- y, aun cuando no recomienda directamente la imposición o el abandono de los instrumentos de política comercial, su influencia puede llegar a ser decisiva cuando impuestos, cuotas u otro tipo de barreras arancelarias llegan a amenazar el contexto general de una relación bilateral. Un ejemplo de lo anterior fue el caso de la defensa que esta Oficina llevó a cabo en favor del Japón al estar negociando un acuerdo de mercados organizado en 1980-1981.

Por otra parte, a mediados de la década de los setentas fue creada la Comisión de Comercio Internacional (en sustitución de la Comisión de Tarifas adscrita al Departamento del Tesoro) para investigar y, dictaminar si alguna empresa norteamericana se veía afectada por las importaciones de productos competitivos. Por ende, sus funciones consisten en evaluar las distintas peticiones proteccionistas auspiciadas por sectores empresariales en Estados Unidos.

Como resultado directo de su constitución, la Comisión de Comercio Internacional se encuentra fuera del control administrativo del poder ejecutivo. Lo que es más, la Comisión es una estructura bipartidista creada para el diseño de la política comercial norteamericana. Actualmente, se encuentra integrada por seis miembros: tres del Partido Demócrata y tres del Partido Republicano por lo que sus fallos no obedecen a ninguna lealtad ni partidista ni administrativa. Sus decisiones son emitidas por fallos de mayoría simple y constituyen recomendaciones directas en materia comercial para el Presidente. Los miembros de la Comisión son propuestos por el Jefe del Ejecutivo y requieren de la confirmación del Congreso. En la práctica, los representantes y senadores más

influyentes en este ámbito hacen las recomendaciones de candidatos pertinentes al Presidente.(14)

Las recomendaciones de política comercial al Presidente son el resultado de investigaciones imparciales -no partidistas- basadas en los hechos y responden a las peticiones proteccionistas impuestas por empresas nacionales o por organizaciones laborales. Las determinaciones finales de la Comisión resultan en declarar si existe o no daño a la industria nacional.

Los seis miembros de la Comisión de Comercio Internacional están apoyados por un amplio y bien capacitado cuerpo de asesores tanto en temas técnicos como en su correcta y estricta implementación. Este grupo constituye uno de los pocos foros de especialistas en materia de política comercial dentro del marco global de agencias en Estados Unidos.

Para México, la Comisión es de fundamental importancia ya que sus recomendaciones pueden constituir un importante obstáculo para las exportaciones nacionales dirigidas al mercado estadounidense al argumentar la existencia de daño a la industria productora nacional o al menos, la posibilidad de daño (Artículo Tercero, Sección Quinta de la Ley Comercio de 1974).

No obstante, es importante señalar que el otorgamiento a México de la prueba de daño permite llevar a cabo investigaciones adicionales sobre la naturaleza del producto en cuestión y prohíbe la determinación e imposición inmediata de derechos compensatorios, cuotas u otro tipo de restricciones no arancelarias.

Siguiendo con la identificación de agencias gubernamentales en el diseño de la política comercial norteamericana, destaca la participación en este proceso de otros tres departamentos de estado. En primer lugar, la participación del Departamento del Trabajo el cual, debido al interés que sobre el nivel de empleo provocan las mercancías de importación y el factor competencia, se preocupó por los efectos que ambos tienen sobre el nivel de empleo y el índice salarial. Por

ende, una función primordial del Departamento de Trabajo en materia de política comercial es la administración de la protección a los sectores nacionales cuyo índice de empleo ha sido disminuído como resultado de la competencia que representan los productos de importación. (15)

A través de esta dependencia y, especialmente por la presión que sobre ella ejerce la AFL-CIO (Federación de Trabajadores de Estados Unidos y Congreso de Organizaciones Industriales) se ha realizado una intensa tarea de presión e influencia en materia de protección al sector trabajador, la cual tiene incidencia en el diseño de la política comercial norteamericana.

El Departamento de Comunicaciones y Transportes también ha participado en el proceso de formulación de la política comercial estadounidense. Su intervención es más bien de carácter irregular y tal fue el caso del diseño del proyecto de Ley McAllister, debatido en el seno del Congreso. Dicho decreto afectaba determinadamente a los intereses comerciales mexicanos ya que limitaba severamente e impedía -en el caso extremo- que transportistas mexicanos operaran en Estados Unidos. El anteriormente citado proyecto de Ley perjudicaba notablemente a los intereses económicos de México en la medida en que encarecía el precio de las exportaciones mexicanas, disminuía el valor agregado de las mismas y afectaba notablemente a los productores de bienes perecederos por el hecho de tener que cambiar de transporte en los puntos fronterizos.

Por último, destaca la participación, en el proceso de formulación de política comercial, del Departamento de Agricultura. Su principal función radica en determinar los efectos que tienen los productos agrícolas de importación sobre los nacionales, así como la relación de competencia entre ambos. El Departamento de Agricultura se encarga de esclarecer el impacto del sector agrícola externo sobre el de producción nacional.

Específicamente en el caso de las hortalizas mexicanas de invierno (1979), el Departamento de Agricultura otorgó a los demandantes de Florida la asesoría técnica y especializada y la información tanto a nivel interno como externo (es decir, las políticas de promoción de exportaciones mexicanas). (16) Asimismo, ha sido notable su participación en el debate sobre los subsidios agrícolas que actualmente empaña las relaciones comerciales entre Estados Unidos y los países miembros de la Comunidad Económica Europea.

La responsabilidad específica del Departamento de Agricultura radica en la administración de las cuotas de productos agrícolas así como la imposición de barreras no arancelarias como lo constituyen las de orden fito-sanitarias y fito-pecuarias.

Sin embargo, vale la pena entatizar el hecho de que la mayoría de las decisiones en política comercial se logran a través de la negociación e interacción entre los diferentes grupos en el gobierno. Así, es mediante los comités interagenciales como se llega a la formulación de la política comercial en cada uno de los temas específicos.

Los comités interagenciales se encuentran encabezados por alguno de los actores descritos más arriba, aunque consideran las opciones presentadas por los demás participantes burocráticos. Entre los múltiples comités interagenciales que existen en materia de política comercial destaca la importancia de la participación del Comité de Política Comercial (The Trade Policy Committee) encabezado en el mayor número de casos por la acción conjunta del Departamento de Comercio y la Oficina del Representante de Comercio. Ambas agencias también dirigen el rumbo de las negociaciones en otro comité interagencial importante: el Consejo de Gabinete sobre el Comercio y el Comercio Exterior (The Cabinet Council on Commerce and Trade). (17)

A otro nivel diferente del sistema interdepartamental se encuentran el Comité de Asesoría de Política Comercial (The Trade Policy Staff Committee) y el Grupo de Revisión de la Política Comercial (The Trade Policy Review Group). (18) Ambos grupos involucran a diferentes actores del poder Ejecutivo para realizar trabajos de asesorías técnicas hasta el plano más político del proceso de toma de decisiones.

Los puntos de vista de las diferentes agencias son considerados dentro de los comités interagenciales y, la presidencia de los mismos permite la coordinación y manipulación de dicho comité por un departamento específico mediante el establecimiento de la agenda, la decisión a determinar, la extensión del debate, o la improcedencia de los anteriores puntos. A través de los comités interagenciales se obtiene un consenso burocrático en materia de comercio exterior y política comercial y, se desarrolla lo que posteriormente constituirá la posición del poder Ejecutivo en este ámbito.

Otros comités interagenciales están más interesados en estudiar las repercusiones a nivel doméstico de la política comercial en términos específicos y los costos de la misma. Entre este tipo de agencias destacan por su importancia el Consejo de Asesores Económicos (Council of Economic Advisers) y la División de Asuntos Internacionales de la Oficina de Administración y Presupuesto (International Affairs Division of the Office of Management and Budget).

De manera adicional, se han creado -con el paso del tiempo- un sinnúmero de comités no con el propósito expreso de formular la política comercial norteamericana sino con el objetivo de coordinar e integrar el diseño de la política económica internacional. Tal es el caso del Consejo de Política Económica Exterior (Council on Foreign Economic Policy) creado durante la década de los cincuentas, así como su heredero final en los setentas, el Consejo de

Política Económica Internacional (Council on International Economic Policy) y la Dirección de Política Económica (Economic Policy Board).

El principal objetivo de los anteriores comités fue establecer la coordinación formal de las distintas facetas de la política económica internacional dentro de la cual se ubica la política comercial norteamericana. Se trata de una coordinación de alto nivel dirigida expresamente por el grupo de asesores adscritos a la Casa Blanca.

Otros ejemplos de coordinación a través de la participación de la oficina del Presidente en materia de comercio exterior incluyen a la Dirección de Comercio Exterior Este-Oeste (East-West Foreign Trade Board), el Grupo de Política Comercial Textil (Textile Trade Policy Group), el Comité Coordinador de Asistencia para el Ajuste (Adjustment Assistance Coordinating Committee) y, la Dirección para la Revisión de la Administración para la Exportación (Export Administration Review Board). (19)

Todos los ejemplos anteriormente destacados demuestran la importancia que tiene para la Casa Blanca la creación de comités interagenciales debido a que la toma de decisiones se lleva a cabo usualmente de dos maneras: ya sea que las agencias al negociar entre ellas, sean capaces de llegar a una decisión por medio de la formación de una coalición dominante, o que el apoyo, iniciativa o arbitraje presidencial llegue a ser un elemento clave en el proceso de toma de decisiones. Los asuntos que se prestan a la formación de una coalición dominante tienden a ser menos importantes en el panorama comercial y su decisión implica negociaciones entre las diferentes agencias. Muchos de los asuntos comerciales actuales son sensibles en términos políticos y por ello, su decisión debe llevarse a cabo con la intervención presidencial para superar un posible estancamiento. Así, las decisiones comerciales importantes serán determinadas

-en gran medida- con base en el estilo, puntos de vista y compromisos políticos adquiridos por el Presidente.

Un ejemplo patente de este tipo de comportamiento lo refleja el compromiso del Ejecutivo de restringir el mercado automotriz para las importaciones japonesas, postura defendida por la administración Reagan en el período 1980-1981, contraviniendo los postulados de libre mercado y laissez-faire defendidos usualmente por el Presidente. (20)

La intervención presidencial ha negado en un gran número de casos la aplicación estricta de la dinámica y procesos de la política burocrática en el diseño de la política comercial norteamericana. En los casos de iniciativa presidencial se presenta la politización de la estrategia comercial. Esto se debe a que las deliberaciones presidenciales sobre temas de comercio suelen estar menos vinculadas con criterios económicos y técnicos que aquellas que son resultado del ortodoxo proceso burocrático e interagencial.

ACTORES DENTRO DEL PODER LEGISLATIVO

A otro nivel de la de toma de decisiones se encuentran los procesos que se ven determinados por la vinculación de las relaciones entre el poder Ejecutivo y el Legislativo. Ambos actores influyen de manera determinante en el proceso de formulación de la política comercial a través de su actuación conjunta, pero a la vez independiente, en su propia arena de toma de decisiones. Lo anterior constituye el planteamiento del enfoque conocido como interbranch politics el cual considera al Congreso norteamericano como un actor relevante dentro del ámbito discrecional del Ejecutivo en el proceso de toma de decisiones. (21)

Este proceso implica la interacción entre ambos actores quienes sin necesariamente compartir valores e intereses persiguen sus propios objetivos a lo largo del proceso de toma de decisiones. La resultante de éste proceso de interacción es el diseño de las líneas generales de la política comercial estadounidense (leyes comerciales, decretos o la emisión de señales de un actor a otro).

El paradigma de interbranch politics postula que los diferentes momentos de la política comercial norteamericana (liberalismo vs. proteccionismo) se explican principalmente a raíz de tres factores: en primer lugar, el liderazgo presidencial; en segundo lugar, por la autodisciplina congresional y, en última instancia, por un proceso de interacción entre el Ejecutivo y el Legislativo caracterizado por la confianza y la negociación. (22)

El modelo propuesto por Robert A. Pastor identifica a las instituciones que inician las acciones (Ejecutivo o Legislativo primordialmente), el porqué de tales acciones y sus posibles efectos. Ambos poderes tienen perspectivas diferentes y persiguen distintos objetivos. El Ejecutivo prefiere la emisión de

pocas levas a fin de maximizar su acción discrecional mientras que el Congreso prefiere delegar su poder a agencias en las que pueda confiar para que defiendan sus intereses.

De ésta manera, el Congreso puede convertirse en un actor independiente dentro del proceso de toma de decisiones. Así, un tema comercial puede formar parte de la agenda legislativa independientemente de las presiones o restricciones impuestas por el Ejecutivo. Si dicho tema captura la atención del público y, por ende, la cobertura en los medios de comunicación se amplía (importante factor para que la atención se extienda así como la arena de la discusión) (23).

Una vez que los temas comerciales globales forman parte de la agenda de trabajo del Congreso, el poder legislativo puede constituirse en un importante actor en la dinámica de toma de decisiones, principalmente a través de dos vías. En primer lugar, por las disposiciones constitucionales que otorgan a la rama legislativa el poder para elaborar, crear, revisar y derogar tratados y legislación en materia comercial. En segunda instancia, a través de la intervención de los congresistas en los distintos comités y subcomités que conforman la estructura de ambas Cámaras y, por ende a través de asesorías especializadas entorno a temas específicos comerciales.

Si bien enfatizar la importancia del sistema de comercio libre pero justo y la relevancia del principio de acceso recíproco a los mercados internacionales es la postura general apoyada en el seno del Congreso, la intervención de los legisladores norteamericanos en el proceso de la formulación de la política comercial ha seguido un desarrollo diametralmente opuesto. Con la autoridad constitucional para "imponer y recolectar aranceles" y para "regular el comercio exterior" responsabilidades prescritas en el Artículo 10., Sección 8a. de la Constitución (24), el Congreso ha desempeñado -desde la última década- un importante papel en la formulación de la política comercial de Estados Unidos.

El papel del Congreso en la formulación de la política no se limita a su jurisdicción sobre la legislación del control de las exportaciones, el diseño de la política económica internacional en general, la promoción de las exportaciones norteamericanas (especialmente el comercio de los productos agrícolas) y, la elaboración de la política sobre inversión extranjera, sino que abarca otros rubros que incluyen el diseño mismo de la política comercial. Actualmente, su importancia radica en el papel determinante que el Congreso ha jugado en el diseño global de la estrategia comercial norteamericana.

Todas las decisiones del Congreso en materia de comercio exterior surgen como resultado de un proceso altamente descentralizado. En ambas Cámaras, la estructura legislativa responde a la interacción de un sinnúmero de comisiones especializadas y, por ende, la dinámica de la toma de decisiones es fragmentada y además responde directamente al liderazgo partidista. La jurisdicción en materia de política comercial está dividida entre al menos diez comisiones y subcomités diferentes. Como resultado de esto, el alto grado de traslape de jurisdicciones caracteriza al proceso de formulación de la política comercial. (25) Así, se crean una gran cantidad de foros en donde las partes interesadas pueden exponer sus puntos de vista y, eventualmente llegar a influir directamente en los fallos para que éstos sean decididos a su favor.

Las diferentes comisiones son las encargadas de preparar y revisar la legislación pertinente, confirmar los tratados y acuerdos comerciales así como recibir las asesorías de los diferentes actores y agencias del Ejecutivo tanto en materia de comercio internacional como en otras áreas relacionadas. (26)

Una lista indicativa -no exhaustiva- de las comisiones legislativas con responsabilidades comerciales ilustra las características señaladas anteriormente y demuestra que, al menos diez comisiones legislativas y una

comercial. Así, la Comisión de Métodos y Procedimientos de la Cámara de Representantes y la Comisión de Finanzas del Senado tienen jurisdicción sobre los asuntos comerciales más importantes específicamente sobre el diseño de las leyes comerciales y la mayor parte de los asuntos relacionados con las importaciones y otros asuntos referentes a gravámenes, tarifas, cuotas y otras actividades comerciales. (27)

Después de realizar audiencias públicas y una vez revisada la legislación comercial, la Comisión de Métodos y Procedimientos espera una decisión de la Comisión de Reglas de la Cámara de Representantes que especifica qué tanto se podrá debatir sobre cada asunto pertinente y hasta qué grado se permitirá la introducción de enmiendas a la legislación comercial (mark-up process). Una vez realizado el debate y la aprobación en la Cámara de Representantes, el período de audiencias y mark-up es repetido en la Comisión de Finanzas del Senado.

Fue en la Comisión de Métodos y Procedimientos de la Cámara de Representantes en donde se llevó a cabo -en 1973- el trabajo de integrar y conjugar los intereses del Poder Ejecutivo con aquellos del Legislativo durante la discusión de las diferentes leyes comerciales, especialmente la de 1974.(28) Asimismo, en la Comisión de Finanzas del Senado se llevó a cabo la revisión del mismo proyecto presentado por el Poder Ejecutivo en el cual se pretendía imponer límites a la autoridad presidencial en su capacidad para negociar acuerdos bilaterales. Estos límites se transformaron en la creación de posibles vetos impuestos por el Congreso a estos arreglos, a las reducciones en las tarifas arancelarias y al problema de las barreras no arancelarias, instancias que pueden ser negociadas por el Jefe del Ejecutivo.

Otras comisiones con responsabilidades en materia comercial son la Comisión Bancaria que trata asuntos relacionados con las tasas de cambio y la política monetaria internacional en general y la Comisión de Relaciones Internacionales y

de Relaciones Exteriores. Asimismo, es posible incluir en la lista a la Comisión de Comercio encargada de la promoción de las exportaciones norteamericanas y la Comisión de Presupuesto así como la Comisión Económica Conjunta, la cual establece las líneas generales de la política económica internacional, (29) así como el subcomité de Comercio Internacional, Inversión y Política Monetaria (Subcommittee on International Trade, Investment, and Monetary Policy) adscrito al Comité de Asuntos Bancarios, Financieros y Urbanos de la Cámara de Representantes.

Dentro de este contexto es posible afirmar que el Congreso a través de su estructura organizacional, puede constituirse en una opción viable para influir de manera directa en el proceso de toma de decisiones de la política comercial. La aparición de distintos grupos que defienden posiciones disímiles y, especialmente, su actuación dentro del Congreso confirman la apreciación de que -en alguna medida- es posible influir desde fuera la dirección del proceso de formulación de la política comercial. El Congreso se constituye, sin lugar a dudas, en un campo fértil para realizar estos intentos por dos razones: en primer lugar, es allí en donde las voces discrepantes se hacen cada vez más visibles y, porque -en últimas fechas- se ha reforzado la determinación en el Poder Legislativo de reafirmar su papel constitucional en materia de política comercial.

En los Congresos 95 y 96 (1981 y 1982 respectivamente) la actividad del presidente del subcomité de Métodos y Procedimientos tuvo un impacto determinante sobre la legislación comercial. A través de su acción de vigilancia, el subcomité sirvió como un foro para centrar la atención pública sobre la "difícil situación de muchas industrias afectadas por las importaciones" para así influir de manera determinante en el proceso de toma de decisiones en materia de política comercial.

de igual manera en 1963, durante el 97o. Congreso, el gobierno japonés accedió a restringir sus exportaciones de autos debido a la potencial legislación de cuotas introducida por el presidente del Subcomité de Finanzas y Comercio del Senado.

La influencia del Congreso, en ambos casos, siguió un modelo de retroalimentación: si bien el país afectado trató de influir directamente en el proceso de toma de decisiones, los congresistas participaron íntimamente en el proyecto de política comercial a través de la defensa de sus intereses.

En el ámbito de la relación bilateral, México no ha utilizado su potencial de influencia para asegurar que sus intereses sean representados y defendidos en el seno del Congreso y tratar -de ésta manera- que no se tomen decisiones en materia de política comercial que vayan en detrimento de las políticas nacionales. La importancia del Congreso en la relación bilateral es determinante debido a que el poder Legislativo puede influir en el contexto global de la relación entre los dos países, al presionar a la administración para que incluya o suprima la discusión de ciertos temas de la agenda inter gubernamental. Asimismo, el Congreso puede influir determinadamente en el proceso de la elaboración de decisiones hacia México al influir en las acciones que toma el poder Ejecutivo. Tal influencia se realiza al vincular la acción administrativa a la Legislativa. En esta última instancia, el Congreso norteamericano puede afectar la relación bilateral al oponerse o dificultar la discusión de la legislación presentada por el Ejecutivo. (30)

Sin embargo, existen importantes límites a la acción del Congreso para influir en la relación bilateral. En primer lugar, el Congreso se oponerá a cualquier tendencia de la rama Ejecutiva para hacer excepciones en favor de México. Ello se debe fundamentalmente a que algunos miembros del Congreso que representan a los distritos que se han visto perjudicados por los efectos de la competencia de

productos mexicanos presentan una baja tolerancia a la no imposición de medidas proteccionistas en el ramo. Ningún representante tomaría posición en contra de los deseos expresos de un grupo poderoso de influencia incluso si se pudiera argumentar que tal posición está de acuerdo con el amplio objetivo de Estados Unidos de mantener buenas relaciones con México. (31) Esto se debe a que existe una correlación altísima entre las posiciones proteccionistas y los distritos electorales sensibles a las importaciones. (32) Además, la preocupación dominante de la mayoría de los legisladores son las próximas elecciones. Por ende, a fin de maximizar su posibilidad de reelección es fundamental el cuidar a su grupo de electores (constituency) y velar por la salvaguarda de sus intereses.

En segundo término, otro de los límites de la influencia del Congreso en favor de México, reside en el hecho de que cualquier intención favorable del poder Ejecutivo hacia México no conseguiría el beneplácito del Congreso, cualquiera que sean las consecuencias para las relaciones bilaterales. Si bien con relación a algunos temas (como lo constituyó el caso de las hortalizas mexicanas de invierno) se ha utilizado la importancia del Congreso para beneficiarse de su potencial de influencia, generalmente esto no se toma en cuenta o no se utiliza tan cabalmente como lo realizan las representaciones de otros gobiernos (33).

Este hecho se explica como el resultado y la conjunción de varios factores. En primer lugar, en el seno del Congreso se discuten temas que constituyen el grueso de la relación bilateral a través de comisiones técnicas y especializadas en materia de política interna más que en comisiones de relaciones internacionales. (34) En segundo término, los Congresistas, al discutir los temas de las relaciones entre México y Estados Unidos son más sensibles a las posibles repercusiones de corto plazo sobre su distrito que a los intereses específicos de los grupos de presión organizados. (35) Finalmente, México ha canalizado su

capacidad de influencia no hacia el Congreso norteamericano sino hacia las oportunidades que le ofrecen las reuniones interparlamentarias y las comisiones binacionales. Asimismo, México ha perseguido un estilo de diplomacia altamente personalizado más que tratar de integrarse como un grupo de presión significativo vis-à-vis el Congreso. (36)

De igual manera, México ha subestimado la importancia de la influencia del Congreso en el proceso de la toma de decisiones y, con algunas excepciones, se ha resignado a continuar sus contactos explotando su buena relación con el Departamento de Estado. Fundamentalmente, ello se debe, en primer lugar, a la percepción mexicana de que el poder de influencia del Legislativo no es sustantivo (probablemente por analogía a la situación de este en el contexto nacional mexicano). También, es consecuencia de que simplemente México no ha sabido conducirse en sus tratos con el Congreso y, en última instancia, esto le impide utilizar el poder de influencia de éste importante actor a su favor. (37)

En el futuro próximo se hará necesario e imperativo que México aprenda a conducirse en el ámbito del poder Legislativo fundamentalmente porque las últimas tendencias registradas en Estados Unidos apuntan a una creciente influencia de esta rama del gobierno sobre el proceso de toma de decisiones y la formulación de la política comercial. Particularmente, se espera que la mayoría Demócrata en el Congreso tome algunas iniciativas de ley particularmente en lo que se refiere al comercio exterior y, especialmente a la agricultura debido no sólo a la grave situación que enfrentan ambos sectores sino también a factores políticos ya que varios de los nuevos escaños y curules de este Partido son el resultado directo de los efectos negativos que la política comercial del presidente Reagan ha tenido sobre ciertas zonas geográficas (especialmente en el medio-oeste, mid-west) y sobre sectores económicos específicos.

ACTORES EXTRA-GUBERNAMENTALES

A través de su influencia en el Congreso, otros actores no gubernamentales participan en el proceso de toma de decisiones e incorporan a éste sus perspectivas y la defensa de sus intereses. Existen en Washington grupos bien organizados de cabildeo (lobby) que ejercen -a través de su presencia ante el Congreso y las agencias gubernamentales- una presión significativa y, que tienen influencia sobre el diseño de la política comercial en Estados Unidos.

Sin embargo, existen importantes límites al respecto, especialmente aquellos impuestos por la legislación norteamericana que regula las actividades de cabildeo. La primera ley pertinente fue publicada en 1946 y estableció la obligación de los lobbistas (individuos o grupos que buscan influir en la actividad legislativa) de registrarse ante las Secretarías de ambas Cámaras. Actualmente, las medidas que regulan la actividad de cabildeo son precisas en cuanto a sus rutinas y comportamientos aceptados, así como ampliamente sancionadas por el Código Penal Norteamericano. La acción judicial en contra de algunos lobbistas registrada en 1986, en especial contra Michael C. Deaver, parece indicar que se restringirá cada vez más la posibilidad de llevar a cabo la labor de cabildeo, al menos en lo que respecta a la actividad dentro del Poder Legislativo. (36)

La acción de cabildeo presiona en todos los sentidos, ya sea en contra de un manejo flexible de la política comercial y, por ende, a favor de la protección del mercado interno o bien con miras a la apertura del mercado norteamericano en defensa de la doctrina del libre cambio.

Fundamentalmente, estos grupos representan los intereses de las empresas.

como de consumidores, instituciones educativas y de investigación o gobiernos extranjeros que presionan de acuerdo a la naturaleza del tema para influir en el diseño de la política comercial propuesta por el gobierno. Los actores no gubernamentales pueden generar ambas tendencias, tanto promover la colaboración como generar el conflicto en la relación bilateral. (39)

Los principales grupos de interés identificados por su acción en el diseño de la política comercial son:

1. un cabildero (lobby) en pro del libre comercio que apoya la postura de mercados abiertos tanto para los bienes y servicios como para las inversiones directas de capital.
2. una coalición obrero-patronal constituida generalmente por las industrias sensibles a las importaciones la cual aboga por la imposición de medidas restriccionistas.
3. organizaciones laborales o sindicatos que enarbolan puntos de vista que desafían la perspectiva planteada por las políticas liberales de comercio.
4. organizaciones de consumidores que, para la defensa de sus intereses económicos, defienden la postura del libre mercado desafiando la imposición de medidas proteccionistas.
5. otros grupos interesados en el desarrollo de la relación bilateral en su conjunto que consideran la imposición de restricciones comerciales como generadoras de conflicto para ambos países. Dentro de este apartado es posible distinguir la participación de entidades educativas y de investigación.
6. un cabildero constituido por representantes de los gobiernos de los estados federativos tanto a nivel estatal como local.

La acción de cabildeo o lobbying es un intento institucionalizado que articula, dentro de un proceso específico de toma de decisiones, los intereses de un sector particular. Como resultado del hecho de que la política comercial no es otra cosa que la reconciliación de la teoría de libre comercio con la realidad de la política de los grupos de interés, (40) los procesos de formulación de estrategias comerciales cobran nuevas dimensiones al analizar la participación de estos grupos en dicho proceso.

Uno de los grupos más importantes que se caracteriza por su intensa acción de cabildeo o lobby lo constituye el formado por las empresas, especialmente aquellas que han sufrido las consecuencias de las importaciones dentro del mercado norteamericano. Estas empresas ven como una amenaza directa las políticas agresivas de exportación de los países que, como México, se abocan a dirigir al mercado internacional sus productos, especialmente porque dichas empresas han perdido sus márgenes de competitividad y porque no muestran signos de recuperación inmediata.

Las coaliciones empresariales más importantes por su capacidad de influencia incluyen a las formadas por empresas de textiles y de ropa, productores de acero, electrónica (especialmente televisores a color) calzado y, en menor grado, la industria automotriz. Estas coaliciones han tenido éxito en cuanto a lo que respecta a la fijación de cuotas a las importaciones, tanto dentro como fuera del marco de asistencia normal frente a las importaciones (import relief). De igual manera, sus puntos de vista también han influido en los cambios legislativos en cuanto a disposiciones acerca de la asistencia frente a las importaciones, programas de ajuste e imposición de barreras tanto de tipo arancelario como no arancelario.

Como consecuencia de la actividad de cabildeo, las asociaciones empresariales

contensión vis-à-vis el diseño de la política comercial de Estados Unidos. Los grupos de interés no sólo constituyen un importante sector de influencia ante el Congreso sino que además proporcionan información valiosa cumpliendo con una función de asesoría dentro del marco de discusión de los asuntos comerciales.

Uno de los sectores más exitosos en cuanto a su influencia sobre el Congreso en materia de política comercial lo constituye el complejo textil y de ropa de vestir. A través de los años ha demostrado un hábil poder de negociación e influencia el cual se ha cristalizado con la imposición de restricciones proteccionistas a su favor. Su éxito, sin embargo, se debe fundamentalmente a las características propias de este sector ya que al contar con una amplia fuerza laboral puede lograr amplios márgenes de apoyo en el seno del Congreso lo cual le permite bloquear importantes iniciativas comerciales del ramo argumentando la amenaza del desempleo masivo. (41)

La industria textil -vía una intensa campaña ante el Congreso- ha constituido un importante bastión de influencia en las políticas comerciales promovidas por la administración Reagan. El cabildeo textil no deja de recordarle al Presidente norteamericano las promesas restriccionistas hechas durante la campaña electoral en 1980 y de 1984. (42)

Este sector realiza, a través de distintas organizaciones, su labor de cabildeo. Entre ellas destacan por su intensa actividad el Sindicato de Trabajadores Textiles y de la Industria del Vestido (Amalgamated Clothing and Textile Workers Union), el Instituto de Productores Norteamericanos de Textiles (American Textile Manufacturers Institute) y la Asociación de Productores Norteamericanos de Prendas de Vestir (American Apparel Manufacturers Association). Así, esta industria ha logrado constituirse en uno de los sectores tradicionalmente más protegidos de la economía norteamericana al aprovecharse de las características mismas del proceso de toma de decisiones en la materia. (43)

La actividad de otras industrias como la llevada a cabo por la empresa del calzado y los productores de azúcar constituyen otros ejemplos que reflejan la importancia del cabildeo ante el Congreso y, especialmente, la constitución de estos grupos como intermediarios entre la relación del Poder Ejecutivo y el Legislativo.

Otro ejemplo de un intento de concertación del sector empresarial fue la constitución del Comité de Emergencia para el Comercio Norteamericano o ECAI (Emergency Committee for American Trade) asociación que representó los intereses de las grandes corporaciones norteamericanas que apoyaban la Ley de Comercio de 1979, la cual era considerada por este grupo como un importante mecanismo para la expansión del comercio. (44)

Empero, las presiones efectuadas ante el Congreso por el sector empresarial pueden asimismo influir significativamente en el proceso de toma de decisiones para favorecer la postura de otros países, por ejemplo México. Al respecto, es posible citar algunos casos: la presión llevada a cabo ante el Congreso estadounidense en 1979 por los importadores de vegetales de la Costa Este de la Unión Americana para impedir la imposición de derechos compensatorios y anti-dumping a estos productos, las acciones de los importadores fronterizos de gas para resolver la controversia que a ese respecto surgió a principios de la década de los ochentas y, la influencia decisiva de los sectores atuneros para la resolución del conflicto -en esta materia- en favor de México. (45)

A este respecto es interesante el análisis del surgimiento de las alianzas transnacionales y los procesos de internacionalización en el marco de la relación bilateral y su influencia sobre el proceso de toma de decisiones y la formulación de la política comercial. Si el productor y el comercializador de cierto bien -en ambos lados de la frontera- cooperan entre sí es posible que los aliados norteamericanos presionen a nuestro favor en el proceso de toma de

decisiones (46) De esta manera, la relación bilateral se torna más compleja ya que no únicamente se toman en consideración los efectos que una política determinada tendrá sobre el contexto de la relación bilateral sino más correctamente sobre los sectores empresariales y los consumidores. (47)

La forma en que se organiza la producción para la comercialización internacional tiene, entre otras consecuencias políticas, una clara influencia sobre la naturaleza de los conflictos, que pueden ir más allá del mero enfrentamiento entre dos burocracias para convertirse en disputas entre coaliciones internacionales, o sea entre grupos que rebasan los límites y los intereses nacionales y se extienden a ambos lados de la frontera. (48)

La internacionalización de un bien otorga la posibilidad a los productores nacionales de ganar un conflicto comercial o, al menos detener algunas de las actitudes proteccionistas diseñadas, gracias al apoyo más o menos informal entre los aliados norteamericanos y sus esfuerzos de cabildeo ante el Congreso. (49)

México puede mejorar su capacidad negociadora y obtener resultados más favorables en el diseño de la política comercial a través de la movilización de aliados en los Estados Unidos con intereses en el proceso de toma de decisiones específico. El establecimiento formal de estos grupos de cabildeo puede llegar a ser determinante para contener las demandas proteccionistas contempladas por el gobierno norteamericano.

La actividad de cabildeo de estos sectores puede reafirmar las discrepancias existentes en torno a un proceso específico de elaboración de política comercial al aliarse y, formar coaliciones entre los productores mexicanos y grupos de interés organizados, tal y como pueden ser las asociaciones de comercio, grupos consumidores o empresas transnacionales y comercializadoras. (50)

Estas alianzas pueden cambiar considerablemente actitudes proteccionistas, afectar el diseño de legislación específica o limitar los ámbitos de

discrecionalidad administrativa en materia de política comercial. No obstante, existen importantes limitaciones al respecto.

En primer lugar, la influencia de estas coaliciones en el proceso de toma de decisiones pueden politizar el tema en cuestión cambiando la dirección del mismo trasladando su resolución a otra esfera del nivel burocrático, generalmente más alta. En segundo lugar, esta estrategia puede ser percibida como la intervención directa de otro país dentro del ámbito de jurisdicción doméstica complicando por ende, el proceso de toma de decisiones. (51)

Por todo lo descrito más arriba, la movilización de aliados internacionales como medio para influir en el proceso de formulación de política comercial sólo debe ser utilizado como un instrumento alternativo y suplementario para cambiar el curso de una política comercial específica. (52)

Los sindicatos y otras organizaciones y uniones laborales constituyen también actores importantes que pueden influir en el diseño de la política comercial estadounidense. La mayoría de los sindicatos norteamericanos se sienten amenazados por los bajos salarios pagados a la fuerza de trabajo mexicana -cada vez más calificada- y, en consecuencia, coinciden en enfatizar las repercusiones que sobre el mercado norteamericano de trabajo tienen las importaciones provenientes de México.

Los representantes de los sindicatos más importantes de los Estados Unidos han apoyado en el Congreso posturas proteccionistas en materia de política comercial. Así, criterios de reciprocidad, graduación y legislación con carácter restriccionista son esgrimidos como puntos de acción por las uniones laborales.

La fuerza laboral más importante de Estados Unidos, la AFL-CIO (Federación de Trabajadores de Estados Unidos y Congreso de Organizaciones Industriales, que agrupa aproximadamente a 14 millones de trabajadores), se opuso terminantemente

a la aprobación de la Ley de Comercio Exterior de 1974 la cual postulaba la creación de un sistema generalizado de preferencias (SGP). Al respecto, la AFL-CIO utilizó su poder de influencia ante el Congreso de Estados Unidos para asegurarse que sus intereses quedaran bien representados en el proceso de formulación de la Ley. De tal manera, como resultado de la actividad de presión de la AFL-CIO, los productos que esta Federación quería ver protegidos quedaron fuera de la lista de bienes elegibles dentro del SGP que finalmente fue aprobada por el Congreso. (53)

Otras agrupaciones laborales han impuesto sus criterios específicos en el diseño de la política comercial norteamericana. Así, la Coalición Sindicato-Industrias para el Comercio Internacional (Labor-Industry Coalition for International Trade, LICIT) se ha opuesto sistemáticamente a las normas o requisitos de comportamiento que regulan la práctica de las inversiones extranjeras (performance requirements) en países como México. Asimismo, LICIT ha apoyado, en la legislación comercial, el establecimiento de los criterios de graduación y reciprocidad alejando a los países en desarrollo del trato arancelario preferencial que ofrece Estados Unidos. (54)

Otro grupo importante que tiene la capacidad de influir en los procesos de formulación de política comercial son las organizaciones que agrupan a los consumidores de Estados Unidos. Estas asociaciones se oponen a la imposición de medidas proteccionistas en defensa de sus intereses económicos debido -fundamentalmente- a que éstas fomentan altos precios, improductividad y difícil acceso a su mercado de productos de alta calidad.

El Comité Coordinador de Acción Comercial (Trade Action Coordinating Committee) es una organización que en su seno reúne a más de 100 representantes que defienden los intereses del consumidor norteamericano. (55) Su principal objetivo es organizar esfuerzos de cabildeo y su acción se ha

cristalizado en varias ocasiones. Durante la década de los setentas, el esfuerzo de cabildeo e influencia desarrollado por el Comité Coordinador de Acción Comercial sirvió para derrotar importantes propuestas en el seno del Congreso, como el proyecto proteccionista auspiciado por los congresistas Burke y Hartke en 1970. Asimismo, su actividad fue decisiva para concertar apoyo con distintos actores y lograr -de ésta manera- la aprobación de las Leyes de Comercio de 1974 y de Acuerdos Comerciales de 1979. (56)

Dentro de este mismo grupo resulta interesante destacar la actividad que ha desempeñado la Organización para Promover el Comercio Norteamericano (Organization Promoting American Trade) (57) y la Asociación Norteamericana de Importadores (American Import Association) (58) por su acción de cabildeo a favor de los productos procedentes de México.

Otro actor determinante en el proceso de formulación de la política comercial lo conforma el grupo de estados norteamericanos que tienen frontera con México (California, Nuevo México, Arizona y Texas) el cual mantiene un interés y participación constante en la evolución de las relaciones bilaterales con el vecino del Sur. Los gobiernos de los anteriores estados se ven obligados a abordar problemas derivados de la vecindad, especialmente en materia comercial por el continuo flujo de productos a lo largo de la frontera. Ellos mantienen una preocupación sobre las decisiones tomadas por el gobierno federal sobre los asuntos que repercuten tanto en la relación propiamente fronteriza como en el ámbito más general de las relaciones bilaterales en el que debe desenvolverse la negociación de temas que cotidianamente afectan a la zona fronteriza. (59)

En este sentido, puede afirmarse que existe una tendencia a que los gobiernos de los estados fronterizos busquen incidir e influir de manera decisiva en la toma de decisiones en Washington sobre los temas bilaterales (aun cuando no

nivel local hasta el federal- tienen un papel fundamental en la formulación e implementación de las políticas que afectan a la relación global bilateral. (60) Estos gobiernos cuentan con oficinas especializadas como la Comisión Fronteriza (Border Commission) y la Conferencia de Gobernadores Fronterizos (Border Governors Conference) cuyas funciones son el monitoreo de las discusiones legislativas cuyos temas incluyen aspectos de la relación bilateral entre México y Estados Unidos.

Para concluir la identificación de los diferentes actores que intervienen en el proceso de toma de decisiones en la política norteamericana baste destacar la participación de dos actores adicionales. En primer lugar, la importancia que sobre este proceso pueden tener las reuniones interparlamentarias y las comisiones binacionales como foros de discusión bilaterales para influir en el proceso de formulación de política comercial. Sin embargo, los analistas coinciden en establecer que las reuniones interparlamentarias constituyen únicamente un complemento a los contactos logrados por el Poder Ejecutivo. (61)

En segundo lugar, destaca el papel determinante que cumple como participante en esta dinámica la Cámara Norteamericana de Comercio y la Cámara Norteamericana de Comercio de México (American Chamber of Commerce of Mexico). Específicamente, esta última organización ha llevado a cabo una importante labor de cabildeo en un sinnúmero de casos. Entre ellos, destaca su intervención durante el proceso de negociaciones del impuesto del 18% sobre los carros de carga ferroviarios procedentes de México, la suspensión de impuestos a la importación de numerosos productos y especialmente su eficiencia para lograr la suspensión de las barreras arancelarias y no arancelarias para la importación norteamericana de hortalizas mexicanas de invierno. (62)

Si bien, una de las vías para lograr la politización de la estrategia

proceso mismo de la toma de decisiones, otro camino consiste en utilizar los diferentes ámbitos de discrecionalidad que existen en la legislación norteamericana. El siguiente capítulo se aboca a la tarea de identificar las diferentes instancias legales que otorgan al Ejecutivo ámbitos de discrecionalidad que, de una u otra forma, pueden fomentar -o al menos promover- la politización de la estrategia comercial norteamericana.

ACTORES

NOTAS

- (1) Gustavo del Castillo, "Las Relaciones entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo en el Contexto del Sistema Generalizado de Preferencias Norteamericano," en Cuadernos Semestrales, No. 10 (2o. Semestre 1981) p. 175.
- (2) Stephen D. Cohen, op. cit. p. 34.
- (3) I. M. Destler, op. cit. p. 208.
- (4) Tomas Peñaloza, op. cit. p. 23.
- (5) Stephen D. Cohen, op. cit. p. 49.
- (6) Tomas Peñaloza, op. cit. p. 11.
- (7) Richard E. Feinberg, op. cit. p. 38.
- (8) Tomas Peñaloza, op. cit. p. 11
- (9) Richard E. Feinberg, op. cit. p. 38.
- (10) Stephen D. Cohen, op. cit. pp. 44-46.
- (11) I. M. Destler y Hideo Sato, op. cit. p. 53.
- (12) Stephen D. Cohen, op. cit. p. 50.
- (13) ibidem, p. 51.
- (14) Tomas Peñaloza, op. cit. pp. 23-24.
- (15) Raymond J. Ahearn, "Determinantes Políticas de la Política Comercial de los Estados Unidos" en URBIS: A Journal of World Affairs (verano de 1982) p. 10.
- (16) Stephen D. Cohen, pp. 52-53.
- (17) Raymond J. Ahearn, op. cit. p. 11.
- (18) Gustavo del Castillo, op. cit. p. 175.
- (19) Stephen D. Cohen, op. cit. pp. 51 y 76-77.
- (20) Steve Lande y Craig VanGrasstek, "Trade with the Developing Countries: The Reagan Record and

Prospects," en John W. Seveell, Richard E. Feinberg y Valeriana Kallab (eds) US Foreign Policy and the Third World: Agenda 1985-1986. New Brunswick, USA: Transaction Books, 1985, p. 73.

- (21) Robert A. Pastor, op. cit. p. 55.
- (22) Raymond J. Ahearn, op. cit. p. 12.
- (23) Donald L. Wyman, op. cit. pp. 12-14.
- (24) Stephen D. Cohen, op. cit. p. 57.
- (25) Ibidem, p. 59.
- (26) Ibidem, p. 58.
- (27) Ibidem, p. 59.
- (28) Gustavo del Castillo, op. cit. p. 178.
- (29) Stephen D. Cohen, op. cit. p. 59.
- (30) Donald L. Wyman, op. cit. pp. 36-40.
- (31) Guy F. Erb, An American View of Mexican Trade Policy, US-Mexico Project Series, Working Paper No. 2, Overseas Development Council, 1982, pp.13-14.
- (32) Cfr. Tomás Peñaloza, op. cit. p. 24.
Raymond J. Ahearn, op. cit. p. 9.
- (33) Donald L. Wyman, op. cit. p. 42.
- (34) Ibidem, p. 35.
- (35) Carlos Rico, "Prospects for Economic Cooperation," en Susan Kautman Purcell (ed) op. cit. p. 193.
- (36) Donald, L. Wyman, op. cit. p. 67.
- (37) Idem.
- (38) Rafael Fernández de Castro, The Mexican Government influence on the Outcome of US Legislation, Report Presented to the Faculty of the Graduate School of the University of Texas at Austin in Partial Requirements for the Degree of Master of Public Affairs, The University of Texas at Austin, 1986, pp. 68-69.
- (39) Carlos Rico, op. cit. p. 194.
- (40) Stephen D. Cohen y Ronald I. Meitzer, op. cit. p. 4.

- (41) John S. Odell, op. cit. p. 278.
- (42) Steve Lande y Craig VanGrasstek, op. cit. pp. 74-75.
- (43) Vinod K. Aggarwal, "The Unraveling of the Multi-Fiber Arrangement, 1981: An Explanation of International Regime Change," en International Organization, Vol. 37 No. 4 (otono de 1982) pp. 626-627.
- (44) Gustavo del Castillo, op. cit. p. 179.
- (45) Donald L. Wyman, op. cit. p. 32.
- (46) Steve Lande y Craig VanGrasstek, op. cit. p. 77.
- (47) John F. H. Purcell, op. cit. p. 47.
- (48) María Celia Toro, Comercio y Conflicto en las Relaciones México-Estados Unidos, Tesis para Optar por el Grado de Licenciatura en Relaciones Internacionales, Mexico, D. F.: El Colegio de Mexico, 1982, pp. 23 y 24.
- (49) Ibidem, p. 55.
- (50) David B. Yoffie, Power and Protectionism. Strategies of the Newly Industrialized Countries. New York, N. Y.: Columbia University Press, 1983, p. 35.
- (51) Ibidem, pp. 35-36.
- (52) Idem.
- (53) Gustavo del Castillo Vera, op. cit. p. 179.
- (54) Guy F. Erb, op. cit. p. 17.
- (55) Stephen D. Cohen, op. cit. p. 62.
- (56) Raymond J. Ahearn, op. cit. p. 13.
- (57) Rafael Fernández de Castro, op. cit. p. 86.
- (58) Vinod K. Aggarwal, op. cit. p. 629.
- (59) Richard E. Feinberg, op. cit. p. 37.
- (60) Richard D. Erb y Stanley R. Ross, op. cit. p. 18.
- (61) Rafael Fernández de Castro, op. cit. p. 87.
- (62) Donald L. Wyman, op. cit. p. 31.

LEGISLACION COMERCIAL Y FACULTADES DISCRECIONALES.

Ante el déficit comercial de Estados Unidos que, en 1986 alcanzó una cifra sin precedente en su historia de alrededor de 169,780 millones de dólares -casi 5 veces superior al nivel registrado en 1982- (1) el proceso de la elaboración de la estrategia comercial de ese país se encontró frente a un serio dilema. En primer lugar, la formulación de la política comercial debía responder a la problemática que Estados Unidos experimentaba en su sector externo y, en segunda instancia, debía ceñirse a una ideología librecambista apoyada por los principales sectores del poder Ejecutivo en Washington.

Para la resolución de este conflicto, la administración comercial norteamericana ha hecho uso de una serie de disposiciones legislativas comerciales que restringen, dentro del marco propuesto por la ley, las prácticas comerciales que realizan los Estados Unidos y sus principales socios comerciales. Si bien estas disposiciones se encuentran en conformidad con las reglas de comportamiento generales del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) pueden llegar a afectar el comercio exterior de los Estados Unidos y, específicamente, el contexto comercial de la relación bilateral con México.

Además del hecho de que en la defensa de sus intereses algunos grupos pueden detener el ingreso de las exportaciones mexicanas al mercado norteamericano como resultado de una intensa acción de cabildeo, diferentes instancias legislativas contemplan la facultad para iniciar una "sucesión interminable de procedimientos legales" que pueden amenazar el crecimiento y la continuidad de cualquier corriente de importaciones.

Todo lo anterior permite suponer que distintas instancias legislativas normativas tanto del ámbito interno como externo pueden llegar a limitar el

desarrollo óptimo del proceso burocrático durante la elaboración y formulación de la política comercial norteamericana. Los obstáculos que enfrentan las exportaciones mexicanas para su entrada al mercado norteamericano no son impuestos únicamente por los límites de la dinámica burocrática y la acción de cabildero sino asimismo por el hecho de que Estados Unidos se encuentra limitado en su actividad comercial por legislaciones, que han expandido las facultades discrecionales del Ejecutivo norteamericano en materia de comercio exterior. Así, se faculta al Presidente para suspender las importaciones de los bienes que entran al mercado norteamericano a través de prácticas de comercio internacional "injustas" y que, por ende, perjudican a una industria nacional en particular. Dentro de este ámbito discrecional, el jefe del Ejecutivo puede adoptar decisiones comerciales dejando a un lado el proceso burocrático además de emprender negociaciones comerciales específicas.

La importancia del estudio e identificación de las diferentes instancias que otorgan o contemplan ámbitos de discrecionalidad administrativa radica en que este factor puede contribuir a la politización de la estrategia comercial. Lo anterior significa que gracias a criterios discrecionales el diseño de la política comercial norteamericana puede desviarse de la aplicación de las normas técnico-administrativas hacia consideraciones de orden político (political track vs. technical track decision making process).

Ciertamente la distinción entre "alta" y "baja" política está correlacionada con la diferencia entre procedimientos políticos y aquellos de naturaleza técnica. Así, la "baja" política se puede identificar con los procedimientos técnicos, es decir aquellos que se guían por reglas y prácticas previamente establecidas. En este caso específico, las controversias comerciales se "determinan", no se "deciden" de acuerdo con criterios

administrativas y precedentes legales. (2) Los procedimientos técnicos minimizan los costos políticos en el proceso de la toma de decisiones.

Diametralmente opuestos se encuentran los procedimientos en los que influyen criterios de naturaleza política. En este caso, las decisiones se encuentran menos limitadas por términos estrictamente legales lo cual permite se ejerzan facultades discrecionales para su solución. Así, el resultado es consecuencia de la influencia política ejercida sobre el proceso de toma de decisiones y, en particular, por el uso de la discreción política de un alto funcionario de la burocracia comercial. (3) Así, es el relajamiento de la estricta aplicación de los criterios técnicos -más que el uso de criterios políticos- lo que permite que factores de naturaleza política influyan en el resultado de un proceso de toma de decisiones. (4)

Sin embargo, los costos en ambos procedimientos son diferentes. El manejo de una controversia comercial con base en criterios estrictamente técnicos resulta más fácil (por su status de "baja" política y, por ende, por su poca difusión) que en el caso de la solución de un conflicto comercial con criterios políticos. El primero implica la actividad de tecnócratas a nivel del "staff" comercial y, el segundo representa la posibilidad de la intervención directa del Presidente, o de otro oficial de alto nivel dentro del escalafón burocrático.

Dentro del amplio contexto constituido por la legislación comercial es posible distinguir dos diferentes instancias que contemplan ámbitos de discrecionalidad. En primer lugar, se identifican las disposiciones generales internas que son aplicables a la importación de productos y, en segunda instancia, las normas y leyes comerciales que, en particular, rigen la práctica de las operaciones comerciales internacionales.

LEGISLACION INTERNA APLICABLE A LA IMPORTACION DE PRODUCTOS

Dentro de este primer grupo, es posible destacar la importancia de diferentes legislaciones dirigidas al control del mercado interno que, asimismo, son aplicables a los productos de importación. Entre otras, la Ley de Ajuste Agrícola de 1933 (reformada) regula la importación de productos agrarios con base en la identificación de subsidios a la producción. (5) Actualmente, a través de la aplicación de la sección 22 es posible restringir la entrada de diferentes productos entre los cuales destacan el algodón, productos lácteos, azúcar, cacahuates, trigo y almendras. (6) Asimismo, la Ley de Ajuste Agrícola otorga al Secretario de Agricultura amplias facultades discrecionales para revisar las cuotas de importación de distintos productos agrícolas tomando en consideración las necesidades mismas del mercado interno así como las presiones proteccionistas de la agroindustria nacional y sus aliados en el Congreso. (7)

De igual manera, la Ley del Azúcar de 1948 (reformada) controla el mercado de este bien y restringe el acceso al mercado norteamericano a través de la imposición de un sofisticado sistema de cuotas mismo que es administrado directamente por el Secretario de Agricultura. Otras disposiciones restrictivistas también contemplan facultades discrecionales; tal es el caso de la Ley del Acuerdo de Comercialización Agrícola de 1937 (reformada) a través de la cual se autorizan programas de comercialización para ciertos productos (frutas y hortalizas principalmente) sobre bases fito-sanitarias a través de las cuáles se pueden imponer restricciones sobre la medida, grado o calidad de los productos. Las restricciones impuestas a los productos del mercado interno son aplicables -en buena medida- a los productos de importación. Los requisitos mínimos de calidad, ordenes de comercialización o mercadeo y otras disposiciones que contemplan criterios sanitarios constituyen una barrera

invisible para la comercialización de estos productos sobre bases no estrictamente comerciales. (8)

La Ley de Agricultura publicada en 1956 -entre otras disposiciones- regula la entrada de importaciones de textiles y prendas de vestir. Específicamente, a través de las facultades discrecionales que la presente ley otorga al Presidente en su sección 204 ha sido posible restringir la entrada de estos productos al mercado estadounidense. La citada sección permite al Presidente una gran flexibilidad para limitar las importaciones y, simultáneamente, para determinar los montos de las cuotas de importación de productos textiles y prendas de vestir procedentes del exterior. (9) En últimas fechas, ha sido utilizada la sección 204 de la Ley de 1956 para restringir unilateralmente las importaciones procedentes de varios países en este rubro especialmente de aquellos que no están de acuerdo con limitar voluntariamente las mismas o en suscribir un acuerdo bilateral al respecto. (10)

En otro ámbito, la Ley de Importación de Carne de 1979 regula las importaciones de carne y cabezas de ganado al establecer controles cuantitativos a las importaciones (cuotas) cuando las autoridades preveen que éstas rebasarán un límite base, el cual es ajustado anualmente en función del ciclo productivo norteamericano. Esta ley contempla también la posibilidad de imponer barreras no arancelarias de naturaleza fito-pecuaria, las cuales pueden limitar el acceso al mercado a productos provenientes del exterior. Las anteriores funciones son llevadas a cabo por el Secretario de Agricultura quien establece la participación por país en el total de importaciones norteamericanas anuales (11) así como la aplicación de barreras sanitarias.

El Acuerdo Relativo al Comercio Internacional de los Textiles de 1976 o Acuerdo Multifibras, MFA equilibra los intereses domésticos de ésta industria con aquellos de los sectores importadores, imponiendo restricciones al mercado

norteamericano. El Acuerdo Multifibras constituye la forma en que se protege al mercado estadounidense en contra de las importaciones de textiles y ropa, especialmente de artículos de algodón. Este convenio internacional -adscrito al GATT- brinda protección a los países desarrollados contra los productos textiles provenientes de los países en desarrollo debido a que los países industrializados consideran que las ventas de estos últimos países compiten por la reducida participación en el mercado internacional y perjudican a sus industrias nacionales desorganizando el mercado (market disruption). (12)

Con la aprobación del Acuerdo Multifibras la administración comercial norteamericana ha colaborado íntimamente con los intereses textiles domésticos al imponer restricciones cuantitativas para la entrada de los productos textiles a ese mercado. (13) Este acuerdo, por su propia naturaleza, otorga facultades discrecionales amplias al jefe del Ejecutivo quien puede imponer cuotas como resultado de un proceso de negociación y como respuesta a la acción de cabildeo de las distintas empresas particulares u organizaciones del ramo.

Algunos criterios discrecionales concebidos en la administración del Acuerdo Multifibras son: la cláusula para exceder los límites (reasonable departures clause), el concepto de mínima producción viable (minimum viable production on a non-discriminatory basis) y el tratamiento diferenciado de los proveedores (differentiated treatment of suppliers). (14) El Acuerdo Multifibras constituye un régimen internacional que regula los diferentes acuerdos suscritos entre los distintos países ordenando el comercio internacional de textiles y de prendas de vestir.

LEYES COMERCIALES ESPECIFICAS

Las empresas norteamericanas pueden defenderse en contra de prácticas desleales de comercio internacional invocando la aplicación de las leyes comerciales pertinentes para que se grave la mercancía importada bajo tales condiciones y se impongan cuotas, aranceles o impuestos compensatorios.

Pueden considerarse como prácticas desleales de comercio internacional el "dumping" y la subvención. Se entiende por dumping la importación al mercado nacional de mercancías extranjeras a un precio inferior al valor normal que tendrían las mismas en el país de origen o al precio internacional. Por subvención se entiende el otorgamiento directo o indirecto de cualquier estímulo, incentivo, prima, subsidio o ayuda de un gobierno a la fabricación, producción o exportación de una mercancía para fortalecer su posición competitiva, salvo en el caso de prácticas internacionalmente aceptadas.

En cualquiera de los anteriores casos, los productores domésticos pueden denunciar el comportamiento desleal de los exportadores para que, después de una investigación administrativa, se apliquen los impuestos pertinentes con base en la legislación existente.

En ambos casos, las regulaciones al respecto son técnicamente muy precisas (en comparación con los criterios que rigen otros procedimientos como la cláusula de escape) (15) sin embargo, aun así es posible identificar ámbitos que contemplan discrecionalidad administrativa.

Otra vía para lograr la protección especial -con claros fundamentos discrecionales- la constituye la cláusula de escape (o salvaguardia según los lineamientos del GAIT). Esta disposición restringe la importación de productos los cuales aun cuando no se venden en condiciones desleales de comercio ni causan un daño serio o amenazan con causarlo a los productores domésticos.

Con base en el anterior criterio las industrias nacionales pueden solicitar a las autoridades comerciales la implementación de esta provisión para que recomienden al jefe de Ejecutivo limitar la entrada de los productos en cuestión con la imposición de tarifas específicas o de cuotas de alivio (relief quotas).

La inclusión de la cláusula de escape, contenida en la sección 201 de la Ley de Comercio de 1974- tuvo sus antecedentes en la legislación comercial precedente. (16) La cláusula de escape constituye -sin lugar a dudas- el procedimiento más político dentro de aquellos de naturaleza administrativa, ya que el criterio para su implementación reside en el "interés económico de Estados Unidos". (17) El otorgar el uso de la cláusula de escape constituye la aplicación de criterios discrecionales y, por ende, su utilización ha sido gradual y bien administrada (18) debido fundamentalmente a los distintos problemas que su estricta implementación podría acarrear.

Los tres criterios anteriormente identificados (subvención, dumping, cláusula de escape) constituyen los fundamentos para la aplicación de disposiciones restrictivas y los tres han estado presentes en las diferentes legislaciones comerciales norteamericanas con distintos grados de discrecionalidad en cada caso.

A continuación se elabora un análisis de las principales legislaciones norteamericanas que contemplan ámbitos de discrecionalidad y que, como resultado de sus efectos extra-territoriales pueden restringir el acceso de las exportaciones al mercado norteamericano.

La Ley de Comercio de 1974

En la Ley de Comercio de 1974 se hizo patente el uso de los recursos discrecionales en la administración del comercio exterior norteamericano. En esta legislación es posible distinguir claramente entre el "proteccionismo regulado por las disposiciones legislativas" y el "proteccionismo discrecional". (19) Ello resulta directamente de la inclusión de la cláusula de escape al cuerpo de la propia Ley. La aplicación de esta cláusula implicó el uso liberal de la discrecionalidad administrativa y, por lo tanto, la flexibilidad en la administración de las restricciones al mercado norteamericano.

El título primero de la Ley de Comercio de 1974 faculta ampliamente al Presidente para emprender negociaciones en el seno del GATT, aplicar el esquema del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), celebrar nuevas negociaciones comerciales a nivel internacional sobre bases bilaterales y, adecuar la ley interna a los acuerdos celebrados. (20)

De igual manera, la Ley confiere al jefe del Ejecutivo la autoridad para administrar el sistema de protección para las industrias más afectadas por las importaciones de Estados Unidos y otorgar compensaciones a los trabajadores afectados por las mismas. (21)

Como resultado directo de la ampliación de las facultades discrecionales del Presidente, la Ley de Comercio de 1974 delegó al jefe del Ejecutivo una autoridad sin precedentes en materia comercial. Asimismo, la Ley amplió el terreno del proceso de formulación de la política comercial al incluir en este la participación de actores importantes como son el Congreso y el Poder Judicial.

En primer lugar, la rama Legislativa vio aumentado su poder para supervisar el proceso administrativo en materia de comercio para asegurar -de esta manera- que

se tomaran en consideración los intereses domésticos representados por este Poder. (22) El Congreso confirió al Secretario del Tesoro (encargado en esas fechas de la administración de la política comercial) el poder inapelable para suspender aranceles (to waive duties) otorgando así el uso liberal de la discrecionalidad administrativa para la promoción de las negociaciones comerciales. (23)

En segunda instancia, la Ley de Comercio de 1974 amplió el ámbito del proceso de elaboración y toma de decisiones de la política comercial al validar la participación del Poder Judicial. La Ley contempló la posibilidad de que los productores internos demandaran las prácticas desleales de comercio con el derecho de apelación judicial (judicial appeal) en contra de determinaciones impositivas adversas a sus intereses. Este hecho otorgó al sector privado empresarial una participación más clara dentro del proceso de toma de decisiones a través de las apelaciones directas a las cortes norteamericanas. (24) Entonces, el poder Judicial se encontró capacitado por el marco legal para intervenir en la solución de las controversias comerciales y conferir a las mismas cierto grado de discrecionalidad en sus fallos.

Todo lo anterior, aunado a la ampliación sin precedentes de las facultades discrecionales del Presidente, hizo incierta la administración de la política comercial en Estados Unidos como resultado de la aprobación de la Ley de 1974. En fin, la Ley de 1974 contempló la posibilidad de restringir el ingreso de productos de importación tanto con base en méritos técnicos como políticos.

La Ley de Acuerdos Comerciales de 1979

Como resultado directo de las negociaciones internacionales de la Ronda de Tokio se hizo necesario en Estados Unidos la adopción de una nueva ley de comercio que hiciera compatibles las prácticas comerciales con los resultados de dichas negociaciones. Así, en 1979 entró en vigor la Ley de Acuerdos Comerciales que amplió las facultades discrecionales del Presidente en materia de comercio exterior.

La nueva Ley otorgó una mayor participación al jefe del Ejecutivo en la realización de investigaciones sobre prácticas desleales, especialmente a raíz de las provisiones de la Sección 301 de dicha Ley. (25) De acuerdo con esta cláusula, el Presidente puede imponer restricciones comerciales si considera que las políticas de promoción de exportaciones de otros países resultan "injustificadas, irracionales o discriminatorias así como una carga para el comercio norteamericano". (26)

De igual forma, la Ley de 1979 amplió el ámbito de participación del Presidente tanto en el proceso mismo de la toma de decisiones (por el hecho de autorizarlo a aceptar o rechazar las recomendaciones en la materia) como en la aplicación de medidas destinadas a contrarrestar las prácticas desleales.

Una importante modificación de la Ley fue la diferenciación que estableció entre las importaciones "justas pero perjudiciales" y las importaciones "injustas". La primera división incluye fundamentalmente a las importaciones que se regulan por las condiciones del mercado pero que resultan perjudiciales para la economía norteamericana ya que causan daño a empresas productoras nacionales. Es posible imponer restricciones a este tipo de importaciones con base en la cláusula de escape y, con el propósito específico de "aliviar" a la industria estadounidense. (27) Bajo estas condiciones el demandante debe justificar

únicamente ante las autoridades que las importaciones constituyen una importante razón o amenazan con causar daños a la industria nacional para que se apliquen aranceles, impuestos o cuotas.

Las importaciones "injustas" se caracterizan porque para su ingreso al mercado de Estados Unidos incurren en prácticas desleales de comercio. Así, se restringe el ingreso de estos productos con el argumento de que los países exportadores están contraviniendo prácticas de comercio internacionalmente aceptadas. Las anteriores incluyen tanto la venta de los productos por debajo del precio normal de los mismos en el país de origen o de procedencia (a los que se aplica impuestos anti-dumping) como las subvenciones estatales (que se "castigan" con impuestos compensatorios). También se consideran "injustas" las importaciones que infringen la Ley de Patentes y Marcas de Estados Unidos (sujetos a la cláusula de exclusión bajo la sección 337 de la Ley de Comercio de 1930) y, las que contravienen acuerdos internacionales o las normas aceptadas de comercio "libre y justo". (28) En este caso, los demandantes deben demostrar el daño antes de que pueda ser aplicado cualquier instrumento comercial para ayudar a las empresas norteamericanas afectadas.

La discrecionalidad en ambos criterios radica no sólo en la vaguedad de su definición sino también en el acceso a la información que pueden tener las partes, lo cual implicaría la resolución óptima de la controversia comercial. Lo que es más, la discrecionalidad aumenta significativamente en esta Ley ya que el Presidente puede aceptar la recomendación de los departamentos encargados del diseño de la política comercial o rechazarla lo cual necesariamente implica incertidumbre en la aplicación de las normas comerciales.

Al respecto, la Ley de Acuerdos Comerciales de 1979 creó mecanismos especiales para llevar a cabo la realización de la investigación administrativa con el objeto de identificar la venta de productos a menor precio o detectar

subvenciones gubernamentales. Bajo estas condiciones, las decisiones se toman con base en la información y evidencias disponibles, lo cual muchas veces ha resultado en detrimento de los productores extranjeros. (29)

Las facultades discrecionales se expandieron hasta incluir al poder Judicial por la vía de la provisión que establece que los procedimientos administrativos para la aplicación de los impuestos compensatorios y anti-dumping se encontraron una vez más sujetos a la revisión judicial. Así decisiones elaboradas por el Departamento de Comercio y la Comisión de Comercio Internacional podían ser desafiadas por las cortes transfiriendo así el poder de discreción. Por ello, algunos autores opinan que la Ley de 1979 desplazó buena parte del poder discrecional sobre el control y el plazo para la imposición de medidas proteccionistas de la rama Ejecutiva a la Judicial, con lo cual las iniciativas proteccionistas pasaron cada vez más al control de la industria nacional afectada por las importaciones. (30)

Otro de los resultados de la aprobación de la Ley de Acuerdos Comerciales de 1979 fue la reestructuración jurisdiccional de las dependencias gubernamentales con funciones en el diseño de la política comercial. La autoridad para la administración de las leyes comerciales internacionales se transfirió del Departamento del Tesoro al Departamento de Comercio (centrando las responsabilidades administrativas en la Comisión Internacional de Comercio). Así, se clarificó la relación jurisdiccional entre las distintas agencias gubernamentales encargadas de la formulación de la política comercial.

En este sentido, la Ley de Comercio de 1979 tuvo por objeto:

Destinar responsabilidades entre: el Servicio Aduanal y el Departamento del Tesoro, en materia de medidas compensatorias y antidumping; el Departamento de Estado, en cuestiones de comercio internacional; el Departamento de Comercio en la fijación de políticas de control y promoción de exportaciones, inversión extranjera y política industrial; el Servicio Agrícola Internacional del Departamento de Agricultura; los departamentos encargados de la política comercial Este-Oeste; la comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos, y el Eximbank. (31)

Asimismo, se estableció la Oficina del Representante Especial para Negociaciones Comerciales, agencia encargada de coordinar la política y las negociaciones comerciales de Estados Unidos. (32)

De igual manera, se pretendió formar una junta de Comercio en coordinación con la Oficina Ejecutiva del Presidente, crear un nuevo departamento de Comercio e Inversiones Internacionales y, ampliar el sistema de asesoría privada sobre cuestiones comerciales. Además se autorizó al Presidente a formar grupos de asesores por industrias o sectores de producción para agilizar el proceso de toma de decisiones. (33)

Finalmente, el Secretario de Comercio perdió la autoridad que antes gozaba el Secretario de Tesoro en cuanto a la exención de aranceles (34) y la administración exclusiva de los impuestos compensatorios.

Empero, a pesar de estar sujeta la aplicación de los impuestos compensatorios y anti-dumping a un Código de Conducta es posible afirmar que la aplicación de estas medidas se realizó de manera discrecional y no obligatoria. Esto significó que la "ley fuera flexible y que se pudiera lograr que su aplicación a productos mexicanos no representara un serio problema para el país". En palabras del propio Tomás Peñaloza:

El quid del asunto radica en la negociación que México pueda hacer frente a Estados Unidos para lograr que la discrecionalidad que tienen las autoridades de ese país para aplicar la Ley no se emplee para perjudicar, en forma deliberada, las exportaciones mexicanas. De manera más concreta, los resultados dependen del poder de negociación de nuestro país y de nuestra habilidad para negociar.

(35)

Para concluir, resulta importante el destacar la relevancia de dos puntos contenidos en la Ley de Acuerdos Comerciales de 1979. En primer término, la discrecionalidad que goza en el proceso de toma de decisiones comerciales el jefe del Ejecutivo y, en segundo término, el hecho de que buena parte de tal poder lo comparte con la rama judicial, a la cual el Congreso entregó facultades discrecionales.

La Ley de Comercio y Aranceles de 1984

La entrada en vigor el 4 de enero de 1984 de una nueva ley de comercio en Estados Unidos significó importantes cambios en las prácticas que regularían la formulación de la política comercial norteamericana. La nueva Ley respondió básicamente a una nueva situación tanto en el contexto interno como externo en el que la administración Reagan intentó enfrentar el creciente deterioro de la balanza comercial estadounidense que se había acentuado desde la segunda mitad de los años setentas.

Empero, la Ley no sólo constituyó la combinación de una política de exportaciones más agresiva y medidas más restrictivas a las importaciones norteamericanas sino que consideró asuntos tales como el problema del alto endeudamiento latinoamericano, las disputas comerciales crecientes con la mayoría de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y otros factores como la liberación mundial de las restricciones existentes a la inversión norteamericana transnacional y al comercio de servicios.

Como resultado directo de los cambios en las condiciones tanto de naturaleza interna como externa, la nueva Ley de Comercio y Aranceles de 1984 legitimó algunas tendencias restrictivas de la práctica comercial estadounidense y avaló la aplicación de medidas unilaterales de protección, principalmente en detrimento del sistema multilateral de comercio y afectando a los intereses comerciales tanto de los países industrializados como de aquellos en desarrollo.

La Ley de Comercio y Aranceles se constituyó en un "instrumento de negociación para la expansión de los intereses comerciales y las inversiones de Estados Unidos" (36) y, por ello, se considera como expreso elemento de la política exterior norteamericana.

La nueva Ley de comercio hace más estrictos los términos de su aplicación a partir de criterios discrecionales que vuelven al régimen comercial cada vez más incierto. Fundamentalmente, estos criterios discrecionales incluyen la capacidad del Ejecutivo para que realice negociaciones bilaterales sobre la base de concesiones recíprocas así como el incremento de los poderes del Ejecutivo para ejercer represalias contra los socios comerciales norteamericanos. Asimismo, la Ley de Comercio y Aranceles le otorga al Presidente una autorización especial para negociar zonas de libre comercio así como acuerdos sectoriales de liberalización del intercambio. La Ley también contempla la posibilidad de que el Jefe del Ejecutivo lleve a cabo una revisión de las características inherentes de los socios comerciales de Estados Unidos especialmente de aquellos que se benefician del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP).

En materia de las facultades discrecionales específicas, la Ley de 1984 reforzó la capacidad del Ejecutivo otorgándole una mayor libertad de negociación sobre cuestiones particulares sin la necesidad de que estas fueran sancionadas por otros actores, especialmente por el Congreso. Debido al predominio del enfoque comercial bilateral existe la tendencia a calificar a la Ley de Comercio y Aranceles de 1984 como una regulación para efectuar un "comercio administrado" (37) ya que toda operación de intercambio surge -por la ampliación de ámbitos de discrecionalidad- administrada de tal manera que reduce a los nuevos participantes a una proporción insignificante del mercado estadounidense.

Todo ello, aumenta de manera significativa el ámbito de discrecionalidad tanto del Presidente como de otros actores gubernamentales para erigir barreras arancelarias y no arancelarias que limitan el comercio exterior de Estados Unidos.

En cuanto a las disposiciones de la Ley que otorgan al Ejecutivo amplio poder de represalia comercial (retaliation) se especifica que éste puede ser utilizado

para tratar de modificar las políticas internas de otros países que Estados Unidos considera como "irracional, injustificable o desleales" (38) La anterior facultad incluida en la Sección 301 de la Ley (conocida como la 'ley de represalia presidencial') fue diseñada para controlar las prácticas desleales de comercio ejercidas por otros países. Básicamente, comprende los diferentes instrumentos legales para que los gobiernos extranjeros eliminen o alteren las políticas y prácticas comerciales que Estados Unidos considera desleales.

El poder de represalia comercial es ejercido directamente por la Oficina del Representante de Comercio de Estados Unidos, la cual cuenta además con la autoridad para imponer tarifas y restringir -de ésta manera- el acceso de los productos al mercado norteamericano. (39) Cuando la Oficina invoca la aplicación del poder de represalia unilateral en un caso comprendido en la sección 301, primero intenta negociar un arreglo con el gobierno extranjero, negociaciones que contemplan discrecionalidad y, que en cierto grado, pueden resultar en la politización de la misma. Si la Oficina del Representante de Comercio considera que no es posible lograr un acuerdo, entonces utiliza sus poderes unilaterales para ejercer represalias a través del aumento de las barreras arancelarias o mediante la aplicación de otras restricciones. (40)

Otros criterios discrecionales de la Ley de 1984 incluyen la operación discrecional de un nuevo tope de 25% o 25 millones de dólares del total de las importaciones registradas por país en la cláusula de la necesidad competitiva (CNC) así como las revisiones periódicas del poder Ejecutivo de los productos elegibles para su inclusión o exclusión del SGP. Ambos criterios consideran para su aplicación factores de naturaleza política y, generalmente su implementación perjudica las relaciones comerciales entre Estados Unidos y sus socios comerciales.

En lo que respecta a la legislación específica para la aplicación de derechos compensatorios y anti-dumping la Ley de Comercio y Aranceles simplifica el proceso de la investigación administrativa para los demandantes nacionales y facilita la determinación de daños. Para tal fin, la Ley contempla la posibilidad de utilizar procedimientos que incluyen:

1. La extensión de la cobertura de las investigaciones sobre derechos compensatorios y anti-dumping a productos que aún no han sido importados (likely sales)
 2. La posibilidad de que el Departamento de Comercio inicie investigaciones de oficio en casos de dumping persistente que involucren a más de un país
 3. La opción de conducir simultáneamente investigaciones sobre derechos compensatorios y anti-dumping en relación con el mismo producto proveniente de los mismos países facilitando de ésta manera que el demandante quede protegido bajo ambos procedimientos.
- (41)

Otra importante modificación que la Ley tuvo en materia de administración impuestos compensatorios es la consideración para aplicar derechos adicionales a los subsidios en cascada (upstream subsidies) y a la acumulación de las importaciones (cumulate imports). Las subvenciones en cascada incluyen aquellas que son otorgadas a algunos de los principales insumos o componentes de un producto y no al producto final mismo, es decir, que su aplicación está dirigida a contravenir prácticas desleales de los exportadores indirectos. (42)

El criterio de la acumulación de las importaciones provenientes de diferentes proveedores de distintos países incluye determinar si dichas importaciones están ocupando un importante lugar en el mercado nacional ("surge") y, por este hecho, pueden aumentar las posibilidades de que la Comisión Internacional de Comercio determine que las importaciones causan daños materiales a la industria local. (43) Como resultado directo de la aplicación de este criterio, los países

exportadores de menor importancia pueden ver afectados sus intereses y específicamente, el monto total de sus exportaciones.

En lo que respecta a la materia de salvaguardia (o cláusula de escape) la nueva Ley de comercio estableció diversos recursos para limitar el acceso al mercado norteamericano de importaciones que causan o amenazan causar daños graves a la industria local. La redefinición del criterio de daño grave puede ayudar a los demandantes a obtener medidas de alivio con fundamento en la cláusula de escape. Asimismo, facilita a la Comisión Internacional de Comercio la determinación de posibles daños a la industria local. Fundamentalmente, éstos cambios limitan la discrecionalidad de esta Comisión en las investigaciones sobre productos amparados dentro de la cláusula de escape.

Otras modificaciones introducidas a la Ley de Comercio y Aranceles de 1984 incluyen el facilitar a la industria norteamericana el acceso a medidas proteccionistas, así como la redefinición de los criterios para lograr la revocación de un impuesto compensatorio o anti-dumping y otras provisiones que contemplan la posibilidad de la imposición de derechos retroactivos en algunos casos. (44)

Uno de los cambios importantes en la legislación comercial de 1984 constituyó la restricción del poder que en la rama Judicial se había delegado a través de la revisión judicial para contravenir las decisiones en la materia. De ésta manera, se eliminaron posibles desacuerdos y desatíos que eventualmente habían surgido entre el poder Judicial y las agencias gubernamentales.

El cambio más importante de la Ley es el que permite al Presidente de Estados Unidos negociar acuerdos comerciales de largo alcance que favorezcan la expansión del comercio norteamericano. (45) Las agencias adscritas al poder Ejecutivo tienen la autoridad para celebrar tratados bilaterales en un amplio espectro de temas (inversiones, comercio de servicios, liberalización de los

mercados, otorgamiento de concesiones mutuas y reciprocidad entre otros) mismos que contemplan la posibilidad de celebrar acuerdos de mercados organizados (UMA's) y acuerdos de restricción voluntaria de exportaciones (VRE's). Ambos instrumentos buscan negociar convenios comerciales recíprocos por un término medio entre las condiciones del mercado nacional y la imposición de medidas proteccionistas unilaterales, con éste proceso de negociación los VRE's y UMA's evitan la creación de legislación comercial proteccionista vía la imposición de límites de exportación previamente aceptados por el país productor. (46)

Sin embargo, estos instrumentos pueden provocar la politización de la estrategia comercial ya que durante el proceso de negociación los diferentes actores involucrados pueden influir de manera determinante la naturaleza del convenio para obtener concesiones para su beneficio. (47)

Es en este punto específico donde las facultades discrecionales tanto del Presidente como de otras agencias del Ejecutivo y gubernamentales aumentan provocando el deterioro del proceso de toma de decisiones de la política comercial.

Con la aprobación de la Ley de Comercio y Aranceles de 1984, el Jefe del Ejecutivo obtuvo una posición privilegiada dentro del proceso de formulación de la política comercial. El Poder Legislativo le otorgó al Presidente casi todas las demandas propuestas en el proyecto de ley y, por ende, es posible afirmar que tiene el Ejecutivo la posibilidad de controlar el proceso mismo de la toma de decisiones.

El hecho relevante resulta en que la intervención discrecional del Presidente se encuentra presente en la legislación de 1984. Esto puede impedir la administración del comercio exterior con bases puramente técnicas. Sin embargo, lo anterior puede ser utilizado por los países exportadores para su propio

beneficio ya que si los representantes de estas naciones elaboran una postura congruente con aquella esgrimida por los sectores internos afines es posible que logren influir directamente en el proceso de toma de decisiones de la política comercial en la defensa de sus intereses comerciales. (48)

Empero, existen límites a la discrecionalidad del Ejecutivo en los asuntos de comercio internacional: en primer lugar, si el Presidente decide no aplicar más impuestos al comercio (especialmente los sugeridos por las comisiones interagenciales o las investigaciones de la Comisión Internacional de Comercio) el Congreso puede contravenir su decisión mediante el uso de una resolución conjunta (49) (la cual, a su vez, puede ser rechazada por el jefe del Ejecutivo y el Congreso puede vetar la decisión presidencial con una votación por mayoría de 2/3). En segundo lugar, aun cuando algunas agencias gubernamentales tienen el poder de hacer recomendaciones al Presidente, la decisión última está en manos del jefe del Ejecutivo. Entonces, las limitaciones en materia de política comercial son mínimas.

Por otro lado, el electorado puede llegar a imponer límites de largo y corto plazo al diseño presidencial en materia comercial a través de su influencia en el voto futuro aunque normalmente este tipo de restricción es un "poder latente, no afirmativo". (50) Sin embargo, la acción de los grupos de presión a través del cabildeo puede lograr que se modifique la autoridad discrecional de que dispone el jefe del Ejecutivo. (51)*

El Sistema Generalizado de Preferencias de 1984

La identificación de las diferentes instancias legales que contemplan ámbitos de discrecionalidad en el esquema norteamericano del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) resulta interesante porque aun cuando no represente éste un importante canal de exportaciones para nuestro país, el esquema se caracteriza por la vaguedad para la aplicación de sus criterios generales además del hecho que otorga un alto grado de discrecionalidad administrativa. Ambos factores permiten a los oficiales norteamericanos restringir la entrada al mercado estadounidense de productos provenientes de México aludiendo a "razones administrativas". (52)

Si bien un mínimo porcentaje de las importaciones estadounidenses se canaliza por la vía del SGP (aproximadamente el 4.9% del total de las importaciones no petroleras) (53) y, dentro de este el monto de exportaciones mexicanas canalizadas a través del sistema es equivalente al 1.5% del total de las exportaciones no petroleras (del cual 191 fracciones cubren el 76% del valor de las exportaciones efectivamente llevadas a cabo a través del programa) (54) ambos factores no eximen la responsabilidad para realizar un estudio de las instancias discrecionales que el esquema de preferencias contempla.

El SGP busca estimular el progreso económico de los países en desarrollo a partir de un trato preferencial para la importación de sus productos y, si bien es cierto que algunos resultados apuntan en esa dirección, el nuevo SGP (resultado de la aprobación de la Ley de Comercio y Aranceles de 1984) se convirtió -más correctamente- en un sistema recíproco, discrecional y de gran incertidumbre en cuanto a su mecánica de operación. Lo anterior fue resultado de las demandas de los diferentes sectores al interior de la sociedad

norteamericanas que perseguían convertir al SGP en un instrumento restrictivo en cuanto a los términos de su aplicación y alcances generales.

En la ampliación de los ámbitos discrecionales fue en donde el proceso de renovación del SGP se concentró, principalmente por la introducción de exigencias de reciprocidad además de la modificación que sufrió para convertirse en un sistema para conseguir concesiones de parte de los países beneficiarios. (55)

Los anteriores criterios hicieron necesario el llevar a cabo negociaciones a nivel bilateral y, ello implicó el otorgamiento de concesiones mutuas y, en última instancia, favoreció la politización de la estrategia comercial dentro de los términos del esquema preferencial.

Es posible suponer que los efectos discrecionales del SGP explican la subutilización que ciertos países como México hacen del esquema. El primero incluye los altos costos de transacción para lograr los beneficios del programa e implica el hecho de que la realización de los trámites para el aprovechamiento de la exención de impuestos es laborioso y requiere del trabajo de personal especializado para realizarlos, particularmente cuando la exportación que se va a llevar a cabo consta de distintos productos en pequeñas cantidades y cuando los artículos tienen dificultad para cumplir con el requisito de contener un 35% de valor agregado nacional (aun cuando la norma de obtener y presentar el certificado de origen ya ha sido eliminada).

En segundo término, los comisionados y oficiales que administran el SGP gozan de amplias facultades discrecionales que a veces se combinan con actitudes proteccionistas e influyen en la determinación en torno a la autorización de las exenciones. (56) Por último, existe una tendencia a excluir automáticamente la entrada a Estados Unidos de diversos productos, con el pretexto de que éstos

no cumplen cabalmente con las condiciones establecidas (de empaque o seguro) estipuladas dentro del marco del SGP.

Lo anterior ilustra el caso de que en la administración del SGP existe una "zona nebulosa de documentación inadecuada y rechazo por meras razones administrativas" y ello significa que los funcionarios aduanales de Estados Unidos ejercen cierto grado de discrecionalidad administrativa al decidir si imponen o no aranceles, lo cual resulta en que el comercio entre ambos países se politice aún más.

Si bien otros países sufren estas mismas limitaciones, es importante señalar que México como principal usuario del SGP norteamericano es afectado, de manera relevante, por vía de las exclusiones administrativas y discrecionales. El programa, tal y como ha sido rediseñado por la Ley de 1984 no minimiza la incertidumbre contenida en su operación. Lo anterior se explica básicamente por el alto poder discrecional delegado a los oficiales administrativos y, aún más importante al poder Ejecutivo norteamericano. En este aspecto específico, el Presidente puede imponer límites discrecionales con base en la aplicación de los elementos de reciprocidad, graduación y la cláusula de la necesidad competitiva. Así, la flexibilidad en la interpretación de principios que sustentan al actual SGP lo transforman en un instrumento de negociación importante y, por ende susceptible de politización ya que posibilita a Estados Unidos a ejercer presión sobre los países beneficiarios potenciales para obtener concesiones adicionales a cambio de la importación de sus bienes.

Además de la modificación en lo que respecta a la aplicación de los criterios de reciprocidad, graduación y la cláusula de la necesidad competitiva las nuevas reglas del juego del SGP introducen nuevas normas con claras implicaciones políticas. Entre éstos criterios destaca la evaluación que realizan las autoridades estadounidenses en torno al grado de acceso que tienen los bienes,

las inversiones y los servicios de las compañías norteamericanas en los mercados de estas naciones así como la consideración de si las exportaciones de los productos en cuestión reciben subsidios o si el país exportador se abstiene de utilizar políticas "no razonables" de exportación así como el grado de garantías que se otorga a la propiedad intelectual norteamericana (patentes, marcas y registros) en el país exportador. Otros criterios no económicos incluyen si el país exportador adopta medidas para reducir prácticas y políticas que afectan a la inversión como los requerimientos de exportación (performance requirements) y si el país respeta los derechos laborales internacionalmente reconocidos y permite la operación de uniones sindicales. (57)

Los anteriores criterios con claras implicaciones políticas, son tomados en consideración durante la administración del SOP específicamente en lo que respecta a la noción de la cláusula de la necesidad competitiva (CNC). La exclusión de productos con base en el criterio de la necesidad competitiva implica la imposición de dos límites: uno superior dado por el 50% del total de las exportaciones por país o 66.4 millones (como valor total de las exportaciones a Estados Unidos) para los países susceptibles de ser beneficiarios por plegarse a las condiciones de apertura de sus mercados a las empresas de Estados Unidos, y un límite inferior, fijado por 25% o 25 millones para los países que no cumplan con ese criterio o cuyos productos hayan alcanzado un grado suficiente de competitividad (sin que se defina como evaluarlo).

La modificación en la aplicación de la cláusula de la necesidad competitiva aumenta la facultad discrecional del Presidente norteamericano para suprimir las importaciones en virtud de la noción de competitividad en el caso de aquellos países que no den acceso a los productos de Estados Unidos. (58) Esta facultad discrecional contempla la imposición de un nivel más bajo de la cláusula y

contempla la autorización del Presidente para suspender su aplicación estricta a algunos productos (President's Waiver Authority). En este caso, el Jefe del Ejecutivo debe consultar a la Comisión de Comercio Internacional para confirmar si la suspensión no afecta a ninguna industria nacional.

Sin embargo, la Comisión debe otorgar al Ejecutivo una resolución especial pues este órgano no tiene poder de veto sobre la suspensión de la aplicación de la CNC (59) lo cual resulta en que las consideraciones de orden político pueden suplantar los criterios comerciales como determinantes principales para establecer la necesidad de competir. (60)

Empero, existe una limitación para la administración y distribución de las suspensiones de la cláusula de la necesidad competitiva. Los países menos desarrollados están excluidos del cumplimiento de la CNC y la suspensión para otros países se limita a un 30% del valor total de las importaciones del año previo bajo el esquema del SGP. Asimismo, únicamente la mitad del valor de éstas suspensiones puede ser otorgado a los países beneficiarios más avanzados definidos como aquellos que tienen un nivel de ingreso per cápita de 8.000 dólares. (61)

El poder discrecional del Presidente de Estados Unidos para reconsiderar productos para su tratamiento preferencial (los cuales fueron excluidos del sistema vía la aplicación de la CNC) implica una negociación entre los países a nivel bilateral y, en última instancia, una posibilidad para que surja la politización de la estrategia comercial.

Otro factor que amenaza con incrementar el grado de politización de la política comercial vía SGP es el criterio de la "elegibilidad negociable" el cual contribuye a la incertidumbre y condicionalidad del programa. (62) En lo que respecta a la designación de productos elegibles dentro del SGP, la Ley de Comercio y Aranceles de 1984 establece que el Ejecutivo deberá llevar a cabo

revisiones periódicas de los productos contenidos en el mismo, específicamente en aquellos casos en que los artículos hayan demostrado determinados niveles de competitividad. (63) La revisión de los productos con un "grado suficiente de capacidad para competir" que debe llevar a cabo el Presidente implica otra instancia más de discrecionalidad en la administración del esquema preferencial. La aplicación de este criterio se justifica con base en objeciones presentadas por la Comisión Internacional de Comercio para evitar la concentración de los beneficios por parte de países productores específicos. (64)

En el proceso de revisión de la elegibilidad participan múltiples actores internos, especialmente aquellos productores que se ven perjudicados por la presencia de bienes de importación en el mercado doméstico (65). Lo anterior resulta en la politización de la estrategia comercial como resultado de la participación de otros actores en el proceso de toma de decisiones.

Utro ámbito de discrecionalidad que se refleja en el diseño de la SGP se refiere a la aceptación generalizada del principio de graduación. Este criterio significa la determinación unilateral del status de desarrollo económico de otros países (especialmente los participantes del SGP), así como el nivel al cual cierto producto es competitivo, el efecto que el trato preferencial tiene sobre ciertos bienes domésticos y, en fin, se refiere a la defensa de los intereses comerciales de Estados Unidos. (66)

Para tal efecto, el Presidente norteamericano define arbitrariamente el status de desarrollo de las naciones de industrialización reciente y, determina las concesiones respectivas que dicho país debe otorgar a Estados Unidos a cambio de aquellas que recibe. (67) Así, es posible establecer que el gobierno estadounidense prefirió la aplicación de límites discrecionales y no técnicos (68) y, por ende, aumentó la posibilidad de politización en el diseño de la estrategia comercial.

La aplicación del principio de graduación implica discrecionalidad, facultad que no únicamente ejerce el poder Ejecutivo, sino también en el Congreso quien presiona al primero para graduar productos y países. Otras partes interesadas pueden también solicitar la limitación del tratamiento preferencial para los países en desarrollo más avanzados económicamente vía la graduación. El nuevo SGP se ha modificado de tal manera que los grupos de interés tienen actualmente mayor posibilidad de influir en su aplicación, lo cual representa mayor sensibilidad a las presiones internas por parte de sindicatos y consumidores y, por ende, alto riesgo de politización. (69)

Aun cuando el SGP ha diseñado un modus operandi con bases técnicas, es posible establecer que, como resultado de las nuevas modificaciones a la Ley de 1984 el esquema se ha convertido en un instrumento de negociación que permite a los Estados Unidos presionar a los beneficiarios para obtener concesiones en materia de política comercial y económica en sus relaciones bilaterales a cambio de un mayor acceso a las preferencias arancelarias del sistema. (70) El esquema al erigirse en un programa para obtener concesiones de los países en desarrollo se aleja de sus postulados originales y modifica las ventajas que éste puede presentar a los países en desarrollo.

Más importante aún es el hecho de que existe una propensión a politizar* (71) la administración del SGP ya que la estructura del mismo queda definida por variables políticas. Lo anterior significa que su adopción responde a factores políticos y no a las necesidades económicas de los países menos desarrollados. (72) Por otro lado, la política comercial norteamericana intentará vincular el otorgamiento del tratamiento preferencial a otras áreas de las relaciones bilaterales entre Estados Unidos y sus principales socios comerciales (73) (por ejemplo, como la liberalización del comercio de servicios, el respeto de la legislación internacional de patentes y marcas, entre otras). (74)

LEGISLACION COMERCIAL Y FACULTADES DISCRECIONALES.
NOTAS.

- (1) León Upalín, "Política Comercial de Estados Unidos. Muro de Contención," en Excelsior, miércoles 18 de febrero de 1987, pp. 1 y 4 F.
- (2) J. M. Finner, H. Keith Hall y Douglas K. Nelson. "The Political Economy of Administered Protection," en the American Economic Review, Vol. 72, No. 3 (junio de 1982) p. 452.
- (3) Idem.
- (4) Ibidem, p. 456
- (5) María Celia Toro, op. cit., p. 13
- (6) Gary Clyde Hufbauer, et. al. op. cit. pp. 5, 8 y 9.
- (7) Ibidem, p. 11
- (8) María Celia Toro, op. cit. p. 13.
- (9) Gary Clyde Hufbauer, et. al. op. cit. p. 12
- (10) Vinod K. Aggarwal, "The Unraveling of the Multi-Fiber Arrangement, 1981: An Examination of International Regime Change," en International Organization, Vol. 37, No. 4 (otoño de 1983) p. 628.
- (11) María Celia Toro, op. cit. p. 13
- (12) Idem.
- (13) Steve Lande y Craig VanGrasstek, op. cit. p. 73.
- (14) Vinod K. Aggarwal, op. cit. pp. 636 y 642.
- (15) J. M. Finner, et. al. op. cit. p. 453
- (16) Los antecedentes a la inclusión de la cláusula de escape en la Ley de Comercio de 1974 son:
 - una provisión en la Ley de Acuerdos Comerciales Recíprocos de 1934.
 - una cláusula de escape formal en el acuerdo de comercio bilateral México-Estados Unidos de 1942.
 - un decreto ejecutivo (1982) fechado en 1945 en el cual el Presidente Truman solicitó se incluyeran en todos los acuerdos comerciales subsecuentes la cláusula de escape.

-la inclusión de la cláusula de escape en la sección 301 de la Ley de Expansión Comercial de 1964.
Cfr. Gary Clyde Hufbauer, et. al. op. cit. p. 7.

- (17) J. M. Finger, et. al. op. cit. p. 452.
- (18) Gary Clyde Hufbauer, et. al. op. cit. p. 7.
- (19) Robert A. Pastor, op. cit. p. 193.
- (20) Tomás Peñañoza, op. cit. p. 129.
- (21) Gustavo del Castillo, op. cit. p.
- (22) Robert A. Pastor, op. cit. p. 193.
- (23) Andrew James Samet y Gary Clyde Hufbauer, "Unfair Trade Practices: A Mexican-American Drama," U.S.-Mexico Project Series, Working Paper No. 1. Overseas Development Council, Abril de 1982. p. 8
- (24) Idem.
- (25) Alejandro A. Violante Morlock, A Critical Juncture in the US-Mexican Trade Relationship: The Automotive Sector, U.S.-Mexico Project Series, Working Paper No. 3. Overseas Development Council, Mayo 1982. p. 13.
- (26) Idem.
- (27) Andrew James Samet y Gary Clyde Hufbauer, op. cit. p. 1.
- (28) Idem.
- (29) Gary Clyde Hufbauer, W. N. Harrel Smith N. y Frank G. Yushmanic, "Bilateral Trade Relations," en Susan Kautmann Purcell, op. cit. p. 144.
- (30) Cfr. John F. H. Purcell, op. cit. p. 31.
Gary Clyde Hufbauer, op. cit. p. 144.
María Celia Toro, op. cit. p. 28.
Matthew J. Marks, "Recent Changes in American Law on Regulatory Trade Measures," THE WORLD ECONOMY: A QUARTERLY ON INTERNATIONAL ECONOMIC AFFAIRS, Vol. 2, No. 4 (febrero de 1980) pp. 437-438.
- (31) Tomás Peñañoza, op. cit. p. 129.
- (32) Ibidem, p. 130.
- (33) Ibidem, p. 136.

- (34) Gary Clyde Hufbauer, op. cit. p. 144.
- (35) Tomás Peñaloza, op. cit. p. 132.
- (36) Sistema Económico Latinoamericano (SELA), "América Latina y la Ley de Comercio y Aranceles de Estados Unidos," en COMERCIO EXTERIOR, Vol. 35, No. 7 (Julio de 1985) p. 725.
- (37) ibidem, p. 726.
- (38) Gustavo Vega Cánovas, "Comercio y Política en EUA: Librecomercio versus proteccionismo desde la Segunda guerra mundial," en Manuel García y Griego y Gustavo Vega (ed) México-Estados Unidos, 1984, México, D. F.: El Colegio de México, 1985, p. 152.
- (39) Steve Lande y Craig VanGrasstek, op. cit. p. 93.
- (40) SELA, op. cit. p. 722.
- (41) ibidem, p. 724.
- (42) idem.
- (43) Steve Lande y Craig VanGrasstek, op. cit. p. 80.
- (44) ibidem, p. 81.
- (45) Mario Dehesa D. y Carla Pederzini, op. cit. pp. 1-2.
- (46) Steve Lande y Craig vanGrasstek, op. cit. pp. 73.
- (47) Carlos Rico F., op. cit. p.
- (48) Steve Lande y Craig vanGrasstek, op. cit. p. 92.
- (49) idem.
- (50) H. Bradford Westerfield, op. cit. p. 32.
- (51) Alejandro A. Violante Morlock, op. cit. p. 14.
- (52) John F. H. Purcell, op. cit. p. 33.
- (53) Steve Lande y Craig vanGrasstek, op. cit. p. 82.
- (54) Mario Dehesa H. y Carla Pederzini, op. cit. p. 26-33.
- (55) Gustavo Vega Cánovas, "Comercio y política en EUA..." op. cit. pp. 153-154.
- (56) Mario Dehesa D. y Carla Pederzini, op. cit. p. 25.

- (57) SELA. op. cit. pp. 72-73.
- (58) Gustavo del Castillo. "Relaciones comerciales..." op. cit. p. 235.
- (59) Steve Lande y Craig VanGrasstek, op. cit. p. 93.
- (60) SELA. op. cit. p. 723.
- (61) idem.
- (62) Ibidem. p. 773.
- (63) Mario Behesa D. y Carla Pederzini, op. cit. p. 7.
- (64) Stephen Cohen y Ronald I. Meitzer, op. cit. p. 148.
- (65) idem.
- (66) Manuel Armendariz y Eric Alvarez G. The Mexican View of US Protectionism, U.S.-Mexico Project Series, Working Paper No. 13, Overseas Development Council, agosto de 1982, pp. 11-12.
- (67) Ibidem. p. 15.
- (68) Stephen Cohen y Ronald I. Meitzer, op. cit. pp. 149-150.
- (69) Isabel Molina W. "La Renovación del SGP Arancelarias y sus implicaciones para México," en Manuel García y Griego y Gustavo Vega (ed) op. cit. p. 165.
- (70) Ibidem. p. 159.
- (71) Gustavo del Castillo, "Relaciones comerciales..." op. cit. p. 239.
- (72) Gustavo del Castillo. "Las Relaciones entre los" op. cit. p. 176.
- (73) Stephen D. Cohen y Ronald I. Meitzer, op. cit. p. 162.
- (74) Cfr. Ronald K. Sheip, "Trade in Services." en FOREIGN POLICY Vol. No. (Invierno de 1986-1987) pp. 64-84.
Harald B. Malmgren. "Negociación de Reglas Internacionales para el Comercio de Servicios." en PERSPECTIVAS ECONOMICAS, Vol. No. (1986-2) pp. 27-36.

**COMERCIO BILATERAL Y POLITIZACIÓN:
EL CASO DE LOS PRODUCTOS MEXICANOS CON IMPUESTOS COMPENSATORIOS.**

La politización de los conflictos comerciales es un tema que ha recibido relativamente poca atención a nivel académico. Fundamentalmente, ello se debe a la dificultad que se presenta para identificar las diferentes instancias de politización durante la resolución de las controversias comerciales.

Si bien teóricamente la legislación comercial de Estados Unidos se debe administrar con bases principalmente técnicas (1) es posible afirmar que, tal y como se expuso en el capítulo anterior, este no es siempre el caso durante el proceso de toma de decisiones de la estrategia comercial norteamericana. Se presupone que dicho resultado tiene su origen en las amplias facultades discrecionales que goza -entre otros poderes- la rama Ejecutiva misma que pueden generar el surgimiento de una controversia comercial.

Una controversia comercial es el resultado del anuncio gubernamental con visos a la imposición de restricciones a la comercialización de un producto específico y se genera primordialmente por la naturaleza fragmentada y descentralizada del proceso de toma de decisiones en la política comercial norteamericana. Así, las controversias pueden resultar de una percepción proteccionista extrema generada del lado mexicano a raíz de la cual los exportadores nacionales demandan a las instituciones gubernamentales mexicanas mayor apoyo para la comercialización de los productos mexicanos en el mercado vecino. Luego entonces, el gobierno mexicano puede pedir a su homólogo estadounidense una mayor cooperación en el ámbito comercial y demandar el cese de las medidas restrictivas unilaterales que afectan el flujo y la cantidad de productos que tienen como principal destino el mercado de ese país.

La politización de la implementación de la estrategia comercial también surge por la participación de grupos domésticos en el proceso de toma de decisiones. Asimismo, es el resultado de la negociación entre las partes involucradas ya sea durante la suscripción de un acuerdo bilateral de comercio o un acuerdo de suspensión en la aplicación de impuestos compensatorios, anti-dumping, por cláusula de escape u otros gravámenes y restricciones cuantitativas a las exportaciones mexicanas.

A continuación se estudia un tipo específico de controversias comerciales entre México y Estados Unidos, a saber, aquellas que se generan en torno a los productos mexicanos sujetos a investigación para la aplicación de impuestos compensatorios en el período 1980-1986. (Cfr. Cuadro 2) De los 27 casos presentados es posible deducir patrones recurrentes de comportamiento durante el proceso de toma de decisiones en Estados Unidos así como otras generalidades cuyo conocimiento puede ser útil para negociaciones comerciales futuras. En el análisis particular de cada caso se resalta la importancia de considerar las acciones comerciales norteamericanas como parte de una política comercial global y, no diseñada expresamente en detrimento de México. Se desprende del presente análisis que los mismos productos mexicanos de exportación han sido objeto de múltiples investigaciones sobre prácticas desleales de comercio y que, si bien se han impuesto derechos adicionales en éstos rubros también se ha incrementado notablemente el monto de este tipo de exportaciones mexicanas. Así, es posible afirmar que de los mismos sectores económicos con controversias entre ambos países, año con año se exporta más.

Los veintisiete casos estudiados forman parte del total de las acciones restrictivas realizadas por la administración Keagan en sus dos períodos de gobierno en contra de los productos procedentes de México (además existen investigaciones por prácticas de dumping y de salvaguardia las cuales por

razones de espacio no se analizan en el presente estudio). Durante los primeros cuatro años de gobierno del Presidente Reagan (1980-1984) las investigaciones contra productos mexicanos formaron parte de las 81 investigaciones para la aplicación de impuestos compensatorios registradas por las autoridades comerciales en Estados Unidos. De las mismas resultaron 56 decisiones administrativas de las cuales 27 constituyeron ordenes de aplicación de impuestos compensatorios, 24 investigaciones terminadas o suspendidas y un total de 5 resueltas con fallo negativo. (2)

De las 27 ordenes de aplicación de derechos compensatorios, la distribución por país fue la siguientes: México -12 casos, Brasil -6 casos, Corea y Argentina -2 casos cada país y, Pakistán Uruguay y Trinidad y Tobago -1 caso respectivamente.

En este período, los productos mexicanos con gravámenes para su entrada a Estados Unidos fueron: prendas de vestir de piel, azulejos de cerámica, globos y pelotas de látex, litargirio, pectina, hilados de polipropileno, película de polipropileno, fundiciones para la construcción, negro de humo, cemento, vidrio flotado y flotillos.

En todas las investigaciones de productos mexicanos los demandantes norteamericanos argumentaron la existencia de daño a sus industrias. Específicamente, enfatizaron el hecho de que la competitividad de las exportaciones mexicanas era el resultado directo de la utilización de subsidios a la exportación. (3) Las subvenciones mexicanas identificadas por las autoridades comerciales estadounidenses durante la investigación de productos para la aplicación de impuestos compensatorios fueron 13. Dentro de las anteriores destaca por su recurrencia la utilización de financiamiento preferencial para productos de exportación (especialmente otorgado por el FOMEX,

PROFIDE, entre otros) y el uso de incentivos fiscales (como los CEDIS y CEPROFIS). (Cfr. Cuadro 2, NOTAS)

Como resultado de la utilización de subvenciones gubernamentales para la promoción de las exportaciones mexicanas y con visos a la obtención de la "prueba de daño" (a través de la cual se impedía la imposición automática de derechos compensatorios) México acordó con Estados Unidos el desmantelamiento de las políticas financieras de promoción de las exportaciones así como la suspensión del otorgamiento de incentivos fiscales con la firma del Entendimiento México-Estados Unidos sobre Subsidios e Impuestos Compensatorios.

(4) El otorgamiento a México de la prueba de daño ha facilitado el acceso de los productos manufacturados mexicanos al mercado norteamericano y, en todos los casos en los que se han iniciado investigaciones para la aplicación de impuestos compensatorios desde 1985 todos los fallos comerciales han sido favorables a México (con la excepción de la aplicación de impuestos compensatorios a las exportaciones mexicanas de utensilios de cocina de acero porcelanizados, 1986). Lo anterior puede ser el resultado expreso del "entendimiento entre ambos países a través del cual se pretenden conservar en buenos términos las relaciones comerciales bilaterales" primordialmente porque México ha aceptado regular su intercambio por las leyes internacionales y, más importante porque las autoridades mexicanas han decidido elegir el camino del libre comercio. Además, cabe destacar el hecho de que si bien la legislación comercial facilita a los productores nacionales las vías de acceso a la "protección indiscriminada", los nuevos procedimientos para la aplicación de impuestos compensatorios han aumentado los costos para los demandantes y ello desanima a los productores norteamericanos de iniciarlos. (5)

El rango de los impuestos compensatorios aplicados a productos mexicanos es de 0.80% a 55.78% ad valorem aun cuando la mayoría de los casos se encuentran

dentro del intervalo de 0.80% y 11.75%. La excepción más importante la constituye las exportaciones de los productos de cal y cal hidratada con un gravamen del 55.91%.

De acuerdo con el procedimiento típico de asignación de impuestos compensatorios (Cfr. Cuadro 1, Capítulo Primero) existen diferentes tipos de respuestas en esta materia. En primer lugar, la investigación puede resultar con un fallo positivo, lo cual implica la imposición de derechos compensatorios. En segunda instancia, la determinación puede resultar negativa o, en su defecto, de minimis (es decir cuando el monto total del subsidio encontrado es menor a 0.5% y, por ende, no se le aplican impuestos compensatorios) (6). En tercer lugar, la demanda puede ser retirada por parte del demandante, por lo cual se falla como investigación terminada. En cuarto lugar, la investigación puede ser revocada como resultado de una revisión administrativa subsecuente, en la cual se confirma que la utilización de montos compensables ha sido suspendida. Por último, una investigación puede resultar en un acuerdo de suspensión de aplicación de impuestos compensatorios. La administración comercial norteamericana está facultada para suspender una investigación cuando se haya celebrado un convenio entre ambas partes involucradas que cumpla las exigencias legales respectivas. Existen dos tipos de acuerdos de suspensión, el convenio para eliminar o compensar totalmente un subsidio o cesar las exportaciones de la mercancía subsidiada y, el convenio para eliminar los efectos del daño causado. En el primer caso, la administración comercial norteamericana puede suspender una investigación si el gobierno del país en el que se supone otorgado el subsidio conviene en eliminarlo completamente o si los exportadores que tengan una participación sustancial en las exportaciones respectivas convienen en compensarlo en un plazo de 6 meses posteriores a la suspensión de la investigación. De igual manera, procede una suspensión de la investigación

cuando cesan las exportaciones a Estados Unidos dentro de los 6 meses posteriores a la fecha en que se suspende la investigación. El acuerdo de suspensión debe "concordar con el interés público" (7) y representa una instancia de negociación que puede propiciar la politización de la estrategia comercial.

De los 27 productos estudiados en el presente análisis (que representan el 100% de los bienes sujetos a investigaciones en materia de subsidios y, por ende, la aplicación de derechos compensatorios) actualmente se encuentran 11 productos con impuestos compensatorios vigentes o sea el 43% del total de los casos. El resto lo constituyen 5 resoluciones con fallo negativo o sea el 18% del total, 4 peticiones retiradas y 4 en las cuales se convino un acuerdo de suspensión, es decir el 14% respectivamente. En dos casos fue revocada la aplicación del impuesto compensatorio, es decir el 7% del total y solamente en uno de los casos se resolvió la investigación con una determinación de minimis lo que equivale al 3% del total de casos.

Ante la evidencia de la revocación unilateral, el retiro de la petición, la celebración de un acuerdo de suspensión o en el caso de la resolución negativa es posible suponer que al menos en 15 ocasiones pudo haber politización del proceso de toma de decisiones. Lo anterior no significa que en los 11 casos restantes resueltos con la imposición de derechos compensatorios no haya habido intentos de politización. Sólo en la controversia resuelta con el fallo de minimis es posible afirmar -a priori- que no se dio la politización de la estrategia comercial norteamericana. Por tal motivo, se estudia a continuación caso por caso el proceso de toma de decisiones para la aplicación de impuestos compensatorios durante el período 1980-1986.

EL RECORD: RELACION DE LOS "CASOS-PRODUCTO"

Prendas de Vestir de Piel.

En noviembre de 1980 la empresa Ralph Edwards Sportswear Inc. solicitó la primera demanda en contra de México con visos a la imposición de derechos compensatorios con base en los criterios de la nueva Ley de Acuerdos Comerciales aprobada en 1979. El producto investigado eran las exportaciones mexicanas de ropa de piel, artículo que desde 1978 había sido previamente analizado por su comportamiento en el mercado norteamericano. En aquella ocasión se determinó que los subsidios utilizados para su exportación eran menores a 0.5% o técnicamente de minimis.

A fines de 1980, la compañía demandante se sintió afectada por las importaciones en este rubro provenientes de cinco países entre los cuales se incluía a México. (1) En este contexto, la investigación preliminar formó parte de una política comercial global y no fue una estrategia diseñada expresamente en detrimento de los intereses comerciales de nuestro país.

En este caso particular, el demandante consideró la utilización por parte de los exportadores mexicanos de los Certificados de Devolución de Impuestos (CEDIS) como una subvención gubernamental susceptible de ser compensada por las autoridades comerciales norteamericanas. De acuerdo con la nueva Ley, los CEDIS constituían deducciones indirectas de impuestos mismas que podían ser sujetas a la aplicación de derechos compensatorios. (2) La determinación preliminar encontró que a raíz de la utilización de los CEDIS se duplicaban los beneficios de la deducción de impuestos tanto por su utilización directa como por el uso del nuevo mecanismo impositivo mexicano el impuesto al valor agregado (IVA). (3)

El caso de la investigación de la ropa de piel puede ser visto como un indicador del nuevo impacto de la ronda de Tokio (4) ya que además de haber sido castigadas las exportaciones en este rubro con un impuesto compensatorio del 5.2% adicional entraron en vigor disposiciones comerciales que trataron a México como un país no signatario del Código de Subsidios e Impuestos Compensatorios resultado de las Negociaciones Multilaterales de 1974-1979.

Por ello, México no obtuvo la prerrogativa de la "prueba de daño" y, únicamente fue suficiente demostrar la existencia de un subsidio para conseguir la imposición de aranceles que lo compensaran.

La investigación, durante el período que va desde el 12 de noviembre de 1980 al 10 de abril de 1981 (fechas del inicio de la misma hasta la determinación final, respectivamente), mostró la aplicación de criterios de naturaleza técnica para la imposición de derechos compensatorios. La administración comercial norteamericana reticó la "falta de voluntad política para otorgar a México un tratamiento comercial especial y diferenciado" (5) en lo que respecta a la imposición de derechos compensatorios.

Así, es posible establecer que durante la investigación en torno al comportamiento de las prendas de vestir de piel en el mercado norteamericano no se manifestó la presencia de criterios políticos y, por ende, no es posible identificar la politización de la estrategia comercial estadounidense en este caso específico.

Siendo las revisiones periódicas un criterio administrativo vigente para la aplicación de los impuestos compensatorios (6) el 21 de enero de 1983 se llevó a cabo la primera revisión administrativa en torno al comportamiento de las prendas de vestir de piel en el mercado de Estados Unidos. En esta fecha, se determinó la existencia de otras subvenciones gubernamentales mismas que debían

ser sujetas a gravámenes adicionales y, el 31 de marzo de ese año, se estableció un impuesto compensatorio del 13.35% ad valorem.

En ese mismo año, como resultado de la segunda revisión administrativa, se redujo el monto del impuesto compensatorio a un nivel del 11.69% el cual en 1985 nuevamente se redujo a un nivel de 2.71% ad valorem.

Los resultados de la cuarta determinación final, en 1986, indican la imposición de derechos compensatorios del orden del 11.75% que siguen vigentes actualmente. La aplicación de los derechos compensatorios se encuentra diferenciada por empresas (respondiendo a los alegatos y pruebas que presenta el Comité de Defensa a las Exportaciones) y, actualmente 3 empresas gozan de la exención del pago de impuestos compensatorios ya que demostraron no beneficiarse de los subsidios compensados para la exportación de sus productos.

Cabe hacer mención de que este impuesto resulta elevado si se considera que las determinaciones de la 3a. Revisión fueron de 2.71% tanto en la Preliminar como en la Final. Este incremento se presentó ante la falta de cooperación de las empresas exportadoras en la respuesta del cuestionario, ya que fue una mínima parte de estas la que proporcionó la información necesaria, situación por la cual el Departamento de Comercio se basó en la "mejor información disponible" para fijar el monto del impuesto compensatorio.

Fundamentalmente, en el curso de las investigaciones ha sido compensada la utilización de financiamientos preferenciales a la exportación, especialmente los otorgados por FOMEX y FONKI. Asimismo, resulta importante como subsidio compensado el uso de incentivos fiscales (CEPROFIS y CEUIS) como promotores de las exportaciones mexicanas de artículos de vestir de piel los cuales hacen más competitivo el producto en el mercado norteamericano.

La fecha de inicio de la 5a. Revisión Administrativa fue el 31 de mayo de 1986 comprendiendo el período del 1o. de julio de 1984 al 31 de diciembre de 1985. El

gobierno de México entregó el cuestionario al Departamento de Comercio el 18 de agosto de 1986 mismo que realizó una verificación previa del 17 al 25 de noviembre de 1986. Actualmente, se está en espera de los resultados preliminares de esta 5a. Revisión.

Baldosas, Tejas y Azulejos de Cerámica.

Por primera vez en 1982 se gravaron con impuestos compensatorios las exportaciones mexicanas de productos de cerámica. En principio, es posible afirmar que, como resultado de la demanda de la Asociación Norteamericana de Productores de Azulejos de Cerámica (Tile Council of America, Inc.) se encontró que la competitividad de los bienes exportados por México se debía al uso de subvenciones gubernamentales dirigidas a la promoción de las exportaciones. Por ello, se hacía necesaria la aplicación de impuestos compensatorios que gravaran la entrada de los mismos al mercado norteamericano.

La imposición de derechos compensatorios fue el resultado de las presiones domésticas por mayor protección y restricción a la entrada de productos de ésta naturaleza al mercado de Estados Unidos por parte de un sector industrial tradicionalmente protegido.

Dentro del grupo de los exportadores afectados (mismo que incluye países como Brasil, Canadá, Italia, Japón, España y Alemania Federal) México sufrió tardíamente las restricciones a las exportaciones de productos de cerámica al mercado norteamericano las cuales datan desde 1930. Los altos aranceles en éste sector surgieron con la aprobación de la Ley de Tarifas de 1930 en la cual se establecieron impuestos ad valorem a éstas importaciones del orden aproximado de 53.8%. (?)

Si bien en los años siguientes se registró una disminución en los aranceles a los productos de cerámica (8) su desarrollo muestra que es un sector ampliamente protegido por la legislación comercial norteamericana subsecuente.

La protección de la industria de la cerámica en Estados Unidos ha sido tradicional y, con la incorporación de los resultados de las Negociaciones Comerciales Multilaterales de la Ronda de Tokio a la Ley de Acuerdo Comerciales de 1979 se diseñó un nuevo mecanismo de restricción a éste tipo de importaciones. Lo anterior significó la reducción de las tasas impositivas a lo largo de 8 revisiones anuales que terminarían en 1987 y pretendían reducir el monto de los impuestos compensatorios a los productos de cerámica. (9)

Es dentro del anterior contexto en el cual deben comprenderse las acciones norteamericanas en contra de las exportaciones mexicanas de cerámica. Así, la demanda de 1982 se encuentra inmersa dentro de una política restrictionista del ramo delimitada por los criterios técnicos aprobados en la Ronda de Tokio (ocho reducciones anuales escalonadas que pretendían la correcta administración de la protección a éste sector).

Empero, la acción del gobierno norteamericano en contra de los productos de cerámica provenientes de México tuvo resultados de gran envergadura para nuestro país. México no tenía derecho a la prueba de daño y, por lo tanto, el simple hecho de identificar subvenciones gubernamentales en la comercialización de un producto lo hacía inmediatamente susceptible a la imposición de gravámenes compensatorios.

El 10 de mayo de 1982 el Departamento de Comercio anunció los resultados finales de la investigación en contra de las exportaciones de cerámica y, por ello, se determinó la imposición de derechos compensatorios por el 15.84% ad valorem. Esta resolución excluyó a una empresa mexicana la cual demostró no

beneficiarse de los subsidios identificados (que incluían la utilización de créditos preferenciales así como el empleo de incentivos fiscales). (10)

La importancia de la aplicación del impuesto compensatorio a las exportaciones de cerámica fue determinante para México ya que del porcentaje total de las importaciones norteamericanas del ramo para 1981 (46% del consumo norteamericano aparente) (11) México contribuía con aproximadamente el 10 y 15%. (12) Lo anterior, según algunos autores, suponía que el gobierno de México "aseguraría una vigorosa representación de sus intereses en contra de la petición". (13) Sin embargo, el curso proteccionista registrado en este sector fue guía para la aplicación final de impuestos compensatorios excluyendo la consideración de factores de otro tipo. Lo anterior se comprueba por el hecho de que revisiones subsiguientes de este producto han tendido a disminuir el orden de los gravámenes demostrando de esta manera un apego a las disposiciones generales en torno a los productos de cerámica diseñadas en 1980.

Sin embargo, la politización de la estrategia comercial en lo que respecta a los productos mexicanos de baldosas, tejas y azulejos de cerámica fue nula con respecto a lo que algunos observadores esperaban y su implementación fue con base en criterios de naturaleza técnica resultados de las negociaciones multilaterales de comercio (1973-1979).

En mayo de 1986 (mes aniversario de la investigación de este producto) se solicitó la Revisión Administrativa del caso en virtud de que existían varias empresas exportadoras que no habían tenido los beneficios de la intervención del gobierno de México y sus productos estaban sujetos a impuestos compensatorios. De tal manera, en febrero de 1987 se realizó la verificación relativa a la 5a. Revisión Administrativa sobre este producto por lo cual se está en espera de los resultados preliminares de la misma.

Globos y Pelotas de Látex

El análisis de la aplicación de impuestos compensatorios a las exportaciones mexicanas de productos de látex debe hacerse en dos partes, una que considere el desarrollo de los acontecimientos registrados en mayo-junio de 1981 y, otra con el reinicio de la demanda, período que empieza el 26 de mayo de 1982. Aun cuando en ambas etapas se discutió el tema de la identificación de subsidios gubernamentales en las exportaciones mexicanas de globos y pelotas de látex (incluyendo las peras de pugilato) los resultados fueron diametralmente opuestos en ambos casos así como el proceso mismo de la aplicación de impuestos compensatorios.

En mayo de 1981, la National Latex Product Corporation acusó a los productores mexicanos del ramo de estar recibiendo subvenciones gubernamentales para la exportación de sus artículos. Esta no era la primera vez en que se atacaba a los productos mexicanos de látex ya que ésta petición estuvo precedida por dos intentos fallidos para eliminar estas mercancías del esquema de preferencias norteamericano (SUP) durante la década de los setentas.

En 1981, se identificaron como prácticas desleales de comercio la utilización de los CEUIS, el otorgamiento de exenciones de impuestos a la importación de maquinarias e insumos, el empleo de financiamientos preferenciales y el uso de los servicios de promoción de las exportaciones otorgados por el Instituto Mexicano del Comercio Exterior (INCE), entre otros. Por lo tanto, se pidió la aplicación de impuestos compensatorios para evitar la competencia desleal que los productos mexicanos mostraban en el mercado estadounidense. (14)

Tal y como sucedió en la controversia de las prendas de vestir de piel, las exportaciones mexicanas no estuvieron sujetas a la prueba de daño ya que México no era un país signatario del Código de Subsidios. Empero, existía el precedente

en la práctica legal norteamericana (y hay que recordar que en la tradición legal anglo-sajona los antecedentes constituyen guías de acción jurídica) de que los bienes que entraran al mercado norteamericano libres de impuestos, como era el caso de los productos en cuestión, tenían derecho a tal prueba.

Ante este dilema, la National Latex Product Company sostuvo que México, al no ser signatario del GATT ni del Código de Subsidios, ni tener algún acuerdo bilateral de comercio con Estados Unidos no podía ser objeto de la prueba de daño. Además, Estados Unidos no tenía ninguna "obligación internacional" para conceder el uso de la misma. (15)

Frente a esta situación, los asesores legales de los exportadores mexicanos así como los importadores norteamericanos argumentaron que Estados Unidos sí tenía la "obligación internacional" para otorgar a los productos mexicanos investigados la prueba de daño y, por ende, que las regulaciones en torno a la imposición de los derechos compensatorios requerían de la petición de la misma por parte de la Comisión de Comercio Internacional.

Finalmente, en junio de 1981 el Departamento de Comercio resolvió de manera favorable a México la controversia comercial suscitada argumentando que "rechazaba la petición porque no se comprobaba el alegato de daño". El Departamento de Comercio rechazó la demanda al no encontrar daño o alegato de daño y se mostró en contra de iniciar de las investigaciones pertinentes para la imposición de derechos compensatorios.

El Departamento de Comercio reflejó el deseo de la administración Reagan de establecer una relación de trabajo en buenos términos con México al resolver la decisión sobre las exportaciones mexicanas de globos y pelotas de látex a su favor. Para la emisión del fallo final, el Secretario de Comercio ejerció la facultad discrecional contemplada en la Sección 303 (a) (2) al argumentar que

debería existir una prueba de daño para los productos mexicanos que entraban al mercado norteamericanos libres de impuestos. (16)

La decisión negativa del Departamento de Comercio se fundamentó en la utilización de la autoridad discrecional administrativa la cual "aisió a México de la estricta aplicación de las leyes comerciales norteamericanas". (17) La discrecionalidad se combinó -durante el proceso mismo de toma de decisiones- con criterios de naturaleza técnica como fue la utilización del "alegato del daño" a favor de México para impedir la aplicación de impuestos compensatorios.

A nivel de procedimientos burocráticos, la administración comercial demostró que era posible modificar la legislación comercial en favor de un exportador ignorando los impactos que sus productos tenían sobre el mercado interno. Lo anterior demuestra una primera instancia de politización en la implementación de la estrategia comercial norteamericana al respecto. (18)

Aunado a ello, distintos autores coinciden en afirmar que la visita del Presidente López Portillo a su homólogo estadounidense en junio de 1981 ayudó a resolver el curso de esta controversia comercial a favor de México. De tal manera sostienen que la controversia de los globos y las pelotas de látex constituyen un caso en el cual las presiones políticas ejercieron una influencia decisiva en la resolución del mismo. (19) Se llegó a afirmar que "solamente los (observadores) inocentes sin remedio pudieron considerar la visita del presidente López Portillo y la decisión final del Departamento de Comercio como eventos no relacionados entre sí". (20)

Todo lo hasta aquí expuesto implica no sólo una segunda instancia de politización de la estrategia comercial norteamericana sino al mismo tiempo la vinculación entre temas de la agenda bilateral, específicamente a nivel de las reuniones cumbres presidenciales (summit linkages) según los términos expuestos en el primer capítulo.

Sin embargo, la reacción del público y del Congreso ante la decisión del Departamento de Comercio al caso de los globos y las pelotas de látex no se hizo esperar. El sentir a la "regulación administrativa" fue en gran medida negativa y, la compañía norteamericana afectada apeló la decisión del Departamento de Comercio en la Corte de Comercio Internacional. (21) Varios abogados especializados y otros observadores interesados en materia de comercio dudaron que la Corte apoyaría el punto de vista del Departamento de Comercio de que un "alegato de daño" a los intereses norteamericanos fuera necesario en este caso específico. La decisión de retiro fue asimismo criticada por los representantes norteamericanos, específicamente por el Senador John Heinz quien denunció esta acción como la "más seria violación a la Ley de Acuerdos Comerciales" (22) al tiempo de introducir definiciones más precisas para la aplicación del Código de Subsidios. (23)

A este primer intento de aplicación de impuestos compensatorios claramente politizado siguió una segunda etapa de investigación que se inició con la introducción de una nueva demanda, el 26 de mayo de 1982. Durante este proceso -va con el precedente sentado el año anterior- el Departamento de Comercio resolvió la controversia comercial a favor del demandante con la imposición de derechos compensatorios diferenciados por cada producto (es decir un impuesto para los globos de látex y otro para las pelotas).

Esta vez la resolución apeló a criterios técnicos y gravó las exportaciones mexicanas de globos con un 5.97% de impuestos compensatorios y a las exportaciones de pelotas de látex provenientes de México con un derecho compensatorio del orden del 6.23%, con base en los resultados publicados el 27 de diciembre de 1982 en el Federal Register.

Tal y como sucede en otros casos de productos sujetos a impuestos compensatorios, los gravámenes de los globos y pelotas de látex han sufrido

modificaciones resultado de las subsecuentes revisiones administrativas. Actualmente, el monto a pagar es de 4.54% para las exportaciones de globos y 3.45% para las exportaciones de pelotas de látex, estos impuestos cubrían el período del 10. de abril al 31 de diciembre de 1983. Para efectos de depósito y, tomando en cuenta los aumentos de las tasas de interés de FOMEX anunciados a partir del 2 de septiembre de 1985, el Departamento de Comercio asignó un depósito efectivo de 2.92% para globos y 1.98% para pelotas, en todas las entradas realizadas después de la fecha de la publicación de la Determinación final.

Ambos productos incluidos en el SGP norteamericano son susceptibles de revocación en su tratamiento arancelario preferencial aun cuando a la fecha, prevalece el mismo impuesto toda vez que no se solicitó celebrar una revisión administrativa en el mes aniversario (diciembre de 1986).

Litargirio, Plomo Rojo y Estabilizadores de Plomo

En 1963 las autoridades comerciales norteamericanas iniciaron la primera investigación para revisar el comportamiento de las exportaciones mexicanas de litargirio u óxido de plomo (producto utilizado en la fabricación de pilas secas, insecticidas, pinturas, curtición, la industria del caucho y en composiciones para cabezas de cerillos). Así, con fecha del 24 de octubre de 1964 las mismas autoridades determinaron que las ventas de este producto en el mercado interno no se realizaban por debajo del precio justo, es decir en condiciones de competencia desleal, que requirieran la aplicación de impuestos antidumping para su comercialización en Estados Unidos. (24)

El 12 de julio de 1982 se inició una nueva investigación sobre subsidios e impuestos compensatorios en contra del litargirio, plomo rojo y estabilizadores de plomo procedentes de México. Las industrias estadounidenses compradoras de litargirio denunciaron ante las autoridades responsables el hecho de que la exportación de este producto a los Estados Unidos se beneficiaba de incentivos tanto de naturaleza fiscal como financiera en su país de origen. Entre ellos sobresalía por su importancia el otorgamiento de los créditos de FOMEX así como los previstos por el Art. 94 de la Ley Nacional Bancaria y el empleo de exenciones fiscales y reducciones de impuestos por la vía de importación de insumos. Así, en ese mismo año se gravó la entrada del litargirio mexicano con un impuesto compensatorio del 3.73% ad valorem.

Como resultado de tres revisiones administrativas subsecuentes (en 1984, febrero de 1986 y octubre de 1986, respectivamente) rige a la importación de este producto mexicano un impuesto compensatorio de 1.56% ad valorem para las importaciones registradas en el período enero-diciembre de 1984 y un impuesto de minimis para el depósito de esta mercancía a partir de la fecha de esta determinación.

La aplicación de impuestos compensatorios en el caso de las exportaciones mexicanas de litargirio siguió los canales rutinarios dentro del Departamento de Comercio para su implementación utilizando criterios de naturaleza estrictamente técnica, es decir que no se registró ningún intento de politización. El litargirio es un producto incluido en el SGP norteamericano aun cuando las exportaciones mexicanas han sido excluidas en dos fracciones por exceder los límites impuestos por la cláusula de la necesidad competitiva. Además, el litargirio es un producto afectado por investigaciones recientes en materia de subsidios e impuestos compensatorios y, por ende, susceptible de revocación unilateral en su tratamiento arancelario preferencial.

Actualmente, se está en espera del cuestionario por parte del Departamento de Comercio para el período de investigación que comprende del 1o. de enero al 31 de diciembre de 1985, una vez que se solicitó el pasado mes de diciembre de 1986 el inicio de la 4a. Revisión Administrativa.

Pectina

Aun cuando las exportaciones mexicanas a Estados Unidos de pectina sólo constituyen una mínima proporción del mercado doméstico de importación y llegan a un total de 2 millones de dólares (Cfr. Cuadro 2) diversas empresas norteamericanas del ramo solicitaron en 1982 a la administración comercial de ese país una investigación de este producto y sus niveles reales de competitividad.

La pectina es un producto de origen vegetal que se utiliza en la preparación de jaleas, mermeladas y compotas así como un aditivo fundamental en la industria de conservas. De igual manera, la pectina tiene importantes usos para la industria farmacéutica y la textil gracias a su propiedad para formar soluciones espesas. De estas cualidades se deriva su importancia comercial en el mercado norteamericano.

El demandante norteamericano -Hercules Chemical- es una compañía transnacional que opera en nuestro país como Química Hércules, S. A. competidora de Pectina de Mexico, S. A. (única empresa exportadora mexicana de este producto). La demanda con visos a la imposición de derechos compensatorios más que analizar el comportamiento de las exportaciones procedentes de México tenía el objetivo de proteger las importaciones que Estados Unidos hacía a través de Hercules

Chemical y sus subsidiarias en Dinamarca, Italia y Alemania (por medio de una planta piloto montada en Estados Unidos).

La primera etapa de la investigación de este producto **reveló** que las exportaciones mexicanas se beneficiaban de la utilización de créditos preferenciales otorgados por FOMEX, además del uso de incentivos fiscales como los CEPKUFIS. Como resultado de ello, el 23 de agosto de 1982 se publicó en el Federal Register la determinación preliminar al respecto recomendando la aplicación de impuestos compensatorios del orden de 8.35%. Sin embargo, en diciembre del mismo año se celebró un acuerdo de suspensión entre las partes involucradas (exportadores mexicanos y productores norteamericanos) a raíz del cual la empresa mexicana podía beneficiarse de una tasa cero de derechos de importación si se comprometía a eliminar la utilización de los subsidios identificados.

El Acuerdo de Suspensión de 1982 se celebró entre la empresa Pectina de México, S. A. (actualmente Grinsted de México, S. A. de C. V.) y las autoridades del Departamento de Comercio de Estados Unidos a través de su administración de Comercio Internacional (International Trade Administration) con la mediación del gobierno de México representado por las autoridades del IMCE. Asimismo, intervinieron los importadores norteamericanos para que el demandante retirase la petición. En este punto específico resulta interesante la movilización de aliados transnacionales para detener la asignación de impuestos compensatorios.

En esta etapa y, por las características mismas del proceso de negociación entre las partes involucradas es posible establecer que se politizó el proceso de toma de decisiones ya que el Acuerdo de Suspensión fue el resultado de importantes rondas de negociación.

Aun cuando el 4 de abril de 1983 se publicaron los resultados finales de la investigación que determinó la imposición de derechos compensatorios del orden

del 11.19%, el acuerdo de suspensión para las exportaciones mexicanas de pectina sigue siendo vigente ya que se habían cumplido los criterios establecidos por la Sección 704 de la Ley de 1930. Así, en la Determinación Preliminar de la 1a. Revisión Administrativa (para el período del 7 de diciembre de 1982 al 31 de marzo de 1983) la Comisión de Comercio Internacional resolvió que la empresa exportadora había cumplido con los términos del acuerdo.

Lo anterior demuestra como a través de la negociación y el intercambio de compromisos entre las partes involucradas puede surgir la politización de la estrategia comercial mediante la cual se deja a un lado la aplicación estricta de criterios técnicos y con la ayuda del Departamento de Comercio norteamericano y del gobierno de México puede beneficiarse nuestro país. La politización de la estrategia comercial en este caso específico impidió la aplicación de impuestos compensatorios a las exportaciones mexicanas de pectina y permitió que las mismas aumentaran tanto en volumen exportado como en el monto del mismo (Cfr. Cuadro 2).

En el mes de febrero de 1986, el gobierno de México recibió el cuestionario correspondiente a la 2a. Revisión Administrativa del Acuerdo de Suspensión que comprende el período del 1o. de abril de 1983 al 31 de diciembre de 1984. El gobierno de México, a través del Comité de Defensa a las Exportaciones entregó la respuesta del mismo al Departamento de Comercio el 21 de mayo de 1986. Recientemente, este último dio a conocer los resultados preliminares de la 2a. Revisión en el sentido de mantener vigente el Acuerdo de Suspensión dado el cumplimiento del mismo por la empresa mexicana. En el mes de diciembre de 1986, mes aniversario de este caso, se acordó no solicitar la Revisión Administrativa para el período enero a diciembre de 1985.

Hilados y Películas de Polipropileno

En 1982, casi de manera simultánea, se iniciaron en Estados Unidos investigaciones preliminares para la aplicación de impuestos compensatorios a las exportaciones mexicanas de hilados y películas de polipropileno. Aun cuando ambos procesos se decidieron de manera individual los resultados finales en los dos casos resultaron paralelos.

La determinación preliminar al respecto encontró que ambos productos se beneficiaban para su exportación a Estados Unidos de la utilización de subvenciones gubernamentales las cuales era posible gravar con impuestos compensatorios. En el caso de los hilados se identificó el empleo de financiamientos preferenciales para la exportación de FOMEX y, en el caso de la película de polipropileno el uso de incentivos fiscales vía CEPROFIS.

Sin embargo, antes de la publicación de la determinación final por parte del Departamento de Comercio se realizó, con la intervención de varias agencias gubernamentales a ambos lados de la frontera (entre las cuales se puede citar la Dirección General de Negociaciones Comerciales Internacionales de la SECOFI, el Comité de Defensa a las Exportaciones y el Departamento de Comercio Norteamericano) y de las firmas mexicanas exportadoras afectadas (entre las cuales se encuentra Grupo CYDSA, Novafilm, Celanese Mexicana, Celulosa y Derivados, S. A. e Industrias Polifil, S. A.) un acuerdo de suspensión a través del cual se eximió del pago de impuestos compensatorios a las exportaciones mexicanas.

Los dos acuerdos de suspensión demuestran la capacidad de las autoridades comerciales mexicanas para politizar la implementación de la estrategia comercial norteamericana a beneficio propio principalmente con la utilización de los espacios de negociación que se presentan en este proceso y especialmente

durante las reuniones técnicas bilaterales que se llevan a cabo cada tres meses a nivel de asesores comerciales. Empero, aun cuando los acuerdos de suspensión siguen siendo vigentes para ambos productos resulta importante resaltar el hecho de que la exportación de película de polipropileno continúa sujeta a investigación, como lo demuestran las revisiones registradas en 1983 y 1984 en materia de subsidios e impuestos compensatorios y, por ende, son un producto susceptible de revocación del tratamiento preferencial arancelario dentro del SGP norteamericano.

Hasta la fecha, se han realizado dos revisiones administrativas en las cuales el Departamento de Comercio ha comprobado que las empresas exportadoras han cumplido con los términos establecidos en el Acuerdo por lo que el mismo sigue vigente sin que se aplique el impuesto compensatorio convenido. En ambos casos, no se solicitó la revisión administrativa en el mes de aniversario ya que no existía interés de las partes.

Fundiciones para Construcción

En octubre de 1982 algunas empresas fundidoras de Estados Unidos acusaron a los exportadores mexicanos de que algunos productos de fundiciones para la construcción recibían subsidios lo que les permitía tener más competitividad vis-à-vis los productos locales. Así, el 6 de octubre de 1982, el Departamento de Comercio de Estados Unidos inició una investigación sobre subsidios e impuestos compensatorios en contra de ciertas fundiciones de metales para construcción.

En esta petición se identificaron tres subvenciones cuya utilización objetaron los productores norteamericanos: los financiamientos preferenciales otorgados tanto por el FUNKI (para financiar proyectos de nuevas plantas industriales) como por el FOUNIN así como la utilización de otros incentivos a nivel estatal para la promoción de las exportaciones. (Cfr. Cuadro 2, NUTAS)

Aun cuando los resultados de la determinación preliminar publicados en el Federal Register en diciembre de 1982 declararon la existencia de subsidios gubernamentales en forma relevante (sujetos a ser compensados con impuestos del orden del 40.53%), el Departamento de Comercio sólo gravó, con base en su determinación final, a las exportaciones mexicanas de fundiciones para la construcción con un impuesto compensatorio del 2.85% ad valorem.

En la determinación preliminar, el Departamento de Comercio de Estados Unidos basó el total de los montos compensables (40.53% ad valorem) en la información proporcionada por la empresa querrelante debido a que en ese momento ninguna empresa mexicana había proporcionado la información requerida. Una vez que se otorgó la información pertinente, los esfuerzos conjuntos de las dependencias del sector público que participaron en los programas investigados, de las

empresas afectadas y de sus representantes legales durante el proceso de verificación (realizado en el mes de enero de 1983) resultaron en la disminución del monto impositivo al 2.86% ad valorem. Otro elemento que merece destacarse fue la decisión del Departamento de Comercio de que el sistema de cambio dual mexicano no representaba un subsidio para la exportación de productos.

En 1985, el Departamento de Comercio llevó a cabo la primera revisión de la situación de los impuestos compensatorios y con fundamento en criterios de naturaleza estrictamente técnica, determinó que las empresas exportadoras mexicanas habían disminuido gradualmente la utilización de incentivos fiscales y financieros para promover sus importaciones en los Estados Unidos. Así, a tres años de haberse adoptado un impuesto compensatorio la administración comercial norteamericana concluyó que los beneficios de los subsidios encontrados no eran dignos de ser castigados con aranceles adicionales y se emitió un talio de minimis. Las resoluciones de minimis son el resultado de un proceso estrictamente técnico y, por ende, no son susceptibles de politización.

El 28 de abril de 1986 se inició la 2a. Revisión Administrativa que cubrió el período del 10. de abril al 31 de diciembre de 1985. El Gobierno de México, a través de la S&COFI, remitió al Departamento de Comercio el cuestionario el 29 de julio de 1986 realizándose la verificación del 17 al 26 de noviembre del mismo año. Actualmente, se está en espera de los resultados preliminares de ésta 2a. Revisión.

Amoníaco Líquido Anhidro

En noviembre de 1982, empresas norteamericanas productoras de amoníaco solicitaron la intervención del Departamento de Comercio para la imposición de derechos compensatorios a las exportaciones mexicanas de amoníaco anhidro. Esta vez, los demandantes consideraron que éstas exportaciones causaban daño a las industrias norteamericanas productoras de amoníaco.

Sin embargo, el Departamento de Comercio encontró -en su resolución preliminar- que las exportaciones mexicanas se beneficiaban tan sólo en un 0.22% de los subsidios gubernamentales. Con base en esta decisión administrativa, la administración comercial norteamericana publicó su fallo final negativo el 22 de junio de 1983 en el cual se declaró que la investigación en torno al comportamiento del amoníaco anhidro en el mercado estadounidense no identificaba la utilización de subsidios.

Espárragos Frescos

La historia de la investigación del comportamiento de las exportaciones mexicanas de espárragos en el mercado norteamericano es larga y demuestra un patrón recurrente.

En 1973, las exportaciones mexicanas de espárragos (tanto frescos como congelados y procesados) fueron objeto de un estudio de la Comisión Norteamericana de Aranceles -U. S. Tariff Commission- (25) para determinar su comportamiento dentro del mercado estadounidense. Asimismo, en julio de 1976, la Comisión de Comercio Internacional inició una nueva investigación solicitada por la Asociación de Agricultores de California de Espárragos. La Asociación de

Agricultores de Espárragos de Washington y otras (26) sobre la base de que las exportaciones mexicanas amenazaban con representar una parte significativa del consumo doméstico, es decir con fundamento en la cláusula de escape. Ello se debió a que casi todas las importaciones norteamericanas de espárragos provenían de México y representaban entre el 9% y 10% del total del consumo norteamericano aparente. (27)

Durante este proceso de investigación, la Comisión rechazó la propuesta para la aplicación de impuestos compensatorios en contra de los espárragos provenientes de México. Fundamentalmente, ello se debió a que existía una estrecha vinculación entre los exportadores mexicanos y las compañías norteamericanas procesadoras de espárragos. (28)

Las ventas mexicanas a Estados Unidos se hacían a través de subsidiarias u asociadas de sus compañías y, por ende, se consideró la aplicación de impuestos compensatorios como una acción expresamente en detrimento de las empresas de Estados Unidos y de los consumidores de ese país.

En esta ocasión, la movilización de aliados transnacionales -encargados tanto de la producción, comercialización y procesamiento de los espárragos mexicanos- durante el proceso de toma de decisiones fue determinante para impedir que se aplicaran impuestos compensatorios. La labor que sobre las agencias gubernamentales comerciales realizaron los importadores norteamericanos de espárragos impidió, en buena medida, la imposición de gravámenes adicionales a las importaciones norteamericanas los cuales mermarían el flujo y el valor total de las exportaciones mexicanas a ese país.

Aun cuando las alianzas transnacionales de productores e importadores así como sus apoyos domésticos (consumidores, sistema jurídico o el apoyo de algún departamento de gobierno) resultaron ser decisivas para la determinación del fallo negativo en el caso de las exportaciones mexicanas de espárragos, no son

necesariamente garantía de éxito durante la politización de una estrategia comercial. Sin embargo, como lo demuestra la evidencia en varios casos (como por ejemplo el de las importaciones mexicanas de hortalizas de invierno, 1979) su aplicación ha logrado resultados generalmente favorables para la parte mexicana y, en última instancia, ha impedido la aplicación de impuestos compensatorios.

Simultáneamente a las acciones vía la cláusula de escape, los agricultores norteamericanos solicitaron a las autoridades la imposición de derechos compensatorios con base en el argumento de que las exportaciones mexicanas de espárragos recibían subsidios considerables. (29) En esta ocasión, a diferencia de la precedente, se consideró la utilización de los CEDIS como un subsidio digno de ser castigado con impuestos adicionales (de más del 10% del valor del producto). El Departamento del Tesoro, emitió su determinación preliminar positiva el 3 de julio de 1975 fundamentalmente porque el gobierno mexicano no otorgó la información requerida para la resolución de la controversia y admitió los argumentos del demandante que sostenían que los CEDIS constituían un importante subsidio a la exportación. (30)

Sin embargo, las autoridades comerciales mexicanas proporcionaron al Departamento del Tesoro la información pertinente y, éste, en su decisión definitiva -publicada el 7 de enero de 1976 en el Federal Register- rechazó su postura original y emitió un fallo negativo en el cual se establecía que la utilización de los CEDIS no podía ser sujeta a la aplicación de impuestos compensatorios. (31)

Una vez más, en el año de 1982, se solicitó la intervención de las autoridades responsables, en este caso del Departamento de Comercio, para la aplicación de impuestos compensatorios a las exportaciones mexicanas de espárragos frescos. Tanto en la determinación preliminar, como en la definitiva (12 de febrero y 10 de mayo de 1982, respectivamente) las autoridades comerciales norteamericanas

concluyeron -de acuerdo con los resultados de la investigación- que el cultivo y la exportación de espárragos frescos mexicanos a Estados Unidos no recibían subsidios por parte del gobierno de México y que los alegatos de los agricultores estadounidenses en torno a la exportación de espárragos eran incorrectos por lo cual convinieron en un fallo negativo. Lo anterior fue el resultado expreso de la falta de evidencia respecto al caso, ya que los demandantes incluyeron el uso de créditos preferenciales otorgados por FUMEX y las autoridades demostraron que el mencionado Fondo no otorga financiamientos para la exportación de productos primarios, sino únicamente manufacturados. Así, no se penalizaron las exportaciones de espárragos provenientes de México.

Negro de humo

En 1982, los productores norteamericanos de negro de humo (carbon black) solicitaron ante las autoridades del Departamento de Comercio el inicio de una investigación de las exportaciones mexicanas de ese producto. Fundamentalmente, esta acción fue el resultado de dos factores: en primer lugar, el hecho de que el producto mexicano se beneficiaba de importantes subvenciones gubernamentales entre las que destacaban los financiamientos preferenciales (básicamente FUMEX y FONEX) así como de incentivos fiscales y descuentos preferenciales en insumos productivos. En segundo término, las exportaciones mexicanas de negro de humo habían aumentado significativamente hasta llegar en 1985 a un total de 9.2 millones de dólares.

Ante tal situación, el 26 de noviembre de 1982 se inició la investigación al respecto. La cual, en marzo de 1983 determinó la imposición de derechos

compensatorios de 1.55% sobre el valor real. Sin embargo, la determinación final resultó aplicar únicamente un impuesto de 0.80% a las exportaciones mexicanas de negro de humo. La disminución del monto de los impuestos apeló a criterios técnicos, ya que sólo se compensó el uso de los créditos preferenciales de FUMB y los precios de los servicios públicos y no la utilización de CEBIS por parte de las empresas afectadas (cuyo uso se suspendió en 1982).

En 1985, se llevó a cabo la primera revisión administrativa y, los resultados preliminares de la misma determinaron una disminución en el monto de los impuestos compensatorios, mismos que serían del orden de 0.80% ad valorem.

Si bien la implementación de la estrategia comercial norteamericana en el caso del negro de humo se basó en consideraciones de naturaleza técnica (basados en compensar los subsidios identificados con gravámenes adicionales respectivos) resulta importante establecer que la principal compañía mexicana exportadora de negro de humo a los Estados Unidos (Industrias Necromex, S. A.) contrató en 1985 los servicios de una firma de abogados en Washington para que velara por sus intereses comerciales y, específicamente que realizara acciones de cabildeo a su favor. Así, la oficina jurídica O'Connor & Hannan (registrada ante el Congreso norteamericano para llevar a cabo acción de lobbying durante el 90 período de sesiones) (32) realizó labor de cabildeo para oponerse a ciertas restricciones comerciales propuestas en el ramo y, muy posiblemente para influir directamente durante el proceso de toma de decisiones en la materia.

Es probable que la acción de cabildeo haya resultado favorable, especialmente por la reducción en el monto de los impuestos compensatorios que ha sido registrada en la primera revisión administrativa preliminar. Sin embargo, es importante establecer que las exportaciones mexicanas de negro de humo continúan siendo un producto sujeto a investigaciones previas en materia de subsidios e impuestos compensatorios y, por ende, el producto es susceptible de revocación

en su tratamiento preferencial. De hecho, el Departamento de Comercio, en su determinación final del mes de agosto de 1986 estableció una tasa de 3.18% para el período del 1^o de abril al 30 de septiembre de 1985.

El 30 de septiembre de 1986, el Comité de Defensa a las Exportaciones recibió el cuestionario de la 2a. Revisión Administrativa para el período octubre 1984 a diciembre de 1985. La respuesta al cuestionario se envió al Departamento de Comercio el pasado 26 de diciembre de 1986 y se esperan los resultados de la misma.

Cemento Hidráulico y Clinker

La historia de las investigaciones norteamericanas en torno al comportamiento de las exportaciones mexicanas de cemento es larga e incluye más de dos décadas de resoluciones al respecto. Ya desde 1963 se había iniciado una demanda en contra de los productos mexicanos suscrita por una asociación nacional de productores de cemento de Estados Unidos.

En anterior, documentada ventas por debajo del precio justo en el mercado norteamericano y, por lo tanto, solicitaba la aplicación de impuestos anti-dumping. El 4 de julio de 1964 las autoridades comerciales de ese país concluyeron que las ventas de cemento mexicano no se realizaban por debajo del precio justo, es decir un dictamen de no less than fair value. (43)

Una vez más, en 1975 se investigaron por el concepto de prácticas desleales de comercio (particularmente dumping) las ventas de cemento mexicano en Estados Unidos. Como resultado, el Departamento del Tesoro norteamericano concluyó nuevamente que no se realizaban ventas a menos del precio justo y que las mismas no afectaban a la industria nacional (determinaciones finales fechadas el 7 de agosto de 1976 y el 3 de diciembre de 1976, respectivamente). (44)

Sin embargo, los productores de cemento intentaron nuevamente -en 1983- imponer derechos compensatorios a las exportaciones mexicanas de ese producto argumentando que se beneficiaban de diferentes subvenciones gubernamentales. Se identificó la utilización de créditos preferenciales (FUMEX, Art. 94 de la Ley Bancaria, FUNEID), incentivos fiscales (CEPROFIS) así como descuentos preferenciales en materia de energía. (Cfr. Cuadro 2) Esta acción se enmarcó en el contexto de una política global dirigida a restringir el acceso de las

exportaciones de cemento de varios países entre los cuales se contaba Colombia, Francia, Grecia, Japón, Corea, España, Venezuela y México.

La determinación final -con fecha del 21 de agosto de 1983- aplicó la asignación de impuestos compensatorios (entre 0 y 17.52% ad valorem) en un esquema diferenciado por empresas exportadoras, tal y como se ilustra a continuación:

EMPRESA	% <u>AD VALOREM</u>
Cementos Chihuahua	17.52
Cementos Mexicanos	6.70
Otros	6.05
Cementos Guadalajara	5.13
Cementos Anhhuac	1.64
Cementos Hidalgo	0.00

En esta etapa, cada una de las empresas investigadas demostró su utilización de diferentes subsidios estatales y, con base en la información disponible, se determinó la aplicación de los impuestos compensatorios. La decisión del Departamento de Comercio de aplicar un sistema de gravación con tasas individuales vis-à-vis una de tasa común fue el resultado de la intensa labor de cabildeo que realizaron tanto las empresas como la Cámara Nacional de Cemento con la mediación de la SÉCUFI ante la citada agencia gubernamental. El esquema de tasas individuales permite la negociación individual posterior en el caso de que se planea aumentar o disminuir los montos impositivos.

A mediados de 1985, se llevó a cabo la primera revisión preliminar de la situación de impuestos compensatorios a las exportaciones mexicanas de cemento. En esta ocasión, el resultado fue una drástica reducción de las tasas de los aranceles adicionales (dentro de un intervalo de 0 a 3.52) una vez más diferenciado por empresas, tal y como se muestra a continuación:

EMPRESA	% AD VALOREM
Cementos Guadalajara	0.00
Cementos Mexicanos	0.00
Cementos Anáhuac	0.00
Cementos Hidalgo	0.40
Cementos Veracruz	0.49
Otras	3.49

Si bien es posible afirmar que muchas de las empresas exportadoras mexicanas de cemento redujeron el índice de su participación en la utilización de subsidios gubernamentales, la reducción de los impuestos compensatorios se debe también a la acción de cabildeo que las distintas compañías mexicanas realizaron ante las autoridades comerciales y, específicamente ante el 99 Congreso.

En primer lugar, la Cámara Mexicana de Cemento contrató los servicios de una firma de abogados en Washington (O'Connor & Hannan) para que velara por la protección de sus intereses e interviniera en el proceso de toma de decisiones respecto a acciones restrictivas en el ramo. (35) Si bien la conexión entre la disminución de los impuestos compensatorios y la acción de cabildeo en torno a los gravámenes del cemento no es muy clara, no resulta difícil vincular ambos hechos.

Con las limitaciones que esta suposición conlleva, es posible afirmar que gracias a la politización del proceso de toma de decisiones la industria cementera mexicana se benefició con la drástica reducción en los impuestos compensatorios como resultado de su acción de cabildeo. Lo que es más, empresas particulares de cemento -a título individual- contrataron los servicios de otras firmas norteamericanas para que realizaran labor de cabildeo a su favor.

El anterior fue el caso de la compañía Cementos Anáhuac del Golfo, S. A. la cual contrató a los abogados Roger & Wells para que realizaran labor de cabildeo y específicamente negociaciones con vías a la supresión de restricciones cuantitativas. (36) La anterior afirmación no resulta arbitraria si se piensa

que de entre las cinco empresas mexicanas exportadoras de cemento beneficiadas con una tasa cero impositiva se encuentra la citada empresa. Las cinco compañías exentas del pago de gravámenes adicionales lograron la exención ya sea porque consiguieron la politización de la estrategia comercial a través de su acción de capital o porque dejaron de utilizar los programas que ofrecían financiamientos preferenciales a la exportación, entre otros.

Al respecto, se llevó a cabo la segunda revisión administrativa para el período enero-diciembre de 1984 y, el 5 de diciembre de 1986 se impusieron derechos compensatorios de 3.32% ad valorem (nuevamente diferenciados por empresas) considerando con tasa cero a las siguientes compañías: Cementos Mexicanos, Cementos Maya y Cementos Anáhuac. Asimismo, la determinación regula las operaciones de exportación al gravar con un 3.36% ad valorem el depósito de mercancía, especialmente para el mismo período.

La participación de las exportaciones mexicanas de cemento en el mercado norteamericano han aumentado de manera significativa en términos reales aun cuando no en lo que respecta a la participación dentro de las importaciones totales de Estados Unidos en este ramo. En lo que respecta al primer aspecto, de un total de 63 millones de dólares registrados en 1984, el año siguiente registró un aumento hasta alcanzar un total de 75.5 millones de dólares. Sin embargo, en cuanto a la participación total, ésta disminuyó ya que de registrar un .3% del total en 1984, el año siguiente sólo fue de .18% (de consumo nacional aparente de ese país).

Sin embargo, las exportaciones mexicanas de cemento constituyen un importante rubro de la balanza comercial mexicana aun cuando la entrada de éstas al mercado norteamericano puede verse restringida ya que éste es un producto afectado por investigaciones en materia de subsidios e impuestos compensatorios, y por lo

tanto, es susceptible de revocación en su tratamiento preferencial dentro del SIGP norteamericano.

Chicharrón

En 1983, el Departamento de Comercio inició una investigación en torno al comportamiento de las exportaciones mexicanas de chicharrón en el mercado estadounidense. Con base en los datos proporcionados por el demandante y, la mejor información disponible por las autoridades comerciales mexicanas a través del Comité de Defensa a las Exportaciones, las autoridades comerciales estadounidenses determinaron en su resolución preliminar -con fecha del 1 de junio de 1982- que la existencia de subsidios era de menos del 0.5% o sea de minimis.

El gobierno de México comprobó -a través de FUMEX- que la principal empresa exportadora de chicharrón, Alimentos Selectos de Saltillo, no recibió financiamientos durante el período investigado (1982) tanto para su ciclo productivo como para las ventas al exterior.

En la decisión definitiva, el Departamento de Comercio determinó -con base en la evidencia proporcionada por FUMEX- que las subvenciones utilizadas en las exportaciones mexicanas de chicharrón al mercado estadounidense eran inexistentes y, por ende, no se penalizaron las exportaciones mexicanas de este producto, conviniendo en una determinación final negativa.

Vidrio Flotado

En 1983, una compañía norteamericana productora de vidrio (PPC Industries, Inc.) solicitó al Departamento de Comercio que iniciara la investigación del grado de competitividad de las exportaciones mexicanas de vidrio flotado así como la calidad de su ingreso al mercado de Estados Unidos. Así, el 19 de diciembre de 1983 esta autoridad dictaminó que las exportaciones mexicanas se beneficiaban para su comercialización del otorgamiento de financiamientos preferenciales de FOMEX además de estímulos fiscales vía la utilización de los CEMKOFIS. Ante tal situación, dictaminó -en su resolución administrativa preliminar- la aplicación de impuestos compensatorios por un márgen del 1.63% ad valorem.

Con la intervención del IMCE, las empresas afectadas (Vidrio Flotado, S. A. y Vidrio Plano de México, S. A.) y sus representantes legales (Shostak & O'Hara y Stewart & Stewart) pudieron convencer a las autoridades comerciales estadounidenses de que suscribieran un acuerdo de suspensión por medio del cual los exportadores mexicanos se comprometían a abandonar la utilización de las subvenciones gubernamentales en la comercialización de su producto en ese país. Por medio de los acuerdos de suspensión, los exportadores celebran directamente un convenio ante las autoridades norteamericanas para suspender la utilización de los incentivos fiscales y financieros y poder gozar -de tal manera- una tasa cero de gravamen adicional a sus exportaciones.

El acuerdo de suspensión constituye una clara instancia de politización del proceso de toma de decisiones en la materia ya que involucra la negociación entre las partes interesadas y fomenta la participación de nuevos actores y la ampliación de la agenda de discusión. Asimismo por el hecho de elevar el tema en cuestión dentro de la jerarquía burocrática administrativa.

Los acuerdos de suspensión se encuentran sujetos a revisiones periódicas a través de las cuales se comprueba el comportamiento de los productos en el mercado estadounidense. Así, aun cuando sigue vigente un acuerdo en lo que respecta a las exportaciones mexicanas de vidrio flotado, suscrito el 28 de febrero de 1984, se llevaron a cabo revisiones administrativas al respecto. De tal manera, el 6 de abril de ese año se determinó la existencia de subsidios compensables del orden del 2.54% ad valorem. Sin embargo, el acuerdo de suspensión proscribió la aplicación de impuestos compensatorios.

En 1986, se llevó a cabo una segunda revisión administrativa sobre el comportamiento de las exportaciones mexicanas de vidrio flotado, particularmente para comprobar la existencia de subsidios compensables. En esta ocasión, las autoridades del Departamento de Comercio determinaron -con fecha del 12 de mayo de ese año- que los términos del acuerdo estaban siendo cumplidos y, por lo tanto comprobó que no existía la utilización de subsidios relevantes que ocasionaran la aplicación de impuestos compensatorios a las exportaciones de vidrio mexicano manteniéndose vigente dicho acuerdo. Durante el mes aniversario de este producto (febrero de 1987) las empresas demandantes solicitaron el término del Acuerdo de Suspensión y el inicio de la Revisión Administrativa correspondiente. Actualmente, se está en espera de la respuesta del gobierno de Estados Unidos en esta materia.

Flores frescas

En últimas fechas, las autoridades comerciales norteamericanas han tratado de restringir la entrada de las exportaciones mexicanas de flores frescas a través de dos vías: en primer lugar con la imposición de derechos compensatorios y, en segundo término con la aplicación de impuestos anti-dumping.

En 1983, agricultores norteamericanos de flores frescas presentaron una petición a las autoridades comerciales de Estados Unidos en la cual demandaban la aplicación de impuestos compensatorios a las exportaciones de flores frescas procedentes de México. Dicha acción se enmarcó dentro de una cruzada mundial para restringir la entrada de este producto a los Estados Unidos especialmente contra países como Canadá, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Kenia, México, Perú, Chile, Israel y los Países Bajos.

Dentro de este contexto global, se inició la investigación preliminar en la cual resultó difícil la identificación de subsidios a la exportación en ese producto y el 26 de enero de 1984 se publicó en el Federal Register el fallo negativo al respecto. Lo anterior fue el resultado de que las "empresas exportadoras de flores mexicanas únicamente utilizan los subsidios de manera temporal" (37) y, por ende, es difícil su identificación para la imposición de derechos compensatorios.

En la decisión final al respecto, fechada el 16 de abril de 1984, el Departamento de Comercio otorgó un dictamen negativo en la materia. Esta decisión fue el resultado de dos factores. En primer lugar, la acción de protección que realizó el Comité de Defensa a las Exportaciones en favor de los exportadores mexicanos de flores frescas y, en segundo término, consecuencia de la labor de capildeo que ha realizado una de las firmas exportadoras al respecto.

De hecho, la empresa floricultora mexicana, Visafior, S. A. contrató los servicios de la firma de abogados Adducci, Dinand & Mastriani (38) en Washington para que tratara de influir en el proceso de toma de decisiones en torno a las restricciones para las exportaciones de este producto. Lo anterior significa que -en este caso específico- se ha politizado la implementación de la estrategia comercial norteamericana y ello -en buena medida- ha resultado favorable a los

intereses comerciales mexicanos (específicamente en lo que respecta a la aplicación de impuestos compensatorios).

Sin embargo, no se puede decir lo mismo en el caso de la aplicación de impuestos anti-dumping a las exportaciones de flores procedentes de México, ya que las autoridades del Departamento de Comercio han concluido (en fechas recientes) que las importaciones norteamericanas de flores frescas se realizan a un precio inferior al justo. Para terminar con tal situación, recientemente se les han aplicado impuestos anti-dumping diferenciados por empresas a aquellas compañías que introducen flores a Estados Unidos utilizando prácticas desleales de comercio. (39)

Ladrillos.

En 1982, una asociación de empresas tejanas productoras de ladrillos -Brick Institute of Texas- solicitó ante las autoridades comerciales norteamericanas que se iniciara una investigación con visos a la imposición de derechos compensatorios a las exportaciones de ladrillo procedentes de México. En esta ocasión, el Departamento de Comercio, en su determinación preliminar del 16 de febrero de 1984 resolvió la aplicación de gravámenes adicionales por un 5.1% ad valorem.

Para el cálculo de este porcentaje, los oficiales responsables identificaron los distintos subsidios empleados por los exportadores mexicanos de ladrillos entre los cuales destacaban por su importancia la utilización de créditos preferenciales otorgados por FUMEX, FUGAIN y FONEI así como el empleo de incentivos fiscales como los CEPROFIS. Se determinó que los exportadores

mexicanos se beneficiaban del uso de ciertas subvenciones mediante el cual lograban una mayor competitividad de sus productos en el mercado estadounidense.

El 10 de mayo de 1964 apareció la determinación definitiva del Departamento de Comercio en la cual -si bien se redujo la tasa ad valorem contemplada en la resolución preliminar- se aplicaron impuestos compensatorios adicionales por un 3.52% sobre el valor real de las exportaciones. Asimismo, quedaron excluidas de la investigación las empresas Jesus Arocha, Arcillas Saltillo y Cerámica Santa Julia ya que demostraron no beneficiarse de la utilización de subvenciones gubernamentales.

En las subsiguientes revisiones administrativas se ha podido detectar la utilización continua de subsidios gubernamentales y, por ende, las autoridades responsables han tenido que aumentar la tasa de los impuestos compensatorios sobre la base de la mejor información disponible, específicamente la proporcionada por el Comité de Defensa a las Exportaciones. De tal manera, el 10 de julio de 1966, se recomendó la aplicación de impuestos compensatorios del 11.75% ad valorem a las exportaciones de ladrillo provenientes de México. La aplicación del impuesto compensatorio se encuentra actualmente diferenciada por empresas entre las cuales dos compañías exportadoras están excluidas del pago de los gravámenes adicionales (Ladrillera Industrial S. A. y Tex-Mex de México, S. A.). Aun así, la entrada de ladrillos al mercado norteamericano (a excepción de las exportaciones sujetas al pago de impuestos compensatorios) es libre de impuestos. Sin embargo, este producto actualmente se encuentra afectado por investigaciones subsiguientes en materia de subsidios e impuestos compensatorios y, por lo tanto, es susceptible de revocación en su tratamiento arancelario preferencial.

Textiles

La industria textil y de prendas de vestir ha sido un sector tradicionalmente protegido por la política comercial en Estados Unidos.⁽⁴⁰⁾ En varias ocasiones han sido utilizados distintos instrumentos de política comercial para restringir la entrada de los productos textiles al mercado norteamericano.

Entre las más relevantes, destaca la utilización de acuerdos de restricción voluntaria de exportaciones (VERA's) (desde enero de 1957 hasta enero de 1962) así como la suscripción de acuerdos multilaterales respecto al mercado de textiles (como serían los acuerdos de corto y largo plazo concernientes al comercio internacional de textiles de algodón, Short-Term and Long-Term Arrangement Regarding International Trade in Cotton Textiles) para el período de 1962-1973. Ya en la década de los setentas, se suscribieron los acuerdos multilaterales para regular el comercio de textiles y productos de vestir con la firma del Primer Acuerdo Internacional de Comercio Textil (o Acuerdo Multibras -MFA) que cubriría el período de 1974-1981. Posteriormente, se han negociado acuerdos bilaterales entre los Estados Unidos y los principales exportadores de textiles a su mercado doméstico. Así, para 1985 Estados Unidos había negociado convenios de restricción a las exportaciones con aproximadamente 31 países.⁽⁴¹⁾ Es dentro de este contexto como deben analizarse las relaciones comerciales bilaterales de la exportación de textiles.

En lo que respecta a las exportaciones de textiles procedentes de México, ya desde 1978 se trató de imponer derechos compensatorios a este tipo de importaciones al solicitar la intervención del Departamento del Tesoro y la aplicación de las leyes respectivas para lograr la compensación de distintos subsidios de los cuales se beneficiaban los productos mexicanos. En esta ocasión, los trabajadores norteamericanos (a través de su asociación

-Amalgamated Clothing and Textile Workers Union) solicitaron la investigación de ciertas exportaciones mexicanas de ropa y productos textiles. Simultáneamente, se solicitó la intervención de las autoridades comerciales responsables para que investigaran -de igual manera- las exportaciones textiles de aproximadamente 13 países en desarrollo. (42)

La demanda en contra de los productos procedentes de México alegaba la existencia de más de doce subsidios distintos de los cuales se beneficiaban los mismos para su exportación a Estados Unidos. Entre ellos destacaba por su importancia la existencia de incentivos fiscales, financiamientos preferenciales, asesoría oficial en materia de mercadeo y comercialización y la exención de impuestos para los bienes llevados a México a las "zonas libres" para ser ensamblados y re-exportados a Estados Unidos (programa in-bond de exportaciones o de importación temporal). (43)

En la resolución preliminar concerniente a las exportaciones de ropa y ciertos productos textiles -publicada en el Federal Register el 12 de enero de 1979- las autoridades comerciales norteamericanas consideraron que la existencia de estos subsidios era causa suficiente para la imposición de derechos compensatorios. Los subsidios identificados fueron los créditos preferenciales ofrecidos por FUMEX, el uso indiscriminado de los CÉDIS, la utilización de asesoría al comercio exterior por parte del IMCE y, los programas de exención de impuestos a las "zonas de importación libres del pago de impuesto". (44)

Sin embargo, el 13 de julio de 1979, el Departamento del Tesoro concluyó en su resolución definitiva que la utilización de subsidios gubernamentales era mínima ya que aun cuando los beneficios eran identificables, su repercusión en la comercialización era de minimis y, por lo tanto, no sería objeto de represalia. El beneficio calculado fue únicamente de 0.1% del valor total de la mercancía exportada y, como máximo, de 0.43%. (45) Ante tal situación, las autoridades

comerciales norteamericanas decidieron no aplicar a las exportaciones mexicanas impuestos compensatorios.

El cambio de actitud de las autoridades del Departamento del Tesoro entre los ratos de la determinación preliminar y la resolución final es atribuido por algunos observadores a "factores políticos". Particularmente, Andrew J. Samet y Gary C. Hufbauer coinciden en afirmar que el viraje entre ambas decisiones "genera sospechas de que factores políticos influyeron en la resolución definitiva". (46) De acuerdo con los autores citados:

La Ronda de Tokio estaba por terminarse y Estados Unidos estaba presionando a México para que ingresara al seno del GATT o al menos firmara el Código de Subsidios. Una determinación positiva de impuestos compensatorios en contra de los textiles mexicanos en esta etapa crítica de la negociación podría haber aparecido como coercitiva y, por lo tanto, contraproducente. (47)

En esta etapa específica, es patente que surgió la politización de la estrategia comercial norteamericana y, lo que es más, resultó a favor de México ya que ello impidió la aplicación de impuestos compensatorios a las exportaciones de ropa y productos textiles procedentes de México. Sin embargo, Samet y Hufbauer señalan que la "liberalidad en el uso de la discrecionalidad administrativa resultó estéril" (48) debido a que México rechazó los resultados de la Ronda de Negociación Multilateral y no se convirtió en un país miembro del GATT ni en país signatario del Código de Subsidios e Impuestos Compensatorios.

Sin embargo, vale la pena referirse al hecho de que durante la administración de la política comercial norteamericana criterios extra-técnicos sustentados por el Departamento del Tesoro ejercieron una influencia considerable en el proceso logrando la politización de la estrategia comercial posponiendo el cumplimiento de un objetivo puramente comercial (con beneficios sectoriales a nivel

doméstico) por un interés de política comercial más general (como sería en este caso de la inclusión de México al GATT).

Una vez más, en 1984, se solicitó la intervención de las autoridades norteamericanas responsables para la aplicación de impuestos compensatorios a las exportaciones mexicanas de ciertos productos textiles. La petición, auspiciada por la Asociación Comercial de Textileros (American Textile Manufacturers Institute) y por dos importantes sindicatos de trabajadores que fabrican productos textiles, la American Apparel Manufacturers Association y el International Ladies Garment Workers Union (49), consideró que los productos mexicanos se beneficiaban del uso de créditos preferenciales para lograr su exportación a través los cuales se hacían más competitivos los artículos mexicanos vis-à-vis los producidos localmente.

Esta acción se enmarcó dentro de una política comercial global que buscó restringir las importaciones de productos similares argumentando demandas similares en contra de Argentina, Colombia, Indonesia, Malasia, Panamá, Perú, Portugal, Singapur, Sri Lanka, Tailandia y Turquía.

La decisión preliminar del Departamento de Comercio -publicada el 3 de enero de 1984- concluyó que la existencia de subsidios a la exportación era considerable y, por lo tanto, recomendó la aplicación de impuestos compensatorios del 11% ad valorem. Sin embargo, ya en la determinación definitiva se redujo el porcentaje de los derechos adicionales hasta alcanzar únicamente el 3.7% sobre el valor real de las mercancías.

Ciertamente, esta acción se inscribe dentro del marco de las negociaciones sostenidas por México al amparo del Acuerdo Bilateral para el Convenio de Arundón, Lana y Fibras Artificiales, en el cual ha prevalecido poca receptividad de las autoridades de Estados Unidos hacia las peticiones mexicanas. La suscripción de un convenio bilateral implica una instancia de negociación y, por

ende, es posible afirmar que nuevamente surgió la politización de la estrategia comercial norteamericana aun cuando resulta difícil afirmar que los beneficiarios fueron los exportadores mexicanos ya que el impuesto compensatorio del 4.7% ad valorem aún continua siendo vigente, quedando excluidas de la investigación las siguientes empresas ya que demostraron no beneficiarse de subvenciones gubernamentales: Fibras Químicas, S. A., Nylon de México, S. A., Texel, S. A. de C. V., Finofil, S. A., Terza, S. A., Lycratex, S. A., Continental de Textiles, S. A., Textiles Especiales Doble Ancho, S. A. Filorama, S. A., Redes, S. A., Grupo Industrial Interamericano, S. A., Texanta, S. A., y Textiles Miguel, S. A.

La demanda de 1984 en contra de ciertos productos textiles provenientes de México resultó ser un caso complicado ya que incluía las exportaciones de 26 empresas mexicanas así como una gran cantidad de productos textiles, debido a que quedaron incluidas más de cincuenta tracciones arancelarias diferentes. Asimismo, fue una controversia compleja porque los productores del sector textil, como otros entretados a las importaciones más competitivas, quisieron aprovechar el período electoral para presionar al jefe del Ejecutivo a comprometerse a defender sus intereses. En este sentido, se explican las medidas de política comercial tomadas en diciembre de 1983 que -en síntesis- proponen que Estados Unidos llame a consultas a los países con los que comercian textiles cuando se determine que las importaciones "causan o amenazan causar una desorganización del mercado norteamericano". En este caso específico, el gobierno de México juzgó conveniente solicitar la celebración de consultas en el marco del convenio bilateral el cual se ampara en el Acuerdo Multifibras.

El Acuerdo Bilateral México-Estados Unidos en Materia de Textiles que, finalmente fue celebrado entre ambos países, se encuentra dividido en tres grupos y mantiene una cobertura de 109 categorías que comprenden productos de

algodón, lana y fibras sintéticas y artificiales, de acuerdo con las siguientes especificaciones:

- Grupo I Hilados de algodón, lana y fibras sintéticas y artificiales.
- Grupo II Telas y misceláneos, de algodón, lana y fibras sintéticas y artificiales.
- Grupo III Confecciones de algodón, lana y fibras sintéticas y artificiales.

El 5 de marzo de 1986 se inició la 1a. revisión administrativa de la asignación de impuestos compensatorios para el período que comprendía del 3 de enero al 31 de diciembre de 1985. El gobierno de México envió la respuesta al cuestionario el 13 de agosto de 1986 y representantes del Departamento de Comercio de Estados Unidos realizaron la verificación el 6 al 19 de enero de 1987. La presente investigación abarcó más de 30 empresas entre las cuales se pidió la gestión de SECOFI para que algunas de ellas recibieran una tasa cero. Actualmente se está en espera de los resultados de tal revisión.

En la última negociación bilateral entre las delegaciones de Estados Unidos y de México, celebradas los días 13 y 14 de marzo de 1987 en Washington, D. C. se lograron obtener importantes concesiones en lo que a cuotas textiles se refiere. En primer lugar, se obtuvo la eliminación del tope de 45 millones de yardas cuadradas para exportar al mercado norteamericano a través de las tracciones arancelarias contenidas en el Grupo II del Acuerdo Bilateral (correspondiente a telas y misceláneos, de algodón, lana y fibras sintéticas y artificiales). Lo anterior permitirá un mayor nivel de acceso para las exportaciones procedentes de México de dicho grupo. En segundo lugar, se logró un aumento significativo en las cuotas de algunos productos del Grupo III (representado por prendas de vestir de algodón, lana y fibras sintéticas y artificiales). Así, de un nivel mínimo de acceso global de 284 millones de yardas cuadradas para 1986 se logró

incrementario a 434 millones para 1987, representando un crecimiento global de 53%.

Productos de Acero

Para los fines del presente análisis es posible agrupar en un sólo apartado las peticiones registradas ante el Departamento de Comercio y la Comisión de Comercio Internacional en contra de las exportaciones provenientes de México de algunos artículos de acero. Entre ellos se incluyen las exportaciones mexicanas de acero al carbón, de varillas y barras de acero, de malia de alambre de acero al carbón reforzado y los tubos de acero, entre otras. Bilo se debe al tratamiento generalizado que en Estados Unidos se le ha dado a las importaciones de acero procedentes de varios países, México incluido.

La industria del acero en Estados Unidos ha demostrado ser un sector económico con lento crecimiento muy sensible a las importaciones. Por ambas razones, las autoridades comerciales han diseñado una política restrictiva cuyo desarrollo abarca varios años.

Aun cuando en 1959 México exportaba mínimas cantidades de acero al mercado norteamericano, se inició una investigación en contra de las exportaciones mexicanas argumentando que las ventas de estos productos se realizaban por debajo del precio justo y, por tal motivo, se solicitaba la aplicación de impuestos anti-dumping. En esta ocasión, las autoridades comerciales responsables determinaron que no se registraban ventas a menos del precio justo y, por ende, recomendaron que no se aplicaran aranceles adicionales a las exportaciones de acero procedentes de México.(50)

Sin embargo, este intento fue tan sólo el precedente que sentó las condiciones que regularían el comercio de acero entre México y Estados Unidos. Una década más tarde, se empezaron a diseñar mecanismos para restringir la entrada de exportaciones de acero al mercado norteamericano. En esta ocasión, los principales países afectados fueron los países miembros de la CEE, Japón y el Reino Unido (51) quienes tuvieron que limitar "voluntariamente" sus exportaciones al mercado estadounidense de manera escalonada y anual hasta alcanzar un nivel de 5.75 millones de toneladas para 1969 entre todos (comparado con 7.3 millones de toneladas exportados por Japón y 7.1 millones de toneladas exportadas por los países de la CEE en 1968), un nivel de 6.04 millones de toneladas en 1970 y uno de 6.35 millones de toneladas en 1971. (52)

La celebración de acuerdos de restricción voluntaria de las exportaciones entre Estados Unidos y sus principales socios comerciales sentó el precedente para las futuras negociaciones en torno a las importaciones de acero norteamericanas en las próximas rondas entre Estados Unidos y los países del Tercer Mundo.

Nuevamente, en 1972 los productores norteamericanos solicitaron a las autoridades comerciales responsables la investigación de las exportaciones mexicanas de acero aludiendo que éstas se vendían a un precio menor que el justo y, por ende, causaban un "daño serio" a la industria productora nacional. Ante ambos cargos (dumping y cláusula de escape) las autoridades estadounidenses concluyeron con un fallo negativo el 23 de mayo de 1973 y el 23 de agosto del mismo año, respectivamente. (53)

Sin embargo, simultáneamente se realizaron los procedimientos necesarios para la aplicación de impuestos compensatorios a las exportaciones mexicanas de láminas de acero y, el 4 de octubre de 1972 se iniciaron las investigaciones previas al respecto. (54) Tres años más tarde, las autoridades comerciales

concluyeron que no existían subsidios considerables a compensar y que, en cualquier caso, podrían ser de minimis. Empero, el Departamento del Tesoro estableció que, en algunas ocasiones, los descuentos identificados (especialmente en el transporte ferroviario) constituían un subsidio, lo cual se tradujo en la imposición de un derecho compensatorio del 0.6% ad valorem. (55) Sin embargo, el mismo día de la determinación definitiva se suspendió la aplicación de los impuestos compensatorios ya que la cantidad total de las importaciones de láminas de acero procedentes de México eran tan sólo de 15 toneladas (comparadas con un total de 460,000 toneladas netas de consumo aparente de Estados Unidos para ese año). (56)

Como resultado directo de la aprobación de la Ley de Comercio y Aranceles en 1984 se restringió la entrada de productos mexicanos de acero al mercado estadounidense. Al respecto, la Ley se refiere específicamente al nivel de penetración de las exportaciones mundiales al mercado nacional del acero:

La Ley de Comercio y Aranceles especifica que es el parecer del Congreso que el porcentaje del mercado de acero de Estados Unidos cubierto por importaciones debe estar en el rango de 17 a 20 por ciento y estar sometido a las modificaciones que sean necesarias en virtud de cambios en las condiciones del mercado y en la composición de la industria del acero. (57)

Para tales efectos, se le atribuyen al jefe del Ejecutivo funciones para celebrar limitaciones cuantitativas, restrictivas y en otros términos (con especial referencia a los acuerdos bilaterales, es decir de restricción voluntaria). Dentro del marco propuesto por la Ley, se considera que las importaciones mexicanas de acero deberán tener una participación del mercado estadounidense del 0.36% del total. (58) Por lo tanto, es posible afirmar que las acciones para aplicar impuestos compensatorios a productos mexicanos de acero deben entenderse dentro del marco de una política global sustentada en el

marco legal norteamericano, el cual además de regular la participación de México controla las exportaciones de países como Argentina, Brasil, Japón, Corea, España, Suecia, Canadá y las naciones de la CEE. (59)

En el período de enero y febrero de 1984 diversas empresas norteamericanas, principalmente la U. S. Steel, iniciaron demandas para la asignación de impuestos compensatorios contra productos mexicanos alegando la existencia de subsidios y dumping. En abril y mayo del mismo año, con vistas a terminar las controversias comerciales entre México y Estados Unidos (suscitadas a raíz de investigaciones a las exportaciones mexicanas de productos de acero, Cfr. Cuadro 2) las empresas siderúrgicas mexicanas promovieron una "limitación voluntaria" de sus exportaciones de acero a Estados Unidos en los productos que en ese momento estaban siendo investigados: lámina caliente y fría, lámina galvanizada, placas, perfiles, barras y varillas, alambroón y tubería con costura. La autolimitación consistía en reducir las exportaciones de esos productos de 590,000 toneladas a tan sólo 395,200 toneladas en 1984 lo cual significó una reducción del 33% de las exportaciones nacionales de acero. (60)

Como consecuencia de la negociación de un acuerdo de restricción voluntaria de exportaciones Estados Unidos se comprometió a retirar las peticiones en contra de las exportaciones mexicanas de acero, particularmente en el caso del acero al carbón, las varillas y barras de acero así como de los tubos y la malla de acero. El acuerdo de "autolimitación" fue aceptado conjuntamente por las empresas acereras mexicanas y la SECOFI dando lugar a un grupo de trabajo específico que se dedicó al estudio de las exportaciones mexicanas de acero a Estados Unidos. Sin embargo, en Estados Unidos se presentaron otras demandas en contra de otros productos mexicanos de acero, fundamentalmente tubería petroliera y otra tubería para usos específicos. Las empresas mexicanas investigadas no contestaron los cuestionarios de la investigación norteamericana y ante los

situación recibieron la asignación de impuestos compensatorios del 104% ad valorem.

En septiembre de 1984 el presidente Reagan ordenó al Representante de Comercio de Estados Unidos y al Departamento de Comercio se suscribieran acuerdos de entendimiento entre los países proveedores de acero y Estados Unidos para reducir la penetración de las importaciones sobre la base de las exportaciones de cada país en el período 1981-1983. De tal manera, entre diciembre de 1984 y febrero de 1985 México negoció su Acuerdo de Entendimiento el cual se firma el 27 de febrero, estableciendo cuotas de exportación con base en la penetración de los productos mexicanos en 1983 (con algunas modificaciones para propiciar mayor participación de productos con alto valor agregado). La determinación final de las cuotas se hace de manera unilateral tomando en consideración la cifra de consumo aparente del mercado del acero de Estados Unidos en ese año (projected US apparent consumption, contenido en el Apartado 5 del Acuerdo). El convenio celebrado entre ambos países o Acuerdo Mutuo México-Estados Unidos de Entendimiento sobre ciertos Productos de Acero tiene vigencia para el período 1984-1989.

El presente Acuerdo de Suspensión fue negociado a los más altos niveles de la jerarquía burocrática en ambos lados de la frontera y entre las partes negociadoras destacan las siguientes instituciones: por parte de México, la Dirección General de Servicios al Comercio Exterior (antes Dirección General de Controles al Comercio Exterior de Productos Industriales) y la Dirección General de Negociaciones Internacionales, ambas dentro de la SECUFI, así como la sub-secretaría de la misma dependencia, el Ministro Encargado de los Asuntos Comerciales y Fiscales de la Embajada de México en Washington así como la Cámara Nacional del Hierro y del Acero (CANACERO). Por parte de Estados Unidos intervino el Departamento de Comercio a través de su Administración de Comercio

Internacional, el Asistente del Representante de Comercio de Estados Unidos para la Política Industrial Comercial así como de la Oficina del Representante de Comercio. La solución de suscribir un acuerdo de suspensión convino a los exportadores mexicanos ya que sus productos sí estaban siendo subsidiados y de común acuerdo entre las empresas exportadoras y la SECOFI se tomó la decisión conjunta para su negociación.

El Entendimiento distingue tres períodos entre los 5 años de vigencia, un "período inicial" (de octubre de 1984 a diciembre de 1985), un "año calendario" (que incluye 1986, 1987 y 1988) y un "período final" (de enero a septiembre de 1989). El Acuerdo Bilateral asigna cuotas para 12 categorías de productos terminados de acero y una para productos semi-terminados. (61) Las primeras limitaciones se encuentran vinculadas a un porcentaje del consumo nacional aparente de Estados Unidos y la segunda se determinó de acuerdo a un porcentaje fijo. Asimismo, se impuso el requisito de un permiso previo de exportación (para la salida del producto por la aduana mexicana) y un certificado especial (para la entrada a Estados Unidos). Ambos permisos son administrados por la SECOFI con base en tres criterios principales: asignación de los documentos a las exportaciones de acero con mayor valor agregado por tonelada, de acuerdo con los esfuerzos de los productores mexicanos por diversificar sus exportaciones y con base en los antecedentes de exportación de la empresa.

La asignación de las cuotas está sujeta a una revisión trimestral de acuerdo al consumo nacional aparente, previsto o revisado, por las autoridades comerciales norteamericanas. Asimismo, se previeron ajustes técnicos a las mismas a través de la creación de tres cláusulas específicas: la cláusula de uso de remanente (carry over), la cláusula de uso adelantado de la cuota (advanced use) y la cláusula de transferencias entre las cuotas de los distintos productos terminados. Asimismo, se contempló la posibilidad de ajustes por "insuficiencia

de abastecimiento (short supply) y otros ajustes que pueden ser "negociados" en las consultas trimestrales bilaterales.

La firma del entendimiento contiene una "Carta Paralela" en la cual confidencialmente se establece el uso de la fracción arancelaria 806.30 para las exportaciones de maquila, se permiten las exportaciones temporales, en tránsito o bajo programas de exportación in-bond y se prevee un ajuste futuro del 0.30 % al 0.45% sujeto al incremento de las importaciones mexicanas de acero por arriba de los 150 millones de dólares (actualmente las importaciones de México en este rubro alcanzan casi los 120 millones de dólares anuales).

La controversia comercial surgida por las investigaciones a las exportaciones mexicanas de acero se politizó ya que a raíz de negociaciones bilaterales se logró que se suprimieran la aplicación de derechos compensatorios a las mismas, el curso de las demandas en contra de éstas y la presentación de demandas en un futuro próximo. (62) Aun cuando como resultado del Acuerdo Mutuo se redujeron las exportaciones mexicanas de acero con base en criterios de naturaleza proteccionista, al menos el monto total de ellas no está sujeto a gravámenes adicionales y, nuestro país -desde la suscripción del Acuerdo- ha exportado consistentemente acero al mercado norteamericano para lograr la cobertura total de su cuota anual en la medida en que en 1985 se exportó hasta el 97% de la cuota y en 1986 el 103% de la misma. (63) Además de la ventaja de la seguridad de las exportaciones mexicanas de acero al mercado norteamericano (sin el pago de gravámenes adicionales) la asignación global de cuotas por países hace que suban los precios de acero al interior de Estados Unidos y, por ende, que se paguen más dólares por tonelada exportada. La suscripción del Acuerdo también ha fomentado la diversificación de las exportaciones acereras mexicanas ya que desde 1985 México ha exportado hasta tres veces su cuota con Estados Unidos a

otros países del mundo (incluyendo Japón, China, Argentina y la Unión Soviética).

Las empresas mexicanas exportadoras de productos de acero como Acero Chihuahua, Aceros San Luis, Altos Hornos de México, Siderúrgica Guadalupe, Hylsa, Siderúrgica Lázaro Cárdenas y Aceros Corasa, entre otras, se han beneficiado con la celebración del Acuerdo ya que a través del mismo se proscribió la aplicación de impuestos compensatorios que en el caso específico de las varillas y barras de acero alcanzaban un total de 104.58% ad valorem. Empero, si se han reducido dramáticamente las exportaciones mexicanas de acero al 33% de las exportaciones de 1983 como resultado de una medida netamente proteccionista.

La suscripción de un acuerdo bilateral en el ramo no fue el primer intento mexicano encaminado a lograr la politización de la estrategia comercial norteamericana en materia de productos de acero. Las empresas mexicanas exportadoras comenzaron, ya desde 1980, a contratar los servicios de firmas de abogados norteamericanas para que desempeñaran acción de cabildeo. Algunos de estos intentos lograron detener la imposición de medidas restrictivas aun cuando, su logro más significativo constituyó la firma del Acuerdo Relativo al Comercio de Ciertos Productos de Acero entre los gobiernos de México y Estados Unidos en 1985.

Cal y Cal Hidratada.

En el curso de 1984, los productores norteamericanos demandaron, por primera vez, la intervención de las autoridades responsables para imponer derechos adicionales a las exportaciones de cal procedentes de México. Como resultado de lo anterior, el 16 de abril de 1984, se dio inicio a la investigación respectiva para identificar, con bases técnicas, cuales eran los subsidios relevantes y en que manera se beneficiaban las exportaciones mexicanas para su ingreso al mercado de Estados Unidos.

En la determinación preliminar -22 de junio de 1984- el Departamento de Comercio declaró que sólo podía ser identificada en una empresa mexicana la utilización de subsidios a la exportación. En este caso, de la empresa Sonocal S. A. se hacía necesario compensar el uso de los mismos mediante la asignación de gravámenes adicionales por el 55.98% del valor total de las exportaciones. Las demás empresas exportadoras mexicanas de cal verían gravadas sus ventas al mercado de Estados Unidos con un impuesto compensatorio individual.

Con base en la mejor información disponible proporcionada por el IMCE y FUMEX (que evidenció que sólo la empresa Sonocal recibía financiamientos preferenciales para la pre-exportación), las autoridades norteamericanas responsables convinieron en su determinación definitiva (con fecha del 11 de septiembre de 1984) la aplicación de impuestos compensatorios siguiendo un esquema diferenciado por empresas de acuerdo con el siguiente cuadro:

EMPRESA	% <u>AD VALOREM</u>
Sonocal, S. A.	55.98
Productos Calizos de Baja California	0.48
Mexicana de Cobre	0.07
litran	1.21

Dentro de las empresas mexicanas exportadoras de cal se excluyó de la aplicación de gravámenes a empresas como Calles de Chiapas, S. A., Cal de Apasco, S. A., Calles de Puebla S. A. y Materiales Titán. De acuerdo con el esquema presentado por el Departamento de Comercio, es posible deducir que la aplicación del impuesto compensatorio se encuentra diferenciado por empresas y cuatro compañías se encuentran exentas del pago de gravámenes adicionales.

La exportación de cal al mercado norteamericano se realiza bajo las ventajas de una tracción arancelaria libre de impuestos (salvo en los casos contrarios). Sin embargo, este producto se encuentra actualmente afectado por las investigaciones en materia de subsidios e impuestos compensatorios y, por lo tanto, es susceptible de revocación en su tratamiento preferencial arancelario.

En el mes de septiembre de 1986, mes aniversario de este producto, no se solicitó la Revisión Administrativa por ninguna de las partes interesadas para el período de enero a diciembre de 1985, por lo que la liquidación de los impuestos compensatorios se hará conforme a la determinación final de la controversia publicada el 11 de septiembre de 1984.

Vidrio Laminado Automotriz

La industria automotriz en Estados Unidos constituye un sector que en las últimas fechas ha recibido los beneficios de una política de protección especial. (64) Lo anterior es el resultado del lento crecimiento que este sector ha experimentado y de su alta sensibilidad a las importaciones.

Esta industria ha visto erosionado su nivel de competitividad internacional, ha disminuído dramáticamente su índice de exportaciones y, por ende, las asociaciones gremio-patronales respectivas en Estados Unidos han solicitado la

creación de barreras arancelarias que disminuyan el flujo y la cantidad de las importaciones al mercado de ese país.

Aun cuando las importaciones norteamericanas de auto partes procedentes de México representan tan sólo el 1% del total de las mismas (valuadas en 24 mil millones de dólares) (65) los productores mexicanos han visto afectado el nivel de sus exportaciones a raíz de la aplicación de impuestos compensatorios a los principales productos destinados al mercado estadounidense.

Las compañías norteamericanas de auto partes no únicamente han acusado a los productores mexicanos de ser una causa importante de la situación deficitaria en la balanza comercial sino que asimismo se han declarado en contra de las políticas mexicanas de fomento a las exportaciones en esa área, especialmente del cumplimiento de los requerimientos a la exportación (performance requirements). (66)

Por tal motivo, algunos productos automotrices mexicanos antes elegibles dentro del GSP han sido graduados y encuentran problemas como la aplicación de gravámenes compensatorios para su comercialización en Estados Unidos. Aun cuando las restricciones han sido diseñadas en contra de las exportaciones de otros países (particularmente Japón y los miembros de la CEE) estas medidas han tenido un impacto significativo sobre el flujo y la cantidad de las exportaciones procedentes de México. (67)

Es dentro del anterior contexto como debe realizarse el análisis de la petición de los productores norteamericanos con visos a la aplicación de impuestos compensatorios a los productos de vidrio laminado automotriz presentada ante las autoridades del Departamento de Comercio en 1984.

Las exportaciones mexicanas de vidrio laminado para automoviles fueron sujetas en ese año a investigaciones en materia de subsidios e impuestos compensatorios. En esta ocasión, las autoridades responsables declararon -con

fecha del 1 de noviembre de 1984- en la determinación administrativa preliminar la aplicación de impuestos compensatorios a las exportaciones mexicanas de este producto del 2.61% ad valorem, mismo que compensaba la utilización de subsidios por parte de los productores mexicanos (especialmente de tipo financiero).

Las empresas involucradas en esta investigación son Vitroflex, S. A., Cristales Inastillables de México, S. A y L. N. Safety Glass, S. A. de C. V. En la decisión definitiva, se acordó la imposición de derechos compensatorios del orden del 4.68% y, en la misma, se excluía a una empresa mexicana de vidrio laminado de la imposición de gravámenes adicionales (L. N. Safety Glass, S. A. la cual demostró no beneficiarse de ningún subsidio en sus exportaciones).

En las subsecuentes revisiones administrativas, se acordó la aplicación de impuestos compensatorios por 2.45% del valor total de las mercancías particularmente para el período de noviembre-diciembre de 1985 y de 0.00% para el depósito de mercancías vigente a partir de esa fecha.

El vidrio laminado para automóviles es un producto afectado por investigaciones en materia de subsidios e impuestos compensatorios y, por ende, su tratamiento preferencial arancelario es susceptible de revocación por parte de la autoridades comerciales norteamericanas.

El mes de enero de 1987 fue el mes aniversario de esta investigación por lo que se solicitó la Revisión Administrativa para este caso.

Artículos de Papelería, Escolares y de Oficina
Escaleras Portátiles de Aluminio

En 1985, se inició una nueva etapa en la resolución de las controversias comerciales entre México y Estados Unidos. Con la firma del Acuerdo de Entendimiento sobre Subsidios e Impuestos Compensatorios entre ambos países, México acordó el desmantelamiento de su estrategia de promoción de exportaciones (especialmente del otorgamiento de créditos preferenciales y de los incentivos fiscales) a cambio de que las autoridades comerciales norteamericanas otorgasen a los productos procedentes de nuestro país un tratamiento "preferencial" basado en el uso de la prueba de daño.

Este hecho ha permitido que todas las demandas en contra de las exportaciones mexicanas hayan sido resueltas de manera favorable para México, especialmente a través del retiro de la petición.

Lo anterior demuestra una clara instancia de politización de la estrategia comercial norteamericana ya que se han obviado en dos ocasiones la aplicación de los procedimientos técnicos y de la legislación comercial).

No solamente la firma del convenio bilateral ha resultado en la politización de la estrategia comercial norteamericana sino que asimismo el intento mexicano de convertirse en signatario del GATT así como las tendencias recientes de liberalización de su economía han ayudado a los resultados antes anotados. Los fallos en favor de México en materia de investigaciones sobre subsidios e impuestos compensatorios demuestran claramente la anteriormente descrita tendencia.

Dos ejemplos de lo anterior lo constituyen el retiro de la petición en contra de las exportaciones mexicanas de artículos de papelería (escolares y de oficina) y el caso de las escaleras portátiles de aluminio.

En lo que respecta al caso de los artículos de papelería escolar y de oficina, el 17 de mayo de 1985 la empresa demandante retiró su petición basándose en la firma del Entendimiento entre México y Estados Unidos en Materia de Subsidios e Impuestos Compensatorios, por lo cual el 7 de junio del mismo año, las autoridades estadounidenses dieron por terminada esta investigación.

En lo referente a la controversia de las escaleras de aluminio, la empresa querelante retiró su petición el 23 de abril de 1985 por lo que la administración de Comercio Internacional del Departamento de Comercio dio por terminada esta investigación el 24 de mayo de 1985.

En ambas ocasiones, el Departamento de Comercio convino conjuntamente con los demandantes para que retirasen las peticiones y, por ende, no afectaran el curso de las relaciones bilaterales. De acuerdo con las autoridades del Departamento de Comercio, las demandas de investigación en materia de subsidios e impuestos compensatorios en contra de productos procedentes de México podrían resultar contraproducentes en un momento en el cual este país se propone emprender la liberalización total de su comercio exterior.

Utensilios de Cocina de Acero Porcelanizados.

La demanda de investigación en contra de los utensilios de cocina de acero recubiertos de porcelana suscrita en 1986 constituye la excepción a la tendencia de eximir de la aplicación de impuestos compensatorios a los productos procedentes de México desde la firma del Acuerdo de Entendimiento entre México y Estados Unidos.

Esta petición había sido precedida por un intento -en 1979- para restringir la entrada de los utensilios de cocina con base en la cláusula de escape. En esta

ocasión, la administración comercial norteamericana determinó que las exportaciones mexicanas de este producto constituían una amenaza seria al único productor de utensilios de cocina de acero recubiertos de porcelana -General Housewares Corporation-. (68)

Así, el Presidente de Estados Unidos convino en aceptar la recomendación de la Comisión de Comercio Internacional y, por lo tanto, se impuso un derecho compensatorio del 3.2% ad valorem (el cual había sido eliminado para lograr la inclusión de este artículo en el GSP norteamericano). (69)

Nuevamente en 1982, la Oficina del Representante de Comercio de Estados Unidos solicitó una investigación con visos a la terminación anticipada del impuesto compensatorio respectivo. Esta investigación refleja los "esfuerzos de los productores y oficiales comerciales mexicanos para tratar de revocar la aplicación de un impuesto compensatorio y designar nuevamente el producto dentro del esquema preferencial". (70) Sin embargo, la Comisión recomendó al Presidente continuar la aplicación de los derechos adicionales en el caso de los utensilios de cocina de aceros porcelanizados manteniendo los respectivos impuestos. (71)

El 4 de diciembre de 1985 el Departamento de Comercio de Estados Unidos y la Comisión de Comercio Internacional (esta última a partir de la entrada en vigor del Entendimiento relativo a Subsidios entre los Gobiernos de México y Estados Unidos constituye la autoridad encargada de administrar la "prueba de daño") recibieron la solicitud para iniciar una investigación de impuestos compensatorios en contra de las exportaciones mexicanas de utensilios de cocina de acero porcelanizados. Los demandantes de esta investigación fueron la Porcelain-on-Steel Committee of the Cookware Manufacturers Association y la empresa General Housewares Corporation. Las empresas exportadoras mexicanas afectadas fueron Troqueles y Esmaltes, S. A. y Cinsa, S. A.

En esta ocasión, se identificó el uso de créditos preferenciales de FOMEX, FONEL y PROFIDE como subsidios compensables con gravámenes adicionales. Por lo tanto, las autoridades comerciales -en la determinación preliminar del 7 de marzo de 1986- recomendaron la aplicación de impuestos compensatorios del 2.27% ad valorem.

Así, los oficiales del Departamento de Comercio se limitaron a subsanar los beneficios que en los productos mexicanos fueron identificados. Por ello, con base en criterios estrictamente técnicos determinaron la aplicación de impuestos compensatorios dejando a un lado los votos de la administración comercial de exentar a México de gravámenes adicionales, tal y como sucedió con las demandas solicitadas en 1986.

El 10 de octubre de 1986 el Departamento de Comercio publicó en el Federal Register su determinación final asignando un monto de 1.90% ad valorem para el período comprendido del 1o. de enero al 31 de diciembre de 1986. Cabe destacar que la presente es la única investigación que ha procedido después de la firma del Entendimiento demostrándose el daño e imponiéndose derechos compensatorios.

EL COMERCIO BILATERAL Y LA POLITIZACION:
EL CASO DE LOS IMPUESTOS COMPENSATORIOS

NOTAS.

- (1) Steve Lande y Craig VanGrasstek, op. cit. p. 78.
- (2) Idem.
- (3) Julio J. Noqués, A Note on United States Countervailing Duty Cases against Mexico, World Bank, fotocopia, noviembre de 1985, p. 5.
- (4) Ctr. Gustavo Vega C. "El Entendimiento sobre Subsidios e Impuestos Compensatorios entre México y Estados Unidos. Implicaciones Económicas y Políticas." en México-Estados Unidos, 1985, México, D. F.: El Colegio de México, 1986, pp. 117-154.
- (5) Julio J. Noqués, op. cit. pp. 18-19.
- (6) Ibidem, p. 11.
- (7) Vicente Querol, Barreras de los Estados Unidos de América a las Importaciones, México, D. F.: Ediciones Fiscales ISEF, 1985, pp. 76-77.

EL RECURSO

NOTA. Las fuentes utilizadas para la explicación del proceso de toma de decisiones en los "casos-producto" salvo en los casos así señalados son: en primer lugar, diferentes números del Federal Register, 1980-1986, en segunda instancia, las microfichas importación IM-146 del Departamento de Comercio de Estados Unidos consultadas en la SECOFI y, en último término, los archivos de la Dirección General de Planeación del Banco Nacional de Comercio Exterior, S. N. C.

- (1) Andrew James Samet y Gary Clyde Hufbauer, Unfair Trade Practices: A Mexican-American Drama, U. S.-Mexico Project Series, Working Paper No. 1, ODC, 1982, p. 19
- (2) Idem.
- (3) Ibidem, p. 20.

- (4) Ibidem, p. 24
- (5) Manuel Armendariz E. y Eric Alvarez G. The Mexican View of US Protectionism, U. S.-Mexico Project Series, Working Paper No. 13, ODC, 1982, p. 7.
- (6) Julio J. Nogués, op. cit. p. 11.
- (7) Gary Clyde Hufbauer, Diane T. Berliner y Kimberly Ann Elliot, Trade Protection in the United States. 31 Case Studies, Washington, D. C.: Institute for International Economics, 1986, p. 90.
- (8) Idem.
- (9) Idem.
- (10) Andrew J. Samet y Gary C. Hufbauer, op. cit., p. 23.
- (11) Gary C. Hufbauer, et. al., op. cit. p. 93.
- (12) Andrew J. Samet y Gary C. Hufbauer, op. cit. p. 23.
- (13) Idem.
- (14) Ibidem, p. 22.
- (15) Idem.
- (16) Manuel Armendariz y Eric Alvarez, op. cit. p. 12.
- (17) Andrew J. Samet y Gary C. Hufbauer, op. cit., p. 22.
- (18) Brian Turner y Catherine Bockor, United States-Mexico Trade and Investment Relations: Are There Any Rules? A Labor Perspective, U. S.-Mexico Project Series, Working Paper No. 9, ODC, 1982, p. 8.
- (19) Andrew J. Samet y Gary C. Hufbauer, op. cit. p. 22.
- (20) Ibidem, p. 21.
- (21) Guy F. Erb, An American View of Mexican Trade Policy, U. S.-Mexico Project Series, Working Paper No. 2, ODC 1982, pp. 10-11.
- (22) Andrew J. Samet y Gary C. Hufbauer, op. cit. p. 22.
- (23) Idem.
- (24) Ibidem, p. 28.
- (25) Ibidem, p. 3.

- (26) Idem.
- (27) Idem.
- (28) Idem.
- (29) Ibidem, p. 10.
- (30) Idem.
- (31) Idem.
- (32) Rafael Fernández de Castro M., op. cit. p. 100.
- (33) Andrew J. Samet y Gary C. Hufbauer, op. cit. p. 28.
- (34) Ibidem, p. 29.
- (35) Rafael Fernández de Castro M., op. cit. p. 100.
- (36) Idem.
- (37) Entrevista con un funcionario de la SECOFI, marzo de 1987.
- (38) Rafael Fernández de Castro, op. cit. p. 100.
- (39) El Departamento de Comercio de Estados Unidos ha concluido que los 130 millones de dólares anuales de flores cultivadas en México, Colombia y Costa Rica e importados por Estados Unidos se venden a un precio inferior al justo. El Departamento de Comercio indicó que se seguirán aplicando los aranceles en contra de la inundación del mercado de flores a aquellas compañías que introducen flores a Estados Unidos y una comisión investiga si las mismas dañan a los productores norteamericanos. La Comisión de Comercio Internacional investigará -en los próximos 45 días- si estas importaciones dañan o amenazan con dañar a la industria floral de Estados Unidos. El importe de los aranceles varía de acuerdo a la cantidad que la compañía cobra por debajo del precio en el mercado estadounidense. (Excelsior, 2 de marzo de 1987, p. 2 A)
Según los resultados de la determinación preliminar, el esquema diferenciado por empresa es como sigue:

EMPRESA EXPORTADORA	MARGEN DE DUMPING % AD VALOREM
Florex	16.25
Visa-Flor	15.70
Tzitzic Tareta	30.42
Floreemor	0.00
Rancho Daisy	30.42
Rancho Misión del Descanso	11.28
Rancho Las Dos Palmas	30.42
Las Flores de México	30.42
Rancho Alisitos	11.28
Las demás empresas	15.17

FUENTE: Dirección General de Promoción a las Exportaciones, SECOFI.

- (40) Gary C. Hufbauer, et. al. op. cit. pp. 117-139
- (41) Idem.
- (42) Andrew J. Samet y Gary C. Hufbauer, op. cit. p. 10.
- (43) Idem.
- (44) Idem.
- (45) Ibidem., p. 11.
- (46) Ibidem., p. 12.
- (47) Idem.
- (48) Idem.
- (49) La importancia de los demandantes radica en que: American Textile Manufacturers Institute produce el 85% de las manufacturas textiles de Estados Unidos. Amalgamated Clothing and Textile Workers representa a 400 mil trabajadores y, International Ladies Garment Workers Union representa a 280 mil trabajadoras.
- (50) Ibidem., p. 28.
- (51) Gary C. Hufbauer, et. al. p. 154.
- (52) Idem.
- (53) Andrew J. Samet y Gary C. Hufbauer, op. cit. p. 28.
- (54) Ibidem., p. 9.
- (55) Idem.

- (56) Ibidem, pp. 10 y 30.
 (57) SELA, op. cit. p. 735.
 (58) Idem.
 (59) Gary C. Hufbauer, op. cit. p. 193
 (60) Ibidem, p. 194
 (61) Las cuotas de exportación (o export ceilings) previstas en el Acuerdo según la revisión de octubre de 1986 son como sigue:

CATEGORIA/PRODUCTO	CANTIDAD EN TNS.	% CONSUMO APARENTE
Láminas y Cintas roladas en caliente	2,370	0.05
Láminas y Cintas roladas en frío	13,812	0.09
Otras láminas y cintas	47,127	0.28
Placas	12,656	0.31
Perfiles	18,034	0.21
Alambrcn	41,885	1.16
Barras y Varillas	17,830	0.13
Tubería Común	40,662	2.40
Tubería en Línea	26,811	2.00
Tubería Petrolera	17,437	2.00
ótra Tubería	2,668	0.35
Alambre y productos de alambre	10,831	0.45
	<hr/>	
	252,131	
Productos Semiterminados	90,719	
	<hr/>	
T O T A L	342,850	

FUENTE: Departamento de Servicios sobre Acuerdos Internacionales, SECOFI.

- (62) Otras condiciones contempladas en el Acuerdo dicen, al texto:
1. withdrawal of petition
 2. termination of investigation before March 25, 1985
 3. terminate all existing countervailing duties and anti-dumping orders
 4. petitioners should not file any petition seeking import relief under any US law.

FUENTE: Acuerdo de Suspensión, Apartados (2)
 (a) (1) (2)
 (3)

- (63) Entrevista con un funcionario de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, SECOFI marzo de 1987

- (64) Gary Hutbauer. et. al., op. cit. p. 249.
- (65) Alejandro Violante Morilock, op. cit. p. 12.
- (66) Ibidem, p. 42
- (67) Ibidem, op. cit. p. 14.
- (68) Andrew James Samet, op. cit. p. 4
- (69) Idem.
- (70) Ibidem, p. 5.
- (71) Idem.

Conclusiones

El estudio de la formulación e implementación de la política comercial norteamericana cobra una innegable importancia ya que, tal y como se demostró en el capítulo anterior, existe la posibilidad de influir en el mismo de manera decisiva.

Es posible destacar dos momentos en la toma de decisiones de la política comercial. En primer lugar, resultan relevantes los casos de altísima prioridad en los cuales Estados Unidos actúa de acuerdo con la fórmula de actor racional unificado en defensa del interés nacional. En este caso, es posible encontrar una vinculación expresa entre los diferentes temas que conforman la agenda bilateral. En segundo lugar, destacan los casos de rutina en los cuales las agencias relevantes, en este caso específico el Departamento de Comercio y la Comisión Internacional de Comercio, funcionan de acuerdo con una fórmula de actor formal burocrático. Es decir cada cual, como un organismo independiente con una estructura inherente, propia y complicada que en situaciones de normalidad tiende a responder independientemente a las cuestiones surgidas tomando en cuenta su propio marco de referencia mismo que incluye criterios puramente técnicos.

Ambos momentos responden a dos situaciones diametralmente opuestas; el primero constituye un sistema prioritario (o high level system) al cual se le da mayor importancia al interior del gobierno de Estados Unidos y, por ende, los gobiernos extranjeros buscan este nivel de toma de decisiones porque asegura la pronta solución a las controversias que surgen. El segundo se encuentra constituido por un esquema rutinario que en períodos de conflictos de bajo perfil (o low intensity conflict) es suficiente para resolver los problemas que se

presentan. Así, cuando las agendas de discusión involucran temas como el interés nacional, la seguridad nacional y el prestigio internacional es claro que el gobierno norteamericano actuará conforme a un esquema de actor racional unificado. Sin embargo, en el caso contrario, el proceso de toma de decisiones no podrá entenderse con base en el paradigma de un actor racional unificado sino como un asunto complejo en el que intervienen múltiples agencias, dentro y fuera del gobierno en defensa de distintos intereses, lo que lleva a la compartimentalización de la política comercial.

En lo que respecta a la formulación de la estrategia comercial norteamericana, las agencias gubernamentales pertinentes han manifestado haber actuado conforme a este último modelo en la gran mayoría de los casos estudiados en el presente análisis y, con la excepción de la controversia de los productos de látex no es posible encontrar una vinculación expresa entre los temas de la agenda bilateral (por ejemplo, comerciales y políticos). Solamente en los casos de altísima prioridad -tanto económica como política- surge una estrecha vinculación de temas con procesos de toma de decisiones expresamente desvinculados. En el caso de los globos y las pelotas de látex la vinculación surgió a través de una reunión cumbre entre presidentes a raíz de la cual se convino rechazar la imposición de derechos compensatorios a cambio de mantener una "buena relación de trabajo entre ambos países". Otro claro ejemplo de vinculación fue el caso de las exportaciones de hortalizas de invierno a Estados Unidos (1979) en el cual se registró una intervención del poder Ejecutivo norteamericano en favor de México. Ello se debió, fundamentalmente, al hecho de que, en épocas de negociación energética, las buenas relaciones con nuestro país eran lo suficientemente importantes para que Estados Unidos asegurara su suministro de petróleo.

Empero, ambos países se han mostrado reacios a vincular los diferentes temas en la agenda bilateral, tanto por los altos costos de la vinculación como por los amplios sectores de actores que pueden resultar perjudicados de una política de vinculación expresa. Actualmente, la administración comercial norteamericana ha tratado de dar respuesta a las controversias comerciales aislando cada una de ellas y tratándolas en términos ad-hoc, es decir tomando únicamente en consideración las particularidades de cada caso. Aun así, las autoridades estadounidenses sí han favorecido la utilización de la negociación y el compromiso para la resolución de los conflictos comerciales tal y como lo demuestra la recurrencia en la utilización de los acuerdos de suspensión. De igual forma, México ha tratado de dar respuesta a los diferentes de discusión sin lograr una vinculación, aun cuando recientemente, las autoridades de nuestro país han querido vincular el problema de la deuda externa a cuestiones de comercio internacional.

Con base en la evidencia presentada en los capítulos anteriores, es posible afirmar que las controversias comerciales que han surgido entre México y Estados Unidos han sido resueltas frecuentemente a favor de México y, que el conjunto de quejas presentadas no ha ocasionado una restricción significativa de las exportaciones mexicanas a Estados Unidos. Así, es posible establecer que el problema que enfrentan las exportaciones mexicanas en el mercado vecino no es estrictamente el proteccionismo tradicional sino más correctamente la noción de comercio justo (o fair trade).

Lo que detiene a las exportaciones mexicanas en su comercialización al mercado de Estados Unidos es la utilización de subvenciones gubernamentales y otros subsidios y, no estrictamente el proteccionismo -el cual tal y como prueban varios estudios académicos en Estados Unidos- ha ido disminuyendo en los últimos años. Un fenómeno endógeno al cual son muy sensibles las exportaciones mexicanas

es la relación del tipo de cambio. Este puede llegar a ser un importante obstáculo que tengan que vencer las exportaciones en el mercado estadounidense.

Dentro de los marcos generales hasta aquí señalados, resulta interesante responder a otra interrogante: ¿Es la política comercial norteamericana el resultado de represalias comerciales en contra de México o consecuencia de cambios estructurales y globales en Estados Unidos? Al respecto, destaca el hecho de que la política comercial norteamericana generalmente se diseña en términos globales y no particularizando las controversias que surgen con cada uno de sus socios comerciales. En el caso de México, al menos 7 controversias (prendas de vestir de piel, cerámica, cemento, flores, textiles, acero y vidrio automotriz) resultaron de una cruzada mundial para restringir las importaciones norteamericanas en su conjunto. En muchas ocasiones, México ha sufrido tardíamente los resultados de las políticas restrictionistas por su incorporación tardía al comercio internacional.

El argumento de que la política comercial representa una represalia en contra de México tanto por su política independiente hacia Centroamérica como por otras posturas internacionales no resulta exacto. No porque el gobierno de Estados Unidos sea incapaz de ejercer una represalia de tal envergadura o mayor en contra de México, sino por la historia misma que dio lugar a la política comercial en cada caso. El record de las controversias comerciales demuestra la historia de intereses y políticas que surgen más en un contexto interno que en uno de política exterior con una gran diferencia respecto a las implicaciones que esos intereses y políticas podrían tener para México. La política comercial norteamericana más que diseñada expresamente en detrimento de México está dirigida a un electorado al que se quiere convencer de que su gobierno está haciendo algo para resolver sus problemas (especialmente en un año político como el presente). Por lo tanto, la política comercial norteamericana es una

solución comercial unilateral a un problema definido en términos unilaterales para propósitos internos.

Los agentes formuladores de la política comercial responden directamente a las limitaciones estructurales del sistema burocrático así como a las demandas que dentro del mismo surgen apoyadas por grupos domésticos, y otras organizaciones, tanto gubernamentales como extragubernamentales al interior de Estados Unidos.

Por lo que se refiere a la politización de la estrategia comercial norteamericana es importante destacar el hecho de que generalmente este fenómeno resulta en beneficio de México. Lo anterior se demuestra en el Cuadro 3, mismo que sintetiza las diferentes controversias comerciales y sus resultados. Sin embargo, se impone la pregunta de qué puede hacerse cuando la estrategia comercial norteamericana está diseñada en detrimento de la relación bilateral?

En primer lugar, resulta fundamental mantener un entendimiento del proceso político de la toma de decisiones en Estados Unidos así como la implementación de las mismas para poder llegar a intervenir —directa e indirectamente— en el mismo. Lo anterior implica la utilización de las alianzas de productores y comercializadores como actores principales en la resolución de las controversias comerciales (es decir la actuación indirecta) o el aumento del poder de negociación e influencia en el proceso mismo de toma de decisiones (o actuación directa).

Ello significa intensificar la labor de cabildeo por parte del gobierno de México para influir en el proceso mismo de la toma de decisiones. Lo anterior significa un importante viraje en la apreciación de nuestro país sobre la forma de conducir los asuntos bilaterales en Washington e implica el entendimiento del funcionamiento del proceso de toma de decisiones y el aprovechamiento de las oportunidades que se presentan para influir directamente en el mismo.

INVESTIGACIONES A PRODUCTOS PROCEDENTES DE MEXICO EN MATERIA DE IMPUESTOS,
COMPENSATORIOS Y POLITIZACION.

PRODUCTOS	POLITIZACION		A FAVOR DE MEXICO		SITUACION ACTUAL
	SI	NO	SI	NO	
Prendas de Vestir de Piel		X			11.75
Azulejos, Baldosas y Cerámica		X			4.43
Globos y Pelotas de Látex	X		X		4.54/3.45
Litargirio		X			1.56
Pectina	X		X		Suspensión
Hilados de Polipropileno	X		X		Suspensión
Película de Polipropileno	X		X		Suspensión
Fundiciones para Construcción		X			<u>de Mínimis</u>
Amoníaco Anhidro		X			Negativo
Espárragos frescos	X		X		Negativo
Negro de Humo	X			X	3.18
Cemento	X		X		0-3.5
Chicharrón		X			Negativo
Vidrio Flotado	X		X		Suspensión
Flores frescas	X		X		Negativo
Ladrillos		X			11.75
Acero al Carbón	X		X		Retiro
Varillas y Barras de Acero	X		X		Retiro
Tubos de Acero PP	X		X		Retiro
Textiles	X		X		3.7
Cal y Cal Hidratada		X			0-55.89
Vidrio Automotriz		X			2.45
Tubos de Acero	X		X		Retiro
Art. de Papelería y Oficina	X		X		Retiro
Escaleras Portátiles Aluminio	X		X		Retiro
Malla de Alambre de Acero	X		X		Retiro
Utensilios de Cocina		X			1.90

Sin embargo, paradójicamente, México pretende aumentar su capacidad de cabildeo en un momento en el cual Estados Unidos se muestra reticente a permitirlo, tal y como lo demuestran los proyectos de legislación más restrictiva al respecto así como las campañas en contra de esta actividad (específicamente en contra de los ex-miembros del staff de la Casa Blanca, por ejemplo la organizada en contra de Michael Deaver en 1986 y principios de 1987).

Ante esta situación, el gobierno de México cuenta con tres alternativas. En primer lugar, la utilización y el aprovechamiento de la Comisión Conjunta México-Estados Unidos de Comercio establecida por el presidente López Portillo, en junio de 1981, para la resolución de las controversias comerciales bilaterales. En segundo lugar, el afianzamiento de las instancias gubernamentales que existen en nuestro país, como el Comité de Defensa a las Exportaciones (constituido interagencialmente por la SECOFI, Sría. de Hacienda y Crédito Público, Sría. de Relaciones Exteriores y el Banco Nacional de Comercio Exterior, S. N. C.) que se dedican a apoyar a los exportadores mexicanos durante el curso de demandas restrictivas de Estados Unidos y que a nivel, tanto técnico como ejecutivo, defienden el flujo de las exportaciones mexicanas. En tercer lugar, el gobierno de México podría utilizar a los múltiples actores que participan en cada controversia comercial, con intereses afines a los mexicanos, como agentes de cabildeo que velan indirectamente por la defensa de los intereses comerciales nacionales con todas las implicaciones que ello conlleva.

Empero, las anteriores recomendaciones se encuentran contenidas por un amplio espectro de sugerencias y escoger alguna de ellas depende de la importancia del caso específico así como de las tendencias que se manifiesten en el marco de la relación comercial bilateral en un futuro próximo. Si bien con el estudio de casos, especialmente el correspondiente a la asignación de impuestos compensatorios en Estados Unidos a los productos procedentes de México, se

apunta hacia una tendencia de cooperación entre ambos países (por la disminución de controversias comerciales desde 1965) es importante tener en consideración que a medida de que aumente significativamente el volumen del comercio bilateral también podría incrementar la posibilidad de conflicto. La anterior tendencia se comprueba al revisar los acontecimientos que actualmente empañan las relaciones de Estados Unidos y sus principales socios comerciales (Japón y los países de la Comunidad Económica Europea).

Asimismo, hay que destacar que, desde 1986, se debate en el seno del Congreso norteamericano un proyecto ley de comercio -Trade and International Economic Policy Reform Act of 1987- que tiene un definitivo énfasis proteccionista. Lo anterior resulta del análisis del documento el cual aboga por una protección indiscriminada de la industria norteamericana e intenta promover la competitividad de la industria estadounidense sin que se especifique cómo lograrla. El proyecto de ley propone la aprobación de una nueva legislación sin ámbitos de discrecionalidad en la cual el Ejecutivo no deberá tener ninguna flexibilidad en el diseño de la política comercial. Asimismo, además de limitar el poder de la rama Ejecutiva, pretende establecer la norma de que todos los acuerdos comerciales negociados, tanto en términos bilaterales como multilaterales, sean sancionados previamente a su aceptación por el Congreso norteamericano.

Ante tales retos, se hace imprescindible que el gobierno de México cambie radicalmente su estrategia de acercamiento a las autoridades comerciales norteamericanas y que adopte una táctica más expresa que le ayude a resolver posibles controversias comerciales a nuestro favor.

CUADRO 2.

PRODUCTOS MEXICANOS A LOS QUE SE LES HA APLICADO IMPUESTOS COMPENSATORIOS
(1980-1986)

PRODUCTO	CLASIFICACION TSUS	INICIO	IMPORTACIONES PROCEDENTES DE MEXICO (EN MILLONES DE DOLARES)		PARTICIPACION EN EL MERCADO NORTEAMERICANO		DEMANDANTE	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	XIII	FECHA DE DETERMINACION	IMPUESTOS	SITUACION IMPOSITIVA ACTUAL A VALORES	NOTAS	
			1984	1985	1984	1985																			
Prendas de Vestir	791.7620	1980	8.4	16.2	.05	.04	Ralph Edwards																		
De piel	791.7640 791.7660						Sportswear Inc.	5.06	1.36	3.70	0.13	0.70	7.02	4.25	0.04	0.07	0.25								
Baldosas, Tejas y Azulejos de Cerámica	532.2700 (5) 532.2400	1981	16.6	14.7	.09	.01	Tile Council of America, Inc. (Asociación Co mercial de Pro ductores Estado unidoses de Azu lejos de Cerámica	7.27 1.64		10.0 (CEDI)				0.09 (1983)	0.17	0.05	0.31								
Globos y Pelotas de Latex	717.9536 (A) 735.0990 (A)	1982	4.3	4.5	.03	.01	National Latex Products Corp.	4.54 (a) 3.45 (b)																	
Litografía	473.52 (A)* 473.56 (A)* 479.04 (A) 473.90 (A)	1982	6.6	4.8	.04	.01	Industrias Com- pradoras de Li- tografía en E.U.A.	1.39			0.01														

continúa No. 2.

PRODUCTO	CLASIFICACION TSGS	INICIO	IMPORTACIONES PROCEDENTES DE MEXICO (EN MILLONES DE DOLARES)		PARTICIPACION EN EL MERCADO NORTEAMERICANO		DEMANDANTE	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	XIII	FECHA DE DETERMINACION	DEPOSITOS	SITUACION DEPOSITIVA ACTUAL Y AD VALOREM	NOTAS		
			1984	1985	1984	1985																				
Espárragos Frescos	137.9520	1982					Asociación de Agricultores de Espárragos																		Negativo Terminación mayo, 1983 (Por no haberse identificado subsídios)	
Uvino de Hamo ^(A)	473.0400 Libre	1982	7.9	9.2	.04	.23	Productores Na- cionales de Uvino de Hamo	0.04			0.02	0.14				0.60										
Cemento ^(B)	511.1420 Libre 511.1440 Libre	1983	1.0	75.5	.3	.18	Productores Na- cionales de Ce- mento	2.16	1.38	1.24	0.13		0.04	0.47		0.25										Deposito compensatorio diferen- tiado por empresas. 5 con la se 0.
Chalchabán	107.7880	1983																								
Vidrio Flotado	543.2100 543.2300 543.2730 543.3100 543.6100 543.6300 543.6700 543.6900	1983	4.8	3.7	.03	.31	IFC Industries Inc.	1.52						1.02												Vigente Acuerdo de Suspensión 22/11/84, En la Ira. y 2da. Revisión se cumplió con el acuerdo y se an- ulizó la 3ra. Revisión Adminis- trativa.
Flores Frescas (A)	192.21	1983					Productores Na- cionales de Flo- res																			Negativo Abril, 1984 (Se demostró no tener subsídios)

continúa Ho. 4.

PRODUCTO	CLASIFICACION ESUS	INICIO	INCORPORACIONES PROCEDENTES DE MEDICO		PARTICIPACION EN EL MERCADO		DEMANDANTE	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	XIII	FECHA DE DETERMINACION	IMPUESTOS	SITUACION DEPOSITIVA ACTUAL & AD VALOREM	NOTAS	
			1984	1985	1984	1985																			
Ladrillos ⁽¹⁾	512.1100 Libre 512.1400 Libre	1983	11.9	4.1	.07	.18	Brick Institute of Texas	5.06	1.36	3.70	0.13	0.70	1.25	4.25	0.04							11.75	11.75	Impuesto Compensatorio Diferen- ciado. 3 empresas excluidas	
Aceros al Carbono (S) (S)	606.6705 606.6710 606.6715 606.6720 606.6725 606.6730 606.6735 606.6740 606.6745	1983																				4.98	Retiro Petición	Retiro de Petición Negociación Vera 1984 (Abril) vira (S)	
Varillas y Barras de Acero	606.8310 606.8600	1983																				de 1.73 a 104.58 de 2.00 a 104.38	Tentativa de Revocación	Retiro Investigación, enero 1984	
Tubos Acero PP (S)	610.3216 610.3249	1983																				5.65 5.64	Revocación	Retiro Investigación, Julio 1985 Revocación	
Textiles (S) (S)	Varian 300.60 310 321 328 339 351 358 363 367	301 302 307 1983 316 319 320 322 324 325 331 336 338 345 346 347 352 356 357 359 360 361 364 365 366	42.6	34.2	.2	.1	American Textile Manufacturers Institute y American Apparel Manufacturers Association	3.77							0.005	0.009	0.0095						11.0 1.7	3.7 D.F. Marzo 18, 1985	Negociación Acuerdo Multi-Fibras Fondos Basatados Preliminares de la IFA. Revisión. (Periodo in- vestigado, Enero/Diciembre 1985)

PRODUCTO	CLASIFICACION TSHB	INICIO	IMPORTACIONES PROCEDENTES DE MEXICO (EN MILLONES DE DOLARES)		PARTICIPACION EN EL MERCADO CENTROAMERICANO		DEMANDADOR	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	XIII	FECHA DE DETERMINACION	IMPUESTO	SITUACION POSITIVA ACTUAL y su VALOR	NOTAS				
			1984	1985	1984	1985																						
Cal y Cal (s) Ridradate (s)	512.1100 Libra 512.1400 Libra	1984	2.7	1.1	.01	.02																						
Valido Limpado Automotriz (s)	544.4120 (A) 544.3102 (A)	1984	45.5	07.5	.1	.46	(54)6.51 (85)0.12																					
Tapas Acero con Cuchara (8) (ondas Speciali- ty Steel)	810.50	1984																										
Articulos de Papp Isria, Escuelas y de Oficina	252.75 254.58 256.20	1984																										
Escaleras Porta Cables Aluminio	657.4015	1985																										
Malla de Alambre de Acero al Carbono Re- forzado	842.8000	1985																										
Oxalatos de Celulosa de Acero Recubiertas con Perclorato	654.0815 654.0826 654.0827	1985	3.9	2.8	.50	.89	1.90						0.20								0.11							

Inicio 04/12/83
Preliminar 06/22/84
Bonoval
Oficinas
Final 08/11/84

de 0 a 55.89

de 0 a 55.89

Impuesto Comportativo Differen-
ciado por empresas.
Este impuesto Perfidio,
Otras 1.31 (excepto Bancoval
29.88) no se aplicó Revisi-
ón
Se solicitó la 7da. Revisión
Administrativa

Inicio 03/27/84
Preliminar 11/04/84
Final 04/14/85
Preliminar 1s. Revisión 07/14/85
Final 1s. Revisión 12/01/85

de 0.67 a 24.45

de 0.67 a 24.45

En Diciembre 3, 1984
2.45
7.00 a do depósito a partir
de esta fecha
0.56(84)
0.12(85)
0.43 (IMPUESTO 1984)
0.13 (1985)
Retiro Petición
Retiro Petición Julio 1984

Inicio 11/23/84
Preliminar 01/11/85

Retiro Petición

Retiro Petición

Impuesto Comportativo Differen-
ciado por empresas
Retiro de Petición Julio 1984

Inicio 12/12/84
Término Acuerdo 05/14/85
CCI Dec. Preliminar 05/12/85
Término (Retiro Pet) 08/07/85
CCI Término 06/19/85

Retiro Petición

Retiro Petición

Retiro de Petición mayo 1985

Inicio 04/23/85
Retiro Petición 05/24/85
CCI Inv. Preliminar 10/13/85
Retiro Pet. Temp. 11/14/85
CCI Inst. Preliminar 11/28/85

CCI no Daba

CCI no Daba

No Daba
No Daba
Retiro de Investigación. Dis-
cusión 1985
Oficio Investigación que ha
procedido desde la firma del
Acuerdo México-Estados Unidos

CCI no Daba 01/12/86
CCI Inv. Preliminar 12/22/85
Desembargo Comarcial 14/31/85
Preliminar 03/09/86
Final

0.09
0.20 (depósito)
0.51

0.09
0.20 (depósito)
0.51

0.09
0.20 (depósito)
0.51

CUADRO 3.
APOYOS FINANCIEROS MAS USUALES OTORGADOS POR EL BANCO DE COMERCIO EXTERIOR A TRAVES DE FOMEX
(MARZO DE 1987)

PROGRAMA DE FINANCIAMIENTO A LA PREEXPORACION	MONTO	%	PLAZO	FORMA DE PAGO DE INTERESES	TASA DE INTERES
- Producción de Artículos Manufacturados	\$ 300'000,000.00	100	45 días - granel	Al vencimiento	95%
- Existencias	DE + de 300 a 1,000	50			
- Prestación de Servicios	DE + de 1,000	15	60 días - manufacturados		
- Producción - Maquiladoras					
PRODUCCION_EXPORTADOR INDIRECTO					
- Producción de Artículos Manufacturados	\$ 300'000,000.00	100	45 días - granel	Al vencimiento	95%
- Existencias	DE + de 300 a 1,000	50			
- Prestación de Servicios	DE + de 1,000	15	60 días - manufacturados		
- Producción - Maquiladoras					
PROGRAMA DE FINANCIAMIENTO EN DIVISAS A LA EXPORTACION (PROFIDE)					
	DLS. 21'000,000.00		1 año como máximo	al vencimiento	Aceptaciones Bancarias Nueva York a 180 días + 1 punto
PROGRAMA DE FINANCIAMIENTO A LA EXPORTACION					
- Ventas de Productos Exportador	NO HAY MAXIMO		180 días	Al vencimiento	6.4% Tabla OECD tipo de País.
- Ventas de Productos Importador			más de 2 años (Autorización Especial)		
- Ventas de Servicios					
PROGRAMA DE FINANCIAMIENTO A LA PRODUCCION, EXISTENCIAS Y COMPRA-VENTA DE BIENES DE CAPITAL					
- Producción	Dependiendo revolven- cia del Banco		Autorización Especial	- Sobre saldos insolutos - Por Anticipado - Al Vencimiento	Costo Porcentual Promedio (CPP) + 2 puntos
- Compra-Venta-Sustitución de Importaciones	Dependiendo revolven- cia del Banco		Autorización Especial	Por Anticipado	Costo Porcentual Promedio (CPP) + 2 puntos
- Contra Recibos	Dependiendo revolven- cia del Banco		180 días	Por Anticipado	Costo Porcentual Promedio (CPP) + 2 puntos

FUENTE: Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C.

CUADRO DE NOTAS

- A. Producto incluido en el SGP.
 (A) Producto incluido en el SGP, México excluido
 (*) Susceptible de revocación por su tratamiento arancelario, especialmente por exceder los límites de la cláusula de la necesidad competitiva
- RA Revisión Administrativa
 (S) Sector identificado de protección especial según los criterios en Gary C. Ruffbauer, et al., Trade Protection in the United States, 31 Casos, op.cit.
- (a) Para globos y para de puyilato
 (b) Para pelotas
 (c) Importación de la empresa que comprobó no beneficiarse de los subsidios identificados durante la investigación
 (d) VERA. Acuerdo de restricción voluntaria de exportaciones
- I Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados Administrado por el Banco de Comercio Exterior, S.N.C. (FOEMEX). Otorga financiamientos preferenciales como estrategia de promoción de las exportaciones mexicanas. Se manejan principalmente dos modalidades: financiamiento a la pre-exportación y financiamiento a las ventas de productos manufacturados -- aún cuando también administra un programa de sustitución de importaciones (dirigido principalmente a CPE y PEMEX) y un programa de financiamiento de productos primarios. La filosofía del (FOEMEX) es el otorgar a los exportadores mexicanos el acceso a financiamientos preferenciales "suficientes, oportunos y competitivos"
- II Programa de financiamiento a la Pre-Exportación. Este apoyo financiero se encarga a proporcionar capital de trabajo para la adquisición de materias primas, refacciones, componentes y servicios nacionales y de importación que sean necesarios en el proceso productivo de las manufacturas de exportación así como el pago de mano de obra y de otros costos directos de la producción tales como la energía eléctrica, combustibles, y lubricantes, entre otros. De acuerdo con el ciclo productivo de las empresas que elaboran productos manufacturados para la exportación se establece el plazo de financiamiento "máximo que puede ser de 40, 60, 6 180 días. Se financia la producción, los inventarios (existencias) servicios técnicos, la actividad moquiletera, el transporte, el almacenamiento, la capacitación técnica, el pago de honorarios técnicos, la elaboración de estudios para la obtención de licitaciones internacionales, el establecimiento del comercio exterior, el ciclo productivo del exportador indistinto entre otras actividades
- III Programa de financiamiento a la exportación (o ventas vía crédito al comprador o crédito vendedor). Este apoyo financiero está dirigido para el otorgamiento de crédito a las operaciones de ventas a plazo. El financiamiento otorgado es principalmente en dólares, aún cuando también se puede mediante autorización previa, financiar operaciones en otra divisa extranjera. Asimismo, se dirige para financiar el establecimiento de tiendas en el exterior, el envío de muestras, la prestación de servicios y la participación en empresas de capital extranjero
- IV Artículo 94 de la Ley Bancaria. Este apartado estipula que hasta un 25% de los activos de cada banco, deberán ser canalizados a la promoción de la actividad económica de sectores prioritarios a través de préstamos financieros preferenciales
- V Fondo de Ganancia para la Industria (FOGANI). Dirigido principalmente para la pequeña y mediana industria, promueve la expansión de la planta productiva y de la capacidad instalada, así como de la producción a través de financiamientos preferenciales a largo plazo
- VI Fondo de Equipamiento Industrial (FOEII). Considerado como un fondo para el desarrollo industrial, el (FOEII) diseñó diferentes programas de asistencia para personas físicas o morales, que según sus características propias, promovieran la producción industrial y en última instancia dirigieran su producción a la exportación. Dentro de los diferentes rubros se encuentran el Programa de Asistencia Financiera para Equipamiento, el Programa de Asistencia Financiera para Capital de Trabajo (destinado a la fabricación de bienes de capital), El Programa de Asistencia Financiera para la Elaboración de Estudios de Preinversión, el Programa de Asistencia Financiera para el Desarrollo Tecnológico, el Programa de Asistencia Financiera para la Optimización de la Capacidad Instalada y el Programa de Asistencia Financiera para el Control de la Contaminación. Cada uno de los programas enunciados disponen de apoyos financieros diferentes para promover el desarrollo de la industria nacional
- VII Los Certificados de Promoción Fiscal (CEPROFIS), fue diseñado como un programa de fomento e incentivo fiscal, a través de los cuales era posible el pago de impuestos otorgados a las industrias dirigidas a la exportación nacional. El equivalente de los (CEPROFIS), según sea pagar hasta el 40% de los impuestos federales, así como impuestos laborales y el salario mínimo
- VIII Incentivos Estatales. Incluyen arrendos de tipo fiscal y financiero, destinados a la creación de empresas en zonas específicas dentro del territorio nacional. Consideran la exención del Pago de Impuestos Estatales a las empresas exportadoras
- IX Exención y Reducción de Impuestos a la Importación. A través de diferentes programas dirigidos a la actividad de exportación (como el DITEZ y el PROFIMEX) se exime del pago de impuestos a la importación de los bienes de capital e insumos a los exportadores potenciales y habituales
- X Precio de los Servicios Energéticos. En calidad de abastecedora de servicios muchas empresas paraestatales han sido determinadas como subsidiadas a la exportación especialmente en lo que respecta a la energía eléctrica (CPE) y petróleo, gasolina, diésel y gas natural, (PEMEX). Estos beneficios se contemplaron en lo estipulado por el Decreto de las Regulaciones de las Diferencias de Precio, publicado en el Diario Oficial del 29 de diciembre de 1978
- XI Otros Préstamos Preferenciales. Entre estos destacan por su importancia los administrados por el Banco de México como el Fideicomiso Instituido para Recursos Agrícolas (FIRA) y los financiamientos para Productos Agrícolas de la Línea del 1.6
- XII Depreciación Acelerada. Rubro que había gracias a la política de flotación del peso vis-à-vis, el dólar más competitivo a los productos mexicanos en el mercado norteamericano
- XIII Programa de financiamiento en Divisas para la Exportación (PROFIDE). El financiamiento del (PROFIDE) permite a las empresas exportadoras contar con dólares para la adquisición de insumos de importación tales como materias primas, refacciones, componentes y servicios que sean necesarios en el proceso productivo de las manufacturas de exportación. El (PROFIDE) está constituido por recursos negociados con el Banco Mundial. Los insumos importados pueden destinarse tanto para la producción del bien exportable, como para el mercado interno

FUENTE: Elaboración del autor a partir de información de las microfichas. Importación IM-146, Departamento de Comercio de Estados Unidos y Federal Register, 1980-1986

BIBLIOGRAFÍA.

- Agnarwal, Vinod K. "The Unraveling of the Multi-Fiber Arrangement, 1981: An Examination of International Regime Change." INTERNATIONAL ORGANIZATION Vol. 37 No. 4 (otoño de 1983) pp. 617-645.
- Ahearn, Raymond J. "Determinantes Políticas de la Política Comercial de los Estados Unidos." ORBIS: A JOURNAL OF WORLD AFFAIRS. (verano de 1982) pp. 1-17.
- Allison, Graham T. Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis. Boston, Mass: Little, Brown & Company, 1971. 338p.
- y Morton H. Halperin. "Política Burocrática: Un Paradigma y Algunas Implicaciones de Política" CUADERNOS SEMESTRALES, No. 10 (2o. Semestre, 1981) pp. 227-254.
- Armendariz, Manuel E. y Eric Alvarez G. The Mexican View of United States Protectionism. US-Mexico Project Series. Working Paper No. 13. Overseas Development Council. (agosto 1982) 21p.
- Bacchus, William. "El Contexto de la Elaboración de Política Exterior" CUADERNOS SEMESTRALES. No. 10 (2o. SEMESTRE, 1981) pp. 255-275.
- Bagley, Bruce M. "A United States Perspective" en Susan Kaufman Purcell (ed) Mexico-United States Relations. Proceedings of the Academy of Political Science. Vol. 34. No. 1 (1981) pp. 13-27.
- Baldwin, Robert E. "Protectionist Pressures in the United States" en Ryan C. Amacher, Gottfried Haberler y Thomas D. Willett.(eds) Challenges to a Liberal International Economic Order. Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1979. pp. 223-238.
- y Anne O. Krueger (eds) The Structure and Evolution of Recent U. S. Trade Policy. Chicago, Illinois: The University of Chicago Press. 1984. 436p.

- Balassa, Bela. "The New Protectionism: An Evaluation and Proposals for Reform" en Ryan C. Amacher, Gottfried Haberler y Thomas D. Willett (eds) Challenges to a Liberal International Economic Order. Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1979. pp. 279-302.
- , "La Política de Comercio Exterior en México" COMERCIO EXTERIOR. Vol. 33 No. 3 (marzo de 1983) pp. 210-222.
- Banco Nacional de Comercio Exterior, S. N. C. Sistema Generalizado de Preferencias de Estados Unidos. Cobertura y Procedimientos Administrativos Vigentes. México, D. F. Banco Nacional de Comercio Exterior, S. N. C., 1986. 109p.
- , Programa 1987. México, D. F.: Banca de Desarrollo. Banco Nacional de Comercio Exterior, S. N. C. Enero de 1987. 37p.
- Bayless, Manning. "The Congress, the Executive and International Affairs: Three Proposals". FOREIGN AFFAIRS Vol. 55 No. 2 (enero de 1977) pp. 306-324.
- Bouzas, Roberto. "US-Latin American Economic Relations: Perspectives for the 1980's" en Kevin J. Middlebrook y Carlos Rico (eds) The United States and Latin America in the 1980's. Contending Perspectives on a Decade of Crisis. Pitt Latin American Series. Pittsburg, Pa: University of Pittsburg Press, 1986. pp. 309-321.
- Castillo, Gustavo del. El Sistema Generalizado de Preferencias y las Relaciones México-Estados Unidos. mimeo. s. f. 25p.
- , "Las Relaciones entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo en el Contexto del Sistema Generalizado de Preferencias Norteamericano" CUADERNOS SEMESTRALES No. 10 (2o. Semestre, 1981) pp. 173-180.
- , "Relaciones Agrícolas México-EUA en 1980: el Principio o el Fin de una Política?" en Manuel García y Griego y Gustavo Vena (eds) México-Estados Unidos, 1984. México, D.F.: El Colegio de México, 1985. pp. 31-42.
- , "Relaciones Comerciales México-Estados Unidos. Del Sistema Generalizado de Preferencias a un Acuerdo Bilateral de Comercio" COMERCIO EXTERIOR Vol. 36. No. 3 (marzo de 1986) pp. 239-240.
- Cline, William R. (ed) Trade Policy in the 1980s. Washington

D.C.: Institute for International Economics, 1983. 796p.

Cohen, Stephen D. The Making of United States International Economic Policy. Principles, Problems, and Proposals for Reform. Praeger Special Studies in International Business, Finance and Trade. New York, N.Y.: Praeger Publishers, 1977. 206p.

----- y Ronald J. Meltzer. United States International Economic Policy in Action. Diversity in Decision Making. Praeger Special Studies. New York, N. Y.: Praeger Publishers, 1982. 213p.

Cruz Miramontes, Rodolfo. "El Sistema General de Preferencias de la Ley de Comercio de 1974 de Estados Unidos" CUMERCIO EXTERIOR Vol. 28, No. 9 (septiembre 1978) pp. 1108-1115.

Dehesa, Mario y Carla Pederzini. Los Efectos del Sistema Generalizado de Preferencias Norteamericano en las Exportaciones Mexicanas. CIDE, Instituto de Estudios de Estados Unidos, mimeo. 1986. 42p.

Departamento de Estado de Estados Unidos. "El Debate sobre el Comercio" CUADERNOS SEMESTRALES No. 8. (2o. Semestre de 1980) pp. 343-380.

Destler, I. M. y Hideo Sato. Coping with U.S.-Japanese Economic Conflicts. Lexington, Mass: D.C. Heath and Company, 1982. 293p.

-----, Making Foreign Economic Policy. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1980. 244p.

Drucker, Peter F. "The Changed World Economy" FOREIGN AFFAIRS Vol. 64, No. 4 (primavera de 1986) pp. 768-791.

Erb, Guy F. An American View of Mexican Trade Policy. U.S.-Mexico Project Series. Working Paper, No. 2. Overseas Development Council. (abril 1982) 15p.

Erb, Richard D. y Stanley R. Ross. U.S. Policies toward Mexico. Perceptions and Perspectives. Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1979. 56p.

Fagen, Richard R. "An Inescapable Relationship," Wilson Quarterly, Vol. 3, No. 3 (verano de 1979) pp. 142-150.

-----, "The Realities of the U.S. Mexican Relations" FOREIGN AFFAIRS. Vol. 55, No. 4 (Julio de 1977) pp. 685-700.

- Federal Register, 1980-1986, Microfichas de Importacion
IM-146, Departamento de Comercio de Estados Unidos.
- Feinberg, Richard E. "Bureaucratic Organization and United States Policy toward Mexico" en Susan Kautman Purcell (ed) Mexico-United States Relations. New York. Proceedings of the American Academy of Political Science. Vol. 34. No. 1. 1981 pp. 32-42.
- , "Debt and Trade in US-Latin American Relations" en Kevin J. Middlebrook y Carlos Rico (eds) The United States and Latin America in the 1980s. Contending Perspectives on a Decade of Crisis. Pitt Latin American Series. Pittsburg, Pa: University of Pittsburg Press, 1986 pp. 395-307.
- Fernández de Castro M., Rafael. The Mexican Government Influence on the Outcome of United States Legislation. Report Presented to the Faculty of the Graduate School of the University of Texas at Austin in Partial Fulfillment for the Requirements for the Degree of Master of Public Affairs. The University of Texas at Austin, 1986. Mimeo. 124p.
- Finger J. M., H. Keith Hall y Douglas R. Nelson. "The Political Economy of Administered Protection". THE AMERICAN ECONOMIC REVIEW Vol. 72 No. 3 (Junio de 1982) pp. 452-467.
- Ford, Charles A. y Alejandro A. Violante M. "Policy Concerns over the Impact of Trade Related Performance Requirements and Incentives on the International Economy Mexican Automotive Policy and U.S.-Mexican Relations." INTER-AMERICAN ECONOMIC AFFAIRS. Vol. 36 No. 2 (otoño de 1982) pp. 3-42.
- Fritsch, Winston. "Latin America's Export Growth Imperative in the 1980's: Can the United States Help Achieve It?" en Kevin Middlebrook y Carlos Rico (eds) The United States and Latin America in the 1980's. Contending Perspectives on a Decade of Crisis. Pitt Latin American Series. Pittsburg, Pa: University of Pittsburg Press, 1986. pp. 231-260.
- Graham, Thomas K. "Una Revolución en la Política Comercial" COMERCIO EXTERIOR Vol. 30. No. 2 (febrero de 1980) pp. 163-168.
- Haagard, Stephan. "Pathways from the Periphery: The Newly Industrialized Countries in the International System" Ph. D. Dissertation, University of California, Berkeley. 1983. 635 pp.
- Helleiner, G. K. Intra-Firm Trade and the Developing

Countries. New York, N. Y.: St. Martin's Press, 1981. 110 pp.

Hernández Cervantes, Héctor. "El Futuro del Comercio entre Mexico y Estados Unidos" COMERCIO EXTERIOR Vol. 30 No. 10 (octubre de 1980) pp. 1069-1066.

Hutbauer, Gary Clyde, W. N. Smith H. y Frank G. Yukmanic "Bilateral Trade Relations" en Susan Kaufman Purcell (ed) Mexico-United States Relations. New York. Proceedings of the Academy of Political Science. Vol. 34. No. 1 (1981) pp. 136-145.

-----, Diane T. Berliner y Kimberly Anne Elliot. Trade Protection in the United States: 31 Case Studies. Washington, D. C.: Institute for International Economics. 1986. 361 pp.

Hughes, Barry B. "El Contexto Interno de la Política Exterior Norteamericana" CUADERNOS SEMESTRALES No. 10 (2o. Semestre. 1981) pp. 275-290.

Instituto Mexicano del Comercio Exterior. Implicaciones de la Ley de Acuerdos Comerciales de Estados Unidos. México, D. F.: IMCE, 1980. 57p.

Kaufman Purcell, Susan. "Mexico-US Relations: Big Initiatives Can Cause Big Problems" FOREIGN AFFAIRS Vol. 60, No. 2 (invierno 1981-82) pp. 379-392.

Koohane, Robert O. y Joseph S. Nye. Power and Interdependence World Politics in Transition. Boston, Mass: Little, Brown and Company, 1977. 208p.

-----.(eds) "Relaciones Transgubernamentales y Organizaciones Internacionales" CUADERNOS SEMESTRALES No. 10 (2o. Semestre. 1981) pp. 309-330.

-----.(eds) "Transnational Relations and World Politics" INTERNATIONAL ORGANIZATION Vol. XXV No. 3 (verano de 1971) pp. 329-758.

Lande, Steve y Craig VanGrasstek "Trade with the Developing Countries: The Reagan Record and Prospects" en John W. Seveell, Richard E. Feinberg y Valleriana Kallab (eds) US Foreign Policy and the Third World: Agenda 1985-1986 New Brunswick, USA: Transaction Books, 1985. pp. 73-94.

Levine, Michael K. Inside International Policy Formulation: A History of the 1982 US Steel Arrangements. Praeger Special Studies in International Business, Finance and Trade. New York, N. Y.: Praeger Publishers, 1985. 169p.

- "La Ley de Comercio de 1974." COMERCIO EXTERIOR Vol. 25 No. 2 (febrero de 1975) pp. 182-186.
- "Ley de Comercio de 1974 de Estados Unidos: Análisis y Documentos". COMERCIO EXTERIOR Vol. 25 No. 5 (mayo de 1975) pp. 1-116.
- Lipson, C. "The Transformation of Trade: The Services and Effects of Regime Change". INTERNATIONAL ORGANIZATION Vol. 36 No. 2 (primavera de 1982) pp.
- Mares, David Richard. Agriculture and Dependent Development Politics in an Evolving Enclave Economy. Ph. D. Thesis presented to Fulfill the Requirements of Harvard University. Cambridge, Mass: Harvard University, 1982. 2 volúmenes.
- ."México y Estados Unidos: El Vínculo entre el Comercio Agrícola y la Nueva Relación Energética." FORO INTERNACIONAL. Vol. 22. No. 1 (Julio-septiembre 1985) pp. 1-21.
- ."The Evolution of U.S.-Mexican Agricultural Relations; The Roles of the Mexican State and Mexican Agricultural Producers." Program in United States-Mexican Studies. Working Paper No. 16. University of California, San Diego. 44p.
- ."Trascendencia de los Energéticos en las Relaciones entre México y Estados Unidos: Comercio de Hortalizas y Negociaciones Energéticas." Cuadernos sobre Perspectiva Energética, No. 20. México, D.F.: El Colegio de México, 1981. 19p.
- Marks, Matthew J. "Recent Changes in American Law on Regulatory Trade Measures" THE WORLD ECONOMY; A QUARTERLY ON INTERNATIONAL ECONOMIC AFFAIRS. Vol. 2 No. 4 (febrero de 1980) pp. 429-440.
- McBride, Robert H. (ed) Mexico and the United States. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc. 1980. 197p.
- McGowan, Pat y Stephen G. Walker. "Radical and Conventional Models of US Foreign Economic Policy Making" WORLD POLITICS: A QUARTERLY JOURNAL OF INTERNATIONAL RELATIONS. Vol. XXXIII. No. 3 (abril de 1981) pp. 347-382.
- Meyer Cosío, Lorenzo. "Lo Especial de una Relación" en Manuel García y Griego y Gustavo Vega (eds) México-Estados Unidos, 1984. México, D.F.: El Colegio de México, 1985. pp. 15-30.

- Molina, Isabel. "La Renovación del SGP Arancelarias y sus Implicaciones para México" en Manuel García y Griego y Gustavo Vega (eds) México-Estados Unidos, 1984. México, D.F.: El Colegio de México, 1985. pp.
- Morici, Peter y Laura L. Megna. U.S. Economic Policies Affecting Industrial Trade. A Quantitative Assessment. Washington, D.C.: NPA Committee on Changing International Realities, 1983. 130p.
- Nogues, Julio J. A Note on the United States Countervailing Duty Cases Against Mexico. World Bank. mimeo (noviembre de 1985) 20p.
- Udell, John S. "Growing Trade and Growing Conflict Between Latin America and the United States" en Kevin J. Middlebrook y Carlos Rico (eds) The United States and Latin America in the 1980s Contending Perspectives on a Decade of Crisis. Pitt Latin American Series. Pittsburg, Pa: University of Pittsburg Press, 1986. pp 261-294.
- , "Latin American Trade Negotiations with the US". INTERNATIONAL ORGANIZATION Vol. 34 No. 2 (primavera de 1980) pp. 207-228.
- Organización de Estados Americanos. The United States Generalized System of Preferences. Coverage and Administrative Procedures in Force in 1981. International Trade and Export Development Program. Washington, D.C.: OEA, 1981. 69p.
- Pastor, Robert A. Congress and the Politics of US Foreign Economic Policy, 1929-1976. Berkeley, California: University of California Press, 1980. 366p.
- Pellicer de Brody, Olga. "Consideraciones acerca de la política comercial de EU hacia México" COMERCIO EXTERIOR Vol. 30, No. 10 (octubre de 1980) pp. 1114-1120.
- Peñalosa, Tomás. "La Formulación de la Política Exterior en los Estados Unidos de América y su Impacto sobre México" FORO INTERNACIONAL Vol. XVIII, No. 1 (enero de 1977) pp. 10-31.
- , "La Ley de Acuerdos Comerciales de 1979 de Estados Unidos" COMERCIO EXTERIOR Vol. 30, No. 2 (febrero de 1980) pp. 123-132.
- Perimutter, Amos "El Centro Político Presidencial y la Política Exterior: Una Crítica de las Orientaciones Revisionistas y de Política Burocrática" CUADERNOS SEMESTRALES No. 10 (2o. Semestre, 1981) pp. 291-308.

- Poder Ejecutivo Federal. "Ley Reglamentaria del Artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Comercio Exterior". DIARIO OFICIAL. 13 de enero de 1986.
- Pomareda, Carlos. "Evaluación de la Política Comercial de Estados Unidos sobre Importaciones de Hortalizas" en COMERCIO EXTERIOR Vol. 28, No. 10 (octubre de 1978) pp. 1255-1262.
- Purcell, John F. Trade Conflicts and US Mexican Relations Program in US-Mexican Studies, Working Paper No. 38. University of California, San Diego, 1982. 49p.
- Quero, Vicente. Barreras de los Estados Unidos de América a las Importaciones. Colección Biblioteca del Especialista en Comercio Exterior No. 10. México, D. F.: Ediciones Fiscales ISEF, S. A., 2a. Edición, 1985. 169p.
- La Ley de Comercio Exterior de los Estados Unidos de América: las Barreras Comerciales de EUA en la Ley de Comercio de 1974. México, D.F.: Editorial GUMÁ, 1982. 136p.
- Ramirez de la U, Rogelio. "Medición del Comercio Intraindustrial entre México y Estados Unidos" COMERCIO EXTERIOR Vol. 28, No. 10 (octubre de 1978) pp. 1243-1248.
- Rico Ferrat, Carlos. "El Impacto de la 'Crisis de Consenso' sobre la Toma de Decisiones en Política Exterior en Estados Unidos: Algunas Consideraciones Preliminares" CUADERNOS SEMESTRALES No. 10 (2o. Semestre, 1981) pp. 35-58.
- "Prospects for Economic Cooperation" en Susan Kaufman Purcell (ed) Mexico-United States Relations New York. Proceedings of the Academy of Political Science. Vol. 34, No. 1 (1981) pp. 189-194.
- Rontelot, David F. y Caesar D. Sereseres. Treating the Alienation in U. S.-Mexico Relations. Santa Monica, California: The Rand Corporation, 1978. 33p.
- Salas, Federico. "Relaciones Económicas México-Estados Unidos en Tiempos de Crisis" Comercio e Inversión Cuadernos de Política Exterior Mexicana, CIDE Año 1 No. 1 (mayo de 1984) pp. 42-48.
- Samet, Andrew James y Gary Clyde Hufbauer. "Unfair" Trade Practices: A Mexican- American Drama. US-Mexico Project Series. Working Paper No. 1. Overseas Development Council. (abril 1982) 37p.

Sanderson, Steven E. "Florida Tomatoes, US-Mexican Relations and the International Division of Labor" INTER-AMERICAN ECONOMIC AFFAIRS Vol. 35 NO. 3 (invierno de 1981) pp. 23-52.

----- The Receding Frontier, Aspects of the Internationalization of US-Mexican Agriculture and their Implications for Bilateral Relations in the 1980s, Program in United States-Mexican Studies, Working Papers in US-Mexican Studies No. 15, 1981. 44p.

Shick, Allen (editor) Making Economic Policy in Congress. Washington, D. C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1983. 282p.

Sistema Económico Latinoamericano. "América Latina y la Ley de Comercio y Aranceles de Estados Unidos" COMERCIO EXTERIOR Vol. 35, No. 7 (Julio de 1985) pp. 721-726.

Story, Dale. "Trade Policies in the Third World: A Case Study of the Mexican GATT Decision" INTERNATIONAL ORGANIZATION. Vol. 36, No. 4 (otoño de 1982) pp. 767-794.

Toro, María Celia. Comercio y Conflicto en las Relaciones México-Estados Unidos. Tesis para Optar al grado de Licenciatura en Relaciones Internacionales. México, D. F.: El Colegio de México, 1982. Paginación Irregular.

----- "El Comercio México-Estados Unidos. La Realidad Desigual y los Límites a la Colaboración Norteamericana" en Olga Pellicer (ed) La Política Exterior de México: Desafíos en los Ochenta. Colección Ensayos de Estudios Políticos. México, D. F.: Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., 1983. pp. 187-234.

Turner, Brian y Catherine Bockdor. United States-Mexico Trade and Investment Relations: Are There any Rules? A Labor Perspective. US-Mexico Project Series Working Paper No. 9. Overseas Development Council. July 1982. 16p.

Tyler, William G. Advanced Developing Countries as Export Competitors in Third World Markets: The Brazilian Experience. Washington, D. C.: Georgetown University, 1980. 86p.

Vega Cárnovas, Gustavo. "Comercio y Política en Estados Unidos de América: Librecambismo versus Proteccionismo desde la Segunda Guerra Mundial" Manuel García

y Griego y Gustavo Vega (eds) México-Estados Unidos 1984. México, D.F.: El Colegio de México, 1985. pp. 111-164.

-----." El Comercio de Granos: Nueva Cooperación Económica entre México y Estados Unidos? en México-Estados Unidos, 1983. México, D.F.: El Colegio de México, 1984. pp. 61-75.

-----." El Entendimiento sobre Subsidios e Impuestos Compensatorios entre México y Estados Unidos. Implicaciones Económicas y Políticas en Gabriel Szekeley (editor) México-Estados Unidos, 1985. México, D. F. : El Colegio de México, 1986. pp. 117-154.

-----." Las Exportaciones Mexicanas y el Neoproteccionismo Norteamericano en Lorenzo Meyer (ed) México-Estados Unidos, 1982, México, D. F.: El Colegio de México, 1982. pp. 33-58.

-----, Vernon, Raymond. "El Comercio y la Inversión en las Relaciones México-Norteamericanas" en Carlos Felio y Clark W. Reynolds (eds) Las Relaciones México-Estados Unidos. Serie Lecturas No. 43. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica, 1981. pp. 153-169

-----, Solante Morlock, Alejandro A. A Critical Juncture in the US-Mexican Trade Relationship: The Automotive Sector. US-Mexico Project Series. Working Paper No. 3. Overseas Development Council. May 1982. 20p.

-----, Schmitz, Sidney. Free Trade Between Mexico and the United States? Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1984. 205p.

-----, Westerfield, Bradford H. "Aproximaciones al Estudio de la Toma de Decisiones de Política Exterior en Estados Unidos" CUADERNOS SEMESTRALES no. 10 (2o. Semestre 1981) pp. 17-34.

-----, Ryman, Donald L. The United States Congress and the Making of US Policy toward Mexico. Program in US-Mexican Studies. Working Paper No. 13. University of California San Diego, 1981. 74p.

-----, Yoffie, David B. Power and Protectionism. Strategies of the Newly Industrializing Countries. New York, N.Y.: Columbia University Press, 1983. 282p.