

22
2ej.

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES



**LA LEGISLACION COMERCIAL ESTADUNIDENSE Y
SU IMPACTO EN EL COMERCIO EXTERIOR DE MEXICO
EN LA DECADA DE LOS OCHENTA**

T E S I S

QUE PRESENTA:

JAVIER CID MUNGUA

PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

ASESOR:

LIC. GUSTAVO A. RAMIREZ PAREDES

México, D. F.

1997

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A DIOS
Por todas sus bendiciones

A MIS PADRES
ALFONSO Y JOSEFA

Por haberme dado la vida
y brindado su apoyo.

A MIS HERMANOS
LETICIA, ALFONSO, ELIZABETH,
CESAR, ROBERTO Y JOSEFA

A LISA PAULIN
Con mucho amor por su ayuda y comprensión.

A LA MEJOR DE LAS TIAS
IRENE CID GINES

Especialmente con mucho cariño por haberme impulsado
a lograr esta meta, por su
cuidado y amor.

INDICE

Introducción

1.Regulacion del Comercio Internacional de la Segunda Posguerra

	pag.
1.1 La Carta de La Habana.	1
1.2 Creacion del GATT como instrumento de normatividad del Comercio Internacional.	7
1.3 Análisis de las Rondas de Negociación y sus principales resultados.	13
1.4 La Ronda Uruguay y la negociación de los servicios.	21
1.5 Tendencias del comercio internacional actual frente frente a un mundo cambiante.	32
1.5.1. Economía Globalizada	
1.5.2. Regionalización de la economía mundial: los procesos de integración en marcha.	36
2. El papel de Estados Unidos en la Economía Internacional de la Segunda Posguerra.	
2.1 La Conferencia de Bretton Woods y la formación del orden internacional.	41
2.2 Desarrollo de la economía estadounidense en la segunda posguerra.	45
2.3 La Crisis del dólar y crisis económica internacional de los años setenta.	46
2.4 La Reaganomía como política económica estadounidense.	50
2.5 El deterioro de la hegemonía económica estadounidense	55

2.5.1 El Proteccionismo de Estados Unidos frente a la competencia internacional	56
2.5.2 La Formación de una Zona de Libre Comercio de América del Norte como ejemplo de la Regionalización Económica Internacional.	65
3. La Legislación Comercial de Estados Unidos.	
3.1 Período de entreguerras y segunda posguerra.	
3.1.1 La Ley Comercial de 1930	73
3.1.2 La Ley de Expansión Comercial de 1962.	76
3.2 Período de los años setenta y ochenta.	
3.2.1 La Ley de Comercio de 1974.	79
3.2.1.1 La Salvaguardia o Cláusula de Escape.	
3.2.1.2 Subsidios e Impuestos Compensatorios.	83
3.2.1.3 Dumping y Medidas Antidumping.	85
3.2.1.4 Cuotas de importación.	91
3.2.2 La Ley de Acuerdos Comerciales de 1979.	
3.2.2.1 Objetivos	93
3.2.2.2 Finalidad	94
3.2.3 La Ley de Comercio y Aranceles de 1984.	
3.2.3.1 Objetivos Comerciales.	97
3.2.3.2 Enmiendas a la Ley de 1974.	98
3.2.4 La Ley de Comercio y Competitividad de 1988.	100

4. Relación Comercial México-Estados Unidos.	
4.1 Período de los años ochenta.	107
4.2 Proceso de liberalización del régimen comercial mexicano.	
4.2.1 Cambio estructural: del semiproteccionismo al librecambismo.	113
4.2.2 Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior (PRONAFICE)	121
4.2.3 Programa de Fomento Integral a las Exportaciones (PROFIEEX).	126
4.2.4 La Adhesión de México al GATT.	130
4.3 Fase de integración a la economía estadounidense.	
4.3.1 Memorándum de Entendimiento Comercial sobre Subsidios e Impuestos Compensatorios de 1985.	135
4.3.2 Acuerdo Marco sobre Inversiones Estadunidenses de 1987.	141
5. El Impacto de la Legislación Comercial estadounidense en el Comercio Exterior Mexicano después de la Segunda Guerra Mundial.	
5.1 El Neoproteccionismo estadounidense como respuesta a la crisis económica.	145
5.2 De la Ley de Comercio de 1974.	148
5.3 Efectos e influencia de la Ley de 1979.	151
5.4 El impacto de la Omnibus Trade Bill de 1984.	155
5.5 La Ley de Comercio y Competitividad de 1988 ¿Instrumento proteccionista o defensa del librecambismo?.	162

**5.6 Los efectos actuales de la legislación comercial
estadunidense en el comercio exterior mexicano
y sus perspectivas frente al Tratado de Libre
Comercio de América del Norte.**

169

Conclusiones.

Fuentes

INTRODUCCION

Actualmente el Comercio Exterior de un país es un factor importante en todo modelo de desarrollo económico, ya que refleja su participación en la economía internacional. Su importancia radica en que puede crecer más rápidamente el país cuando es capaz de vender en el extranjero mas allá de su mercado interno. Aunado a esto, la diversificación de este comercio puede apoyar el crecimiento económico: por lo tanto las políticas llevadas a cabo por un país deben proporcionar al mismo tiempo un desarrollo al interior que se refleje en una mayor productividad, calidad y una integración de los sectores productivos. Aquí, es importante mencionar que la teoría económica y la experiencia histórica nos demuestran que existe una estrecha relación entre el comercio exterior de un país y su crecimiento económico: esta relación esta dada por el trinomio Comercio Exterior- Industrialización-Desarrollo Económico . La política de comercio exterior afecta la estrategia de industrialización y ésta a su vez afecta el desarrollo económico del país ya que se trata del motor del desarrollo.

Sin embargo, no depende sólo del país para llevar a cabo esas políticas, sino que muchas veces intervienen instituciones comerciales reguladoras que determinan cambios en la política o en la economía de los mismos.

Como consecuencia de lo anterior, la economía internacional ha sufrido cambios significativos en donde existen dos tendencias: una, la globalización, explicada por los fenómenos derivados de la Nueva División Internacional del Trabajo; y otra es la formación de bloques comerciales y la regionalización de mercados como por ejemplo la Unión Europea, la Cuenca del Pacífico, Mercosur, y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Lo anterior significa que hay una internacionalización del comercio en donde los bienes fluyen cada vez a mas países y tienen orígenes más diversos.

Dentro de éstos cambios que se están gestando encontramos la política comercial de Estados Unidos, cuyas directrices están enfocadas hacia el proteccionismo económico, entendido éste como un sistema de política comercial que se opone al libre cambio, que tiende a la defensa de la producción nacional frente a la competencia del exterior, aunque en el discurso se haga una apología del neoliberalismo.

Es obvio que actualmente todas las naciones practican en mayor o menor grado políticas proteccionistas o neoproteccionistas a pesar de que ciertas instituciones internacionales como el GATT, hoy la Organización Mundial de Comercio (OMC) lo prohíban. Sin embargo, ideológicamente hay un contraataque de las naciones altamente industrializadas que no cejan en sus intentos por ampliar su dominio sobre los países subdesarrollados. Con la OMC o sin ella, las naciones siguen regulando su participación en el comercio internacional con una gran variedad de medidas proteccionistas como aranceles o tarifas y barreras no arancelarias, entre otras.

Estados Unidos está manejando una dualidad en su política comercial, ya que busca el proteccionismo para sí mientras que para el resto de los países propugna para que apliquen el libre cambismo, entendido como la exigencia de una libertad absoluta para la realización de transacciones comerciales, tanto entre los individuos y grupos, como entre las diversas naciones del mundo.

Los estadounidenses abogan por la desregulación arancelaria, pero su proteccionismo es de tipo no arancelario que se refleja en la aplicación de severas medidas como las barreras sanitarias, fitosanitarias, antidumping, cuotas entre otros.

Como sabemos, son de gran importancia las relaciones comerciales de México con el resto del mundo y en particular con Estados Unidos, ya que históricamente las relaciones entre ambos ha sido de dependencia por parte de nuestro país, aunque por más

que México trate de diversificar su comercio exterior con otras naciones del mundo, su economía está ligada al mercado estadounidense. Del total de las exportaciones mexicanas el 70% se dirige al mercado estadounidense y la importación norteamericana significa el 68% de ese país, por lo que se constituye en el principal socio comercial mientras que para Estados Unidos nuestro país es el tercero para aquella economía. Asimismo, sabemos que existe una gran desproporción en cuanto a la participación de ambos países en el comercio mundial: México participa con el 1%, mientras que Estados Unidos con el 23%, aproximadamente, lo cual obliga a nuestro país a llevar a cabo una mejor política comercial para su inserción en la economía mundial.

Sin embargo, aún y cuando la mayoría de nuestro comercio exterior está dirigido hacia el país vecino, basta que éste lleve a cabo políticas, acuerdos ó acciones restrictivas para que de alguna manera inmediata haya una repercusión negativa en nuestro país. Aquí es importante analizar cuales son las variables que influyen en la aplicación de una política comercial lesiva a nuestro país y que impide que exista una reciprocidad en el intercambio comercial. Por lo anterior, resulta de vital importancia analizar el impacto que ha tenido la legislación comercial de Estados Unidos sobre el comercio exterior de México a través de la promulgación de ciertas leyes comerciales, básicamente proteccionistas, que han ejercido una limitante para la ampliación de nuestras exportaciones.

Este neoproteccionismo, ha sido resultado de la concentración de la actividad económica y aumento del desempleo en Estados Unidos a principios de la década de los años chenta, cuando ese país atravesaba por una recesión económica, lo que dió lugar a un aumento general de las presiones y medidas proteccionistas. Asimismo, fue resultado de la pérdida de competitividad de las industrias tradicionales estadounidenses frente a la competencia extranjera debido a la sobrevaluación del dólar y del déficit comercial.

IV

Por ello es imprescindible conocer los diferentes elementos restrictivos, fundamentalmente a través de la instrumentación de diferentes leyes comerciales proteccionistas, las cuales se han promulgado con el objeto de proteger a la industria nacional de ese país; al mismo tiempo el alto grado de protección que poseen ha limitado el ingreso de nuestros productos mexicanos al mercado estadounidense.

Asimismo, las implicaciones económicas que tiene la nueva política proteccionista de Estados Unidos sobre México son múltiples. El proteccionismo arancelario que aplicaba Estados Unidos era de tipo cuantitativo, sin embargo las nuevas acciones proteccionistas a que se enfrenta nuestro país son de tipo cualitativo, cuya característica es que es sectorialmente específica, y por usar nuevas restricciones no arancelarias permite evadir los acuerdos dentro de la OMC.

Actualmente, la nueva organización regula el comercio internacional distinto con nuevos problemas y factores. En su momento, su antecesor, el GATT, nació vinculado a la realidad de su época, en que el mundo industrializado asistía a una destrucción total en Europa y Japón. Terminada la Segunda Guerra Mundial la economía dominante de la época fue la estadounidense, que propugnó en la Organización de la Naciones Unidas (ONU) por esquemas de regulación económica internacional. La Conferencia de Bretton Woods (realizada en 1944) había estructurado el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial. El GATT nace con una dualidad: se inscribe en una vocación universalista propia de la época, pero por otra parte esa universalidad es visualizada a través de la óptica unilateral de un liberalismo económico idóneo para los países industrializados.

Las nuevas tendencias proteccionistas y neoproteccionistas de Estados Unidos han tenido efectos sumamente importantes sobre el comercio exterior mexicano, que se ha reflejado en las fuertes restricciones que han sufrido nuestras exportaciones para ingresar al mercado estadounidense pretextando diferentes argumentos o simplemente aplicando una ley determinada. Estas medidas proteccionistas frenan seriamente la dinámica exportadora mexicana lo que en un momento dado repercute en toda la economía por la dependencia que existe por parte de nuestro país respecto a Estados Unidos. Asimismo, hay que considerar que esas acciones no permiten mejorar las relaciones entre ambos países, sino que las deterioran.

Dentro de los objetivos que persigue este trabajo están los siguientes: investigar las tendencias actuales del Comercio Internacional y el marco jurídico que regula el mismo; analizar el desarrollo llevado a cabo por Estados Unidos en la economía internacional a partir de la segunda posguerra y su influencia en el comercio internacional; conocer la legislación comercial de Estados Unidos y explicar el impacto de las mismas sobre el comercio exterior mexicano a partir de la Segunda Guerra Mundial; analizar las diversas leyes comerciales de Estados Unidos que contienen cláusulas o enmiendas básicamente proteccionistas y neoproteccionistas; asimismo, identificar el cambio estructural llevado a cabo por México en su política de comercio exterior durante el período de los años ochenta y conocer las implicaciones que para nuestro comercio exterior está teniendo la relación con Estados Unidos en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Las hipótesis de este trabajo son: 1) que la tendencia hacia la integración de los mercados y la globalización del comercio internacional obliga al gobierno mexicano a llevar a cabo un cambio

estructural en nuestro comercio exterior, pasando de una política semiproteccionista a una de apertura, con lo que el desarrollo se ha traducido en un mero crecimiento económico que no ha respondido completamente a las verdaderas necesidades internas del país, tales como el desarrollo de la tecnología y la industria, alto nivel de vida y la distribución del ingreso.

2) con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte se profundiza la liberalización y puesta en marcha de nuestra economía, es decir, se concreta lo que años antes se inició con el proceso de liberalización del comercio sobre todo de productos estadounidenses, mientras que Estados Unidos continuó con una política comercial proteccionista que se detecta claramente a través de las diversas leyes que se han promulgado en Estados Unidos; desde la ley arancelaria de 1930, hasta la legislación comercial de 1988, lo cual refuerza la tendencia hacia el proteccionismo legal; es decir, que la validez de las diversas leyes comerciales estadounidenses se han ido ampliando de tal modo que se ha propiciado la utilización de las mismas con propósitos proteccionistas hacia el exterior, afectando en este caso a nuestro país.

Para demostrar lo anterior, esta investigación se ha dividido en cinco capítulos: en el primero, se analiza el Marco Jurídico del comercio internacional después de la Segunda Guerra Mundial, en donde se hace un estudio amplio de la economía internacional al término del conflicto y la búsqueda de la creación de instituciones reguladoras del comercio internacional, proponiéndose la creación de una Organización Internacional de Comercio que no llega a concretarse, pero que da paso a la creación del GATT como institución normativa desde su creación en 1947, hasta principios de los años noventa. Asimismo, se analizan los logros de esta institución a través de sus diferentes rondas de negociaciones hasta llegar a la Ronda Uruguay en donde finalmente se llega a un acuerdo sobre el sector servicios y agricultura, aspectos que de alguna manera habían impedido que se llegara al término de esta negociación. La creación de una nueva Organización Internacional de Comercio fue necesaria, fue así que la OMC sustituye a la

VII

En este mismo capítulo se analiza la economía mundial de los años noventa, en donde por una parte se produce la globalización de la economía mundial y por la otra están los procesos de regionalización e integración en marcha.

En el segundo capítulo se hace una investigación del papel que ha tenido Estados Unidos en la economía internacional de la segunda posguerra y cómo surge como la primera potencia mundial después del conflicto bélico. Se analiza también el desarrollo de su economía, las crisis económicas a las que ha tenido que hacer frente, así como la política económica llevada a cabo durante el gobierno del presidente Ronald Reagan conocida como "reaganomics".

Por otra parte, se hace un estudio del proteccionismo que aplica este país como resultado de la competencia internacional, hasta llegar a la formación de una Zona de Libre Comercio de América del Norte como ejemplo de los procesos de regionalización e integración en la economía mundial.

En el tercer capítulo se analiza la legislación comercial de Estados Unidos que va desde la ley más proteccionista que nunca haya promulgado, que fue la Ley Smooth-Hawley de 1930, la cual tuvo un gran impacto a nivel mundial. Asimismo, la ley de 1962 y sus principales secciones proteccionistas que protegen a la industria nacional estadounidense. También la ley de 1974 y posteriormente la ley de 1979, que tienen diversos objetivos pero que de alguna manera contienen secciones proteccionistas que afectan el comercio exterior en este caso de nuestro país. La ley de 1984 y la de 1988 también contienen secciones o cláusulas proteccionistas para la industria doméstica.

VIII

En el cuarto capítulo se estudia la relación comercial entre México y Estados Unidos, que como sabemos han sido complicadas y muestran una dependencia cada vez mayor de nuestro país. Aquí es importante recordar el proceso de liberalización comercial que nuestro país llevó a cabo durante la década de los años ochenta, es decir, un cambio estructural de ser un país proteccionista a uno libremercambista.

En el quinto y último capítulo se analiza el impacto que ha tenido la legislación comercial estadounidense en el comercio exterior mexicano después de la Segunda Guerra Mundial, y cuales son las perspectivas frente a un Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Es necesario destacar que esta investigación no analiza el proceso de negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, ni su conclusión y efecto hasta la fecha, pues no es el objeto de la tesis, sino más bien la regulación comercial de Estados Unidos, que tiene un antecedente más remoto que el TLCAN, así como implicaciones en el comercio exterior de México.

Así también como en algunos casos, la legislación comercial estadounidense presiona a través de los mismos mecanismos del TLCAN, ya que existe la previsión de que el ejecutivo tiene autoridad para ejercer medidas unilaterales, que obviamente va en contra del espíritu del acuerdo trilateral en marcha.

1. Regulación del Comercio Internacional de la Segunda Posguerra.

1.1 La Carta de La Habana.

La primera mitad del presente siglo fue escenario de grandes y profundos cambios en las estructuras sociales, políticas y económicas a los que las dos Guerras Mundiales, que estallaron con escasos veinte años de diferencia, sirvieron de acelerantes.

Al concluir la Segunda Guerra Mundial tanto los vencedores como los vencidos se encontraron que la situación económica que los rodeaba era desastrosa, teniendo además como acreedor único a un solo país: los Estados Unidos; ante esto se inició un gran movimiento para reconstruir al mundo, tratando fundamentalmente de estabilizar los mercados para fortalecer al norteamericano y permitir así la recuperación de los adeudados e inversiones de guerra. También el mundo se enfrentó a la desocupación y existencia de trabas al intercambio internacional de bienes y servicios.

Por su parte Estados Unidos, Gran Bretaña y otros importantes países comerciales examinaron antes de terminar la guerra la posibilidad de crear organizaciones internacionales encargadas de resolver los problemas que plantearía la posguerra en moneda, inversiones y comercio. Así, surgen los acuerdos de Bretton Woods que dan nacimiento al Fondo Monetario Internacional (F. M. I.) y al Banco Mundial de Reconstrucción y Fomento (B. I. R. F.) como respuesta a las dificultades planteadas por los frecuentes y graves desajustes del sistema monetario internacional, manifestado en la inestabilidad de los cambios y el entorpecimiento de los pagos internacionales. Se pensó también en la redacción de un proyecto cristalizado en la Carta de La Habana, donde se planteaba la creación de una Organización Internacional de Comercio (ITO por sus siglas en inglés), que tenía por objeto no sólo establecer disciplinas para el comercio mundial, sino también normas en materia de empleo, acuerdos sobre productos básicos, prácticas comerciales restrictivas, inversiones internacionales y servicios. Se concebía como una organización especializada de las Naciones Unidas que complementarían comercialmente a las instituciones anteriormente citadas.

Para llegar a la creación de una Organización Internacional de Comercio, la cual regulará los intercambios de bienes a escala mundial se llevaron a cabo una serie de conferencias en donde se manifestaron distintos intereses.

Con la expedición de la "Ley de Recuperación Nacional" en Estados Unidos, así como de la adopción de una política económica más ambiciosa en respuesta a la crisis de 1929, surgen nuevamente las ideas librecambistas, pero ahora bajo el auspicio de ese país. Llegándose a cabo una conferencia en 1939 en Bergen, Noruega, donde se trataba de demostrar que el librecambio internacional era el único principio económico en que se podía garantizar la estabilidad y armonía internacionales.

"...para la conferencia de Bergen los técnicos norteamericanos habían preparado un estudio bajo el título de: "La política económica en relación con la paz mundial". Este estudio tendía a demostrar que el librecambio internacional era el único principio económico que podía asegurar la paz mundial..."¹

Posteriormente en Nueva York, en 1944, se celebró la Conferencia de Comisiones de Fomento Interamericano, y en el acta final en el punto XXXVI se recomendaba que el comercio se orientara sobre bases librecambistas y se iniciara la reducción general de los aranceles para su funcionamiento.

Es en la Conferencia de las Naciones de América celebrada en la Ciudad de México en 1945, denominada conferencia de Chapultepec, donde los Estados Unidos intentarían elevar el intercambio a norma de comercio internacional.

"En esta reunión los Estados Unidos presentaron un proyecto encaminado a lograr la declaración formal de que los países de América aceptaban el librecambio como principio rector de la política comercial del hemisferio."²

¹ Reyes, Heróles, Jesús, La Carta de la Habana, Colección de Temas Económicos y Políticos Contemporáneos de México, EDIAPSA, México, 1948, p. 44

² Ibidem, p. 45.

Ante esto, los países latinoamericanos tomaron una posición negativa invalidando lo anterior, por ser contraria a sus intereses en el aceleramiento de sus procesos de desarrollo económico.

En Noviembre de 1945 el Departamento de Estado de los Estados Unidos publicó un documento titulado "Proposiciones para una Expansión del Comercio Mundial y la Ocupación", en el que se señalaba que era necesario reestructurar el sistema comercial mundial, dotándolo de nuevas bases y orientándolo por nuevos cauces. En realidad lo que se proponía era la vuelta al librecambismo y el abandono de las prácticas proteccionistas que tanto frenaban la expansión de la economía mundial. Asimismo, añadían que el comercio internacional se encontraba limitado por: las restricciones impuestas por los gobiernos, el temor de no llegar a un acuerdo en los mercados sobre ciertas mercancías primarias y por irregularidades en la producción y en la ocupación. Ante esto se pugnaba por el establecimiento de una Organización Internacional de Comercio.

"Que todos los compromisos se incorporaran en una Carta de Comercio Mundial y plasmado en una Organización Internacional de Comercio, establecida bajo la Carta en relación apropiada con el Consejo Económico y Social (ECOSOC), como parte integral de la estructura de las Naciones Unidas."³

En Octubre de 1946 se reunió en Londres una Comisión Preparatoria de la Conferencia de Comercio y Empleo de las Naciones Unidas,⁴ denominándosele Proyecto de Londres, para discutir lo propuesto por los Estados Unidos. Si bien es cierto que contiene principios librecambistas, también se introducen normas que dan cierta elasticidad para el uso de protecciones. Se tomó en consideración las condiciones de los países económicamente atrasados y su necesidad además de no adoptar medidas librecambistas para acelerar su proceso de desarrollo.

³ Wilcox, Clair. A Charter for a world trade. The McMillan Company, New York 1949, p. 22.

⁴ Integrada por los siguientes países: Bélgica, Birmania, Brasil, Canadá, Ceylán, Cuba, Checoslovaquia, Chile, E.U.A., Francia, India, Líbano, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos y Pakistán, los cuales controlaban las tres cuartas partes del comercio mundial.

De marzo a agosto de 1947 en la ciudad de Ginebra, Suiza, se celebró la Segunda Sesión de la Comisión Preparatoria para discutir el Proyecto de Londres, citando a 58 países en la Ciudad de la Habana y analizar el Proyecto de Carta Internacional de Comercio y Empleo.

El propósito central de la Carta de la Habana era contribuir al mejoramiento del nivel de vida en todo el mundo a través de la promoción de la expansión del comercio internacional sobre la base del multilateralismo y la no discriminación, alentar la estabilidad en la producción y el empleo, y fomentar el desarrollo económico de las áreas atrasadas.

Por tanto, sería el propósito de la Organización Internacional de Comercio (OIC), establecida por la Carta, sustituir la cooperación por el conflicto en el comercio internacional, en la estabilización industrial y en el desarrollo económico a través de proveer un instrumento por medio del cual las naciones pudieran regularmente consultar una con otra lo relacionado a las consecuencias internacionales de políticas nacionales.

Las numerosas medidas de la Carta que intentaban cubrir todo el rango de las relaciones comerciales fueron plasmadas en 9 capítulos y 106 artículos.

Algunos de estos artículos son confinados a enunciados generales y principios. Otros contienen compromisos relacionados con la política nacional, mediante el cual se plantea una mejor aplicación de la barreras gubernamentales o aranceles de comercio; cuotas a importaciones y exportaciones; control de cambios; requerimientos restrictivos de aduanas; preferencias y otras formas de discriminación; comercio de Estado y subsidios. Además se contemplan problemas relacionados como prácticas restrictivas en los negocios de comercio internacional; acuerdos intergubernamentales de mercancías; aspectos internacionales de políticas de estabilización nacional; desarrollo económico e inversión privada internacional.

Algunos de los propósitos que son reconocidos en el texto de la Carta son los siguientes:

- a) que los obstáculos al comercio -otros diferentes de los aranceles- deben ser eliminados o minimizados,
- b) los aranceles deben ser reducidos y las preferencias eliminadas,
- c) las áreas de comercio deben ser más amplias, formando uniones aduaneras y áreas de libre comercio,
- d) que en general los Estados miembros no deben discriminar a otros Estados miembros,
- e) el comercio internacional no debe ser limitado por los monopolios públicos o privados o carteles,
- f) el mantenimiento de la estabilidad industrial y de los niveles justos de trabajo y,
- g) que los miembros deben considerar el efecto de sus políticas comerciales sobre otros y consultar con ellos bajo petición.

El propósito fundamental de la Carta no era el de multiplicar las restricciones, sino minimizarlas; no aumentar los controles, sino reducirlos; en lugar de reglamentos del comercio mundial buscaba a través del acuerdo internacional, liberar el comercio de las formas de reglamentación impuestas sobre éste por los gobiernos nacionales.

Al mismo tiempo, se aclaraba que la OIC no sería un gobierno supranacional; no tendría poderes legislativos, ejecutivos o judiciales que pudieran intervenir sobre la soberanía de los Estados miembros.

Entre los principales objetivos que se formularon en la Carta de la Habana encontramos los siguientes:

"La reducción de los aranceles aduaneros y demás barreras comerciales sobre una base de reciprocidad y de ventajas mutuas, así como la no aplicación y por tanto eliminación del tratamiento discriminatorio en el comercio internacional. La cooperación a la solución de los distintos problemas dentro del comercio internacional básicamente en lo concerniente al empleo, el desarrollo económico, la política comercial, prácticas comerciales y a la política en materia de productos básicos y establecer la Organización Internacional del Comercio para que las partes contratantes de esta carta cooperen para así lograr los propósitos y objetivos en la misma planteados."⁵

En este proyecto se encontraba todo un esquema de política económica internacional, que contemplaba la necesidad de regir el comercio bajo principios libremercantistas que permitiría la promoción del desarrollo y el empleo, así como eliminar aquellas barreras de comercio distintas de las arancelarias que obstaculizan el intercambio de bienes.

En las tres conferencias que precedieron a la de la Habana, en la que debería aprobarse dicho proyecto, se observaron dos tipos de intereses y de países:

- Para los primeros, representados por Estados Unidos e Inglaterra, su interés fundamental era el restablecimiento del comercio liberal en función de una supuesta igualdad formal de todos los países comerciantes, teniendo el trato igualitario a través de la aplicación de la Cláusula de la Nación más Favorecida.
- El segundo bloque, integrado por los países subdesarrollados, defendían que la regulación del comercio internacional debía contemplar los precios de los productos básicos, erráticos a las leyes del mercado, el empleo y la actividad económica, el desarrollo económico y las prácticas de negociaciones restrictivas. Es decir, la sola liberalización del intercambio mundial no era suficiente para desarrollar en forma equilibrada las economías nacionales y las subdesarrolladas en particular.

⁵ Wilcox, Claire, "A charter for..." *Op. Cit.* p. 231

Así, ambas tendencias se enfrentan en la Carta de la Habana, la cual no logró ser ratificada por los Estados Unidos e Inglaterra, constituyendo un rotundo fracaso.

"Debido a que la entrada en vigor de la carta se condicionó a ser ratificada cuando por lo menos por los países que participaran en el 85% del comercio mundial, la ratificación por parte de Estados Unidos resultaba fundamental en virtud de que este país participaba en aquel momento con más de un 15% de ese comercio. El Congreso norteamericano se negó a ratificar la carta sobre la base de que "no es demasiado liberal" y "subraya demasiado los méritos de la planeación económica", provocando que países signatarios no sometieran a sus propios Parlamentos la Carta, en tanto que Estados Unidos no la ratificara."⁶

1.2 Creación del GATT como instrumento de normatividad del Comercio Internacional.

La Carta de la Habana dejó como subproducto adicional un proyecto provisional anexo a la misma denominado Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés). Al mismo tiempo algunos países vieron la necesidad de crear un instrumento jurídico internacional que regulara el comercio, que procediera a la liberalización del mismo y que acabara con las medidas proteccionistas que estaban en vigor desde 1930, creándose el GATT (tomado de la política comercial de la Carta de la Habana capítulo IV), se firmó el 30 de octubre y entró en vigor en una forma provisional en enero de 1948, por acuerdo de los principales países comerciales de la época: Bélgica, Canadá, Estados Unidos, Francia, Holanda, Luxemburgo y Reino Unido.

Se le dotó de un dispositivo institucional mínimo (Comité Interino) con la finalidad de que pudiera procederse en una forma eficaz y rápida a la liberalización del comercio, aspecto del que la Organización Internacional de Comercio se encargaría, pero al no ser ratificada, el GATT quedaría como el único instrumento internacional que establecería normas en lo relacionado con el comercio.

⁶ "El GATT: Antecedentes, Objetivos y Marco Jurídico" El Mercado de Valores, NAFINSA, año XLVI, num 1, enero 6 de 1986, p. 13.

El GATT (hoy Organización Mundial de Comercio) es un acuerdo multilateral que actualmente está formado por 128 países que representan más del 90% del comercio mundial, es la principal organización formal de comercio que representa un instrumento internacional encargado de promover los intercambios entre sus miembros, basándose en la eliminación de restricciones, la reducción de aranceles aduaneros y la aplicación general y obligatoria de la Clausula de la Nación más Favorecida. Mientras que a la Carta de la Habana se le consideraba como un organismo especializado de las Naciones Unidas, al GATT ya no se le da ese carácter.

Se le considera como un foro en el que los países pueden discutir sus problemas comerciales y resuelve cualquier controversia mediante la negociación multilateral en el seno del acuerdo a través de sesiones anuales de las partes contratantes.

Los principales mecanismos institucionales en el GATT son:

- A. Las partes contratantes
- B. Consejo de Representantes
 - a) Comités Permanentes
 - b) Grupos
 - c) Paneles
- C. Comité de Comercio y Desarrollo
- D. Comités de Negociaciones Comerciales

El GATT tiene la finalidad de garantizar un entorno comercial internacional estable, previsible y no discriminatorio contribuyendo a un mejoramiento de los niveles de vida, logrando el pleno empleo, aprovechando los recursos mundiales, desarrollando la producción y el intercambio de mercancías y fomentando el desarrollo económico.

El funcionamiento de este organismo se lleva a cabo a través de los códigos de conducta que son los siguientes:

- a) Antidumping
- b) Subsidios e impuestos compensatorios
- c) Valoración aduanera
- d) Barreras administrativas al comercio
- e) Licencias de importación
- f) Compras al sector público

Los derechos y obligaciones de los miembros del GATT puede resumirse en términos de los siguientes preceptos:

- a) Supresión de toda discriminación
- b) Estabilidad en las concesiones arancelarias
- c) Eliminación de restricciones cuantitativas
- d) Supresión de las demás formas de protección
- e) Solución de controversias

Las actividades del GATT, desde su entrada en vigor se han ido adaptando a los grandes cambios experimentados por la economía mundial, como son la modificación de la potencia económica relativa de los países o grupo de países importantes, la irrupción del mundo en desarrollo como factor de peso en los asuntos internacionales, la tendencia a la formación de agrupaciones económicas regionales, las dificultades monetarias y de pagos, el problema de la deuda que surge en el decenio de 1980, y la participación de los países en transición de Europa central del este.

Estos cambios han puesto de relieve la importancia del GATT como foro de discusión de las nuevas situaciones, como marco de solución de las controversias que éstas traen consigo y como instrumento apto para contrarrestar los efectos negativos de los cambios debido al ejercicio de una presión constante en pro de una mayor liberalización del comercio mundial.

Los Principios que Regulan al GATT

Como sabemos, el GATT viene funcionando como el más importante centro de negociaciones para la reducción de los obstáculos al comercio; también vela por las relaciones comerciales internacionales. Para cumplir

sus funciones se apoya en unos pocos principios y objetivos fundamentales que se basa en gran medida en el sentido común comercial. Son cuatro principios básicos que a continuación explicaremos:

Principio de No Discriminación

El Principio de No Discriminación en el comercio es el principio fundamental dentro del esquema del GATT que rechaza el proteccionismo entre los países miembros, denominados partes contratantes. Este principio se refiere a la igualdad formal de todos los países comerciantes al margen de aceptarse consideraciones extraeconómicas, velar por la existencia de un entorno comercial internacional no discriminatorio entre otros. El principio de la no discriminación se plasma y sustenta en la Cláusula de la Nación más Favorecida y en sus orígenes antes del establecimiento del GATT. Esta se incluía en acuerdos bilaterales con el propósito de que cada parte obtuviese el mejor trato posible de su cosignatario, pero en un contexto multilateral constituye un elemento importante en la idea sobre la que descansa la cooperación multilateral en el comercio.

Es a través de esta Cláusula que las partes contratantes del GATT están obligadas a concederse mutuamente un trato tan favorable como el que den a cualquier otro país en lo relativo a la aplicación y administración de los derechos y gravámenes de importación y exportación. Este se encuentra en el párrafo 1 del artículo 1 de la parte I y establece que:

"en materia de derechos de aduanas y cargas de cualquier clase impuestas a las importaciones o a las exportaciones, o en relación con ellas, o que graven las transferencias internacionales de fondos efectuados en concepto de pagos de importaciones y exportaciones...cualquier ventaja, privilegio o inmunidad concedido por una parte contratante a un producto originado de otro país o destinado a él, será concedido inmediata e incondicionalmente a todo producto similar originario de los territorios de todas las demás partes contratantes o a ellos destinado."⁷

⁷ SECOFI, Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, México, 1985, p. 2.

Con lo anterior, tenemos que ningún país puede conceder a otro ventajas comerciales especiales ni hacer discriminaciones; todos están en pie de igualdad y todos pueden beneficiarse de cualquier reducción que se haga de los obstáculos al comercio.

El Tratamiento Nacional es otro de los elementos sobre los que se sustenta la no discriminación, este se encuentra regulado por el artículo 3 del GATT que dice que:

"Los productos del territorio de toda parte contratante importados en el territorio de cualquier otra parte contratante no deberán recibir un trato menos favorable que el concedido a los productos similares de origen nacional en lo concerniente a cualquier ley, reglamento o prescripción que afecta a la venta, la oferta para la venta, la compra, el transporte, la distribución y el uso de estos productos en el mercado interior."⁸

Entonces, los grandes pilares jurídicos sobre los que fue erigida la teoría liberal del comercio internacional son, sin duda, los dos principios antes mencionados.

Principio de Protección Exclusivamente Arancelaria

El segundo principio menciona que la protección de la industria nacional debe efectuarse esencialmente mediante el arancel aduanero, rechazando las protecciones administrativas, técnicamente denominadas restricciones cuantitativas. Asimismo, este se encuentra regulado por el artículo XI del GATT que dice que "ninguna parte contratante impondrá ni mantendrá aparte de los derechos de aduana, impuestos u otras cargas, prohibiciones ni restricciones a la importación de un producto del territorio de otra parte"⁹. Con lo anterior se propone que se conozca el grado de protección para que la competencia sea posible.

⁸ Ibidem, p. 6.

⁹ Ibidem, p. 17.

Principio de Procedimiento de Consulta

El tercer principio se denomina Procedimiento de Consulta, que se fija como meta evitar perjuicios en los intereses comerciales de las partes contratantes. Ya sea un país grande o pequeño puede acudir al GATT en busca de una solución justa que se estime que sus derechos dentro del Acuerdo General han sido amenazados por otras partes contratantes. La función especial del GATT bajo este principio, es proporcionar mecanismos para la discusión y solución de las diferencias surgidas concerniente a asuntos comerciales.

Principio de Centro de Negociación

El cuarto principio dentro del GATT es el Centro de Negociación, que se refiere como su nombre lo indica a servir de foro para la negociación, en el que los países puedan entablar negociaciones a través de rondas denominadas Negociaciones Comerciales Multilaterales. Estas son procesos de negociación que se realizan periódicamente con el propósito de liberalizar el comercio internacional (reducción de aranceles y otras barreras) y establecer reglas claras para su adecuado funcionamiento.

El GATT es además de un marco legal, un foro de negociación internacional; ello queda claramente establecido en el preámbulo del Acuerdo General que fija como objetivo a las partes contratantes entrar en acuerdos recíprocos y mutuamente beneficiosos, orientados a reducir de una manera sustancial los aranceles y otro tipo de barreras al comercio y a la eliminación del tratamiento discriminatorio en el comercio internacional.

1.3 Análisis de las Rondas de negociación y sus principales resultados.

Primera Ronda de Negociaciones, Ginebra, Suiza, 1947.

La primera negociación arancelaria tuvo lugar en Ginebra, Suiza, del 10 de abril al 30 de octubre de 1947, con la participación de 23 países. Los resultados fueron las concesiones en 45,000 artículos (valuados en 1947 en 10,000 millones de dólares).

Como observamos, se obtuvieron resultados importantes; por una parte porque los países que asistieron tenían un arancel elevado, y castigar sus aranceles no tenía mayor impacto, que el de alcanzar una reducción normal.

Por otra parte, los efectos devastadores de la Segunda Guerra Mundial y el deterioro y desequilibrio en el cual se encontraba el comercio internacional, propició un espíritu de negociación entre los participantes.

El apoyo que brindó Estados Unidos fue decisivo puesto que siendo el primer comprador y el mejor mercado, tenía la facultad de reducir sus tarifas hasta en un 50%.

El principal objetivo de los países desarrollados (11 de los 23 participantes) era el de "obtener una reducción sustancial de aranceles y otras barreras al comercio y eliminar las preferencias, sobre una base de reciprocidad y ventajas mutuas."¹⁰

¹⁰ GATT, "Final Act Adopted at the conclusion of the Second Session of Preparatory Committee of the United Nations Conference on Trade and Development." *Lake Success, New York, 1947*, p. 5, citado en González Carranca, Juan Luis, Análisis del AGAAC, México, 1980, p. 13.

Segunda Ronda de Negociaciones, Ancecy, Francia, 1949.

En esta Segunda Ronda de Negociaciones llevada a cabo de junio a agosto de 1949, uno de los principales propósitos fue el continuar las negociaciones para reducir aranceles y el acceso a mercados con la participación de 13 países. Llegaron a intercambiar 5,000 concesiones arancelarias, 6% del número obtenidas en 1947 (valuados en 2 mil millones de dólares).

El siguiente propósito era evaluar la adhesión de varios países al organismo (10 en total) ingresando de inmediato nueve de ellos: Dinamarca, República Dominicana, Finlandia, Grecia, Haití, Italia, Liberia, Nicaragua, Suecia y Uruguay, al décimo solicitante, se le concedió un plazo mayor para pertenecer al Acuerdo.

Tercera Ronda de Negociaciones, Torquay, Inglaterra, 1950-1951.

Para 1950, Estados Unidos informó que no intentaría obtener la autorización de su Congreso respecto a la aprobación de la Carta de la Habana, y decidió apoyar el GATT. En este marco se efectuó la Tercera Ronda de Negociaciones a partir del 28 de septiembre de 1950 al 21 de abril de 1951, en Torquay, Inglaterra. El tema principal fue el tratar los aranceles y el acceso a mercados, con la participación de 38 países.

En esta Ronda se negociaron 8,700 concesiones arancelarias que representaron reducciones de un 25% con relación al nivel de 1948, sin embargo, el método a seguir en las negociaciones causó inconformidad entre los participantes: Filipinas país que trabajaba sobre su adhesión, al darse cuenta de los resultados negativos decide no ingresar.

El memorandum "Problema de la desigualdad de las Tarifas Europeas" fue presentado por once países para su análisis, estudiándose las diferencias arancelarias y la posibilidad de una área estratégica para el Comercio Internacional, el Mercado Común Europeo.

Se propuso una enmienda al Art. XXVIII, donde se establecía la revalidación de las concesiones por un periodo de 3 años al 1o. de enero de 1954.

Algunos países con derechos bajos carecían de poder de negociación frente a los que poseían aranceles exageradamente altos, por lo que se analizó el problema enfocado a las disparidades arancelarias existentes.

Se proponía una reducción arancelaria general de 30% mediante 3 reducciones anuales de 10% propuesta por Francia. A esta propuesta se le conoció como el "Plan Francés".

La reducción arancelaria se aplicaría a los productos agrícolas e industriales, introduciendo un procedimiento especial para los países en desarrollo, este tratamiento diferenciado se retiraría cuando se llegase a exportar competitivamente los productos negociables.

La propuesta por parte de los países con tarifas bajas estaba encaminada a lograr que los países europeos eliminaran toda aquella parte de un arancel que se hallase por encima de un determinado límite, fijándose límites máximos por categoría de mercaderías.

Cuarta Ronda de Negociaciones, Ginebra, Suiza, 1956.

En la cuarta ronda de negociaciones llevada a cabo en la ciudad de Ginebra, Suiza, de enero a mayo de 1956, se pretendía reformar el procedimiento de las negociaciones. El tema principal fue acerca de los aranceles y el acceso a los mercados con la participación de 26 países.

Las críticas por parte de Europa Continental fueron específicas, al referirse a los limitados resultados, en la propuesta de los países con bajas tarifas, que anteriormente se había planteado.

"El Reglamento de la Conferencia Arancelaria establecía como objetivos de las negociaciones, la reducción del nivel general de los Derechos de Aduana y otras cargas en la importación, en forma especial, la reducción de los Derechos que dificultaban la importación de mercancías, incluso en cantidades mínimas, así como el intercambio de concesiones, sobre una base de reciprocidad y ventajas mutuas"¹¹

El procedimiento en las negociaciones se hizo de una forma multilateral, además de ser de artículo por artículo, con el objetivo de que el alcance de las negociaciones fuera mayor. Se dieron reducciones arancelarias que representaron 2.500 millones de dólares.

Quinta Ronda de Negociaciones, Ginebra, Suiza, 1960-1962.

Debido al gran interés de Estados Unidos en entablar negociaciones para obtener nuevas concesiones con la Comunidad Económica Europea se celebró en Ginebra, Suiza, a partir de septiembre de 1960 hasta julio de 1962, la Quinta Ronda de Negociaciones conocida como "Ronda Dillon"¹²

Los temas principales fueron la reducción de los aranceles y el acceso a mercados, con la participación de 26 países.

Los principales objetivos fueron:

- a) La renegociación arancelaria con los países de la C.E.E. y de ésta con los demás países como un solo miembro;
- b) Negociaciones referentes a la adhesión de algunos países.

Las negociaciones se llevaron a cabo producto por producto, otorgándose concesiones mediante la reducción de derechos, negociaciones de preferencia y analizando los obstáculos no arancelarios.

¹¹ *Ibidem*, p. 166.

¹² Debido a que fue el Subsecretario de Estado para Asuntos Económicos de Estados Unidos quien propuso un nuevo ciclo de negociaciones.

Una vez más existió inconformidad con respecto a los procedimientos de negociación por parte de los países en vías de desarrollo. Por medio de la regla del principal proveedor, (abastecedores de productos manufacturados) quedaron excluidos de la negociación productos industriales de interés para los países en vías de desarrollo.

Asimismo, se destacó que la aplicación de medidas no arancelarias menoscababa el valor de cada producto. Así, se recomendó moderar la protección agrícola, debido a que este tipo de medidas había desequilibrado los derechos y obligaciones de los países miembros dentro del GATT.

El deterioro de la posición comercial de los países en desarrollo y los obstáculos que enfrentaban en el comercio como: restricciones cuantitativas a la importación; derechos de aduana elevados y aquellos que afectaban a las materias primas, hacían que se frenaran las exportaciones de los países menos desarrollados, por lo anterior se recomendaba adoptar una actitud comprensiva en lo referente a la reciprocidad de las concesiones arancelarias, además de que los países con monopolios de Estados tratarían de ampliar el acceso a su mercado para los productos de los países en desarrollo.

Los resultados de esta ronda fueron 4,400 concesiones que representaron 4,900 millones de dólares.

Sexta Ronda de Negociaciones Kennedy, Ginebra, Suiza, 1964-1967.

Teniendo importantes reducciones tarifarias, se realizó la Sexta Ronda de Negociaciones, en Ginebra, Suiza, de mayo de 1964 a junio de 1967 denominada Kennedy. Con la participación de 62 países, los temas principales fueron los aranceles y antidumping y también el acceso a mercados.

"El Acuerdo de más largo alcance sobre la reducción de barreras al comercio mundial que jamás se haya logrado. Las principales naciones industrializadas comerciantes convinieron en hacer extensas reducciones arancelarias que en promedio representaban alrededor de una tercera parte (40,000 millones de dólares del comercio).

También se lograron otros acuerdos importantes. Las reducciones arancelarias ayudaron al comercio con respecto al 80 por ciento, aproximadamente, de los productos exportados por los países en desarrollo. Pero en el terreno de los productos agrícolas, los resultados no fueron los esperados y mucho menos importantes que en el de los artículos manufacturados, pues se consideró que las barreras de carácter no arancelario se habían incrementado en forma notable¹³.

La integración de la Comunidad Económica Europea y las medidas restrictivas adoptadas por la misma, en especial en lo referente en materia agrícola, tornaron la situación mundial muy tensa, puesto que había temor por parte de los industriales estadounidenses. Como resultado de lo anterior, aprueba el Congreso Norteamericano en 1962 la Ley de Expansión Comercial, que autorizaba al Presidente a bajar tarifas sobre una base de reciprocidad (lo cual limitaba la capacidad de los norteamericanos para hacer maniobras). Esta reducción se podía hacer hasta en un 50% y eliminar aquellos menores del 5% con la finalidad de eliminar los derechos sobre los artículos de la C.E.E., llegando a modificar el sistema de negociaciones bilaterales que se había llevado a cabo en las pasadas Rondas "producto por producto".

Los productos agrícolas representaban uno de los principales intereses para Estados Unidos; la necesidad de mantener y expandir sus mercados en la C.E.E era parte fundamental en la Ley de Expansión Comercial de 1962.

Los resultados de la Ronda Kennedy fueron:

"La reducción de los niveles arancelarios de productos industriales fue lo más importante de la Ronda Kennedy: para productos químicos fue de 46%-50% y para maquinaria de 48%-50%. Estados Unidos y otros países la reducción fue de 36%-42%. En ciertos sectores no era posible aplicar reducciones sobre una base del 50%, propuesta inicialmente, un caso importante fue el de los productos químicos, pulpa de papel y el acero; sus negociaciones se llevaron a cabo considerando a cada rama de manera integral"¹⁴.

¹³ ONU: Orígenes, organización y actividades. Resumen de las actividades de las Naciones Unidas, durante el período de 1966-1970, citado en González, Carranza, Juan Luis, *Op. Cit.* p. 172.

¹⁴*Ibidem.* p. 176.

Otra de las medidas adoptadas fue sobre las políticas antidumping de los países y un Código Antidumping, donde se limitaba el uso de las prácticas para evitar que se proporcionase una protección adicional a los países que la utilizaban.

Séptima Ronda de Negociaciones Tokio, Ginebra, Suiza 1973-1979

Con la participación de 102 países y la consecución de una nueva e importante reducción de los niveles arancelarios, la Ronda Tokio se llevó a cabo de septiembre de 1973 a noviembre de 1979. Los temas principales fueron los aranceles, medidas no arancelarias y acuerdos del "Marco Jurídico" y el acceso a mercados.

Esta ronda permitió concertar seis códigos relativos a medidas no arancelarias (v.g. subsidios, antidumping, valoración aduanera, obstáculos técnicos, compras gubernamentales), y tres acuerdos sectoriales sobre la carne de bovino, los productos lácteos y las aeronaves civiles; adoptaron también cuatro decisiones denominadas acuerdos relativos al marco jurídico, con el fin de mejorar el funcionamiento de algunas de las disposiciones fundamentales del Acuerdo General.

Los códigos de la Ronda Tokio fueron los siguientes:

a) El Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio o Código de Normas, por medio del cual se hace hincapié en que las normas o reglamentos técnicos que sean adoptados por los Estados u otros órganos no creen obstáculos al comercio, siempre y cuando no afecten el medio ambiente, por razones de seguridad, sanidad o protección de los consumidores.

b) El Acuerdo sobre Compras del Sector Público, cuyo fin es el de conseguir en las licitaciones relativas a los contratos de compra del sector público mayor competencia internacional, además de que estipula las reglas sobre la convocatoria de las licitaciones y la adjudicación de los contratos.

c) **El Código de Subvenciones**, por medio del cual los gobiernos signatarios regularan el empleo de subvenciones de tal modo que no afecte comercialmente a los demás países signatarios, al mismo tiempo que se observe un control en las medidas compensatorias para que no obstaculicen el comercio internacional.

d) **Código de Valoración de Aduana**, por medio del cual la valoración en aduana de las mercancías se establecería bajo un sistema uniforme y equitativo, dotándolo de sus propias reglas.

e) **El Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación** reconoce que tales procedimientos pueden tener usos aceptables, pero que utilizados indebidamente, entorpecerían el comercio internacional actuando como restricciones a la importación.

f) **Código Antidumping**, establece las condiciones en las cuales, como defensa contra las importaciones a precios de dumping, podrán percibirse derechos antidumping.

Las cuatro decisiones que las partes contratantes adoptaron en Noviembre de 1979 fueron:

Trato diferenciado y más favorable, reciprocidad y mayor participación de los países en desarrollo; declaración sobre las medidas comerciales adoptadas por motivos de balanza de pagos; medidas de salvaguardia adoptadas por motivos de desarrollo y entendimiento relativo a las Notificaciones, Consultas, Solución de Diferencias y la Vigilancia que mejorarían los procedimientos del GATT.

Los países participantes acordaron también reducir aranceles de un gran número de productos agrícolas e industriales. El valor total de los intercambios abarcados por las reducciones arancelarias a través de la nación más favorecida (NMF) resultantes de la Ronda Tokio y las consolidaciones de los tipos de derechos vigentes superó los 300,000 millones de dólares, medido en función de las importaciones NMF de 1981. Como consecuencia de estas reducciones arancelarias, el arancel medio calculado sobre los intercambios comerciales efectuados aplicado a los productos industriales

disminuyó del 7.0 al 4.7%, lo que representó una reducción de un 34%, similar a la conseguida en la Ronda Kennedy (1964-1967).

En relación con ese porcentaje del 4.7% conviene recordar que el nivel medio a finales del decenio de 1940, cuando se estableció el GATT, ascendía a un 40%. Debido a la fórmula de reducción arancelaria adoptada por la mayor parte de los países industrializados, las mayores reducciones correspondieron en general a los derechos más elevados, de modo que se produjo una armonización o aproximación de los aranceles de los diferentes países. Por su parte los países en desarrollo asumieron compromisos, en forma de consolidaciones o reducciones de derechos que afectaban a un importe de 3,900 millones de dólares de sus importaciones de 1977.

1.4 La Ronda Uruguay y la negociación de los servicios.

La Octava Ronda de Negociaciones, denominada Ronda Uruguay, se puso en marcha en septiembre de 1986 con la Declaración Ministerial de Punta del Este y se dió por terminada en abril de 1994.

Con la participación de 124 países los temas principales fueron los aranceles, las medidas no arancelarias, agricultura, textiles, el acceso a mercados, los servicios, la propiedad intelectual e inversiones relacionadas con el comercio.

Se le considera el intento mas ambicioso de la comunidad internacional en ampliar y profundizar en la liberalización del comercio, como también hacer una evaluación más a fondo y una revisión de las disciplinas del GATT, en particular en el caso de aquellas normas actuales que han resultado ineficaces o que ya no se ajustan a las realidades comerciales de los años noventa.

Los logros en las reducciones y consolidaciones que representan un aumento anual de la renta mundial, estimado en 510 mil millones de dólares, en el momento en que en el año 2005, se hayan aplicado plenamente los compromisos de acceso a los mercados.

También se contemplan profundos cambios institucionales, a través de la Organización Mundial de Comercio (OMC), la protección de la propiedad intelectual así como un acuerdo multilateral nuevo que rija el comercio internacional de servicios.

Hace cerca de dos décadas se inició una revolución de los servicios, convirtiéndose en uno de los principales insumos de la producción de bienes y servicios. Al mismo tiempo su papel en la economía mundial ha contribuido de una forma significativa en el PIB y el empleo de muchos países, el intercambio mundial de este sector representa una quinta parte del comercio total de bienes y servicios no factoriales, esto provocó que su liberalización se tomara como una prioridad en la política económica de los países. Sin embargo, se tuvieron que llevar a cabo diversas conferencias hasta llegar a la Roda Uruguay donde se logró establecer un instrumento multilateral que rigiera el comercio internacional de los servicios.

Durante la década de los setenta, "conscientes de la creciente importancia del sector servicios, sobre todo en sus exportaciones, los responsables de la política comercial de Estados Unidos consideraron fundamental acelerar la liberación del sector en el marco tanto de la OCDE como del GATT..."¹⁵

En 1981 los Estados Unidos ante la OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) planteó la necesidad de fortalecer la cooperación internacional en la materia por la existencia de importantes restricciones al comercio de este sector. Posteriormente en la Declaración Ministerial del GATT celebrada en 1982, propuso la aplicabilidad de los Códigos de Conducta acordados en la Ronda de Tokio al comercio en este rubro.

La declaración Ministerial del GATT recomendó a las partes contratantes realizar estudios sobre este sector que se discutirían en la reunión de 1984, y saber si era deseable alguna acción multilateral en el campo.

En la XI. Reunión de las Partes Contratantes del GATT en Noviembre de 1984, los países desarrollados reiteraron la necesidad de que el Acuerdo se actualizara entre otras cosas por el rápido crecimiento del comercio mundial de servicios.

¹⁵ De Mateo Fernando, et al, "Las negociaciones en torno de los servicios en la Ronda Uruguay", Comercio Exterior, vol. 44, num 11, noviembre de 1994, p. 963.

En diciembre de 1992 se llevaron a cabo las negociaciones informales en el sector servicios y fue tomando forma el texto de un Acuerdo Marco, sin embargo después de varias interrupciones en las negociaciones, fue en el otoño de 1993, que se dió la voluntad política para lograr un acuerdo en la materia.

Las negociaciones de la Ronda Uruguay se dividieron en tres grandes áreas:

1) **Aspectos normativos.** Los temas prioritarios fueron salvaguardias, subvenciones y medidas compensatorias y solución de controversias, como temas secundarios fueron el funcionamiento del acuerdo, artículos específicos del acuerdo general y códigos respecto a las negociaciones multilaterales.

"La discusión giró en torno a la aplicación discriminatoria de medidas de salvaguardia ya que los países industrializados aceptan este tipo de medidas, mientras que los subdesarrollados pugnan por su desaparición ya que va en contra del espíritu del GATT en relación al tratamiento de la nación más favorecida."¹⁶

2) **Temas tradicionales y sectoriales.** Es en el sector de comercio de mercancías que se comprometieron a mantener un status quo, las medidas comerciales incompatibles con sus obligaciones en el GATT y a desarrollar un programa de desmantelamiento tendiente a suprimir de manera gradual las actuales medidas incompatibles. Este rubro abarcaría los aranceles, las medidas no arancelarias, los productos tropicales, los textiles entre otros.

3) **Nuevos temas.** Entre los temas que se trataron tenemos la creación de un organismo para el comercio internacional dentro de la O.N.U.; la modificación de reglas para obligar a los gobiernos a respetar el principio de no discriminación en sus operaciones de compra y venta; la elaboración de reglas de origen más claras para el comercio de bienes y en su caso de servicios y la revisión de la reglamentación del GATT en materia de dumping.

¹⁶ Bancomer, Panorama Económico, Primer Bimestre, México, 1990, p. 21.

En su última etapa, las negociaciones se centran en cinco temas principales: agricultura, servicios, textiles, productos tropicales y acceso a mercados; y finalmente se vinculó el éxito de la Ronda a que se llegara a un acuerdo en torno a la problemática agrícola; además era la primera vez que se incluía en la agenda las negociaciones sobre servicios.

La competitividad internacional de las manufacturas se ha visto profundamente influida por los servicios; no obstante su importancia en el desarrollo económico de las naciones, estos han recibido poca atención y no existen reglas internacionales que regulen el comercio en este rubro. Existen cuatro diferencias fundamentales entre los bienes y los servicios que ponen de relieve las peculiaridades y dificultades de la negociación internacional:

- a) Las transacciones internacionales de servicios involucran más frecuentemente alguna forma de movimiento internacional de factores a diferencia de las transacciones de bienes.
- b) Frecuentemente los servicios se encuentran vinculados por los gobiernos, con una intensidad y en una forma que raramente se observa en el comercio de bienes.
- c) Los servicios muestran una gran heterogeneidad, pues abarcan desde la telemática y los servicios financieros hasta los turísticos y de la construcción.
- d) Los servicios son inmateriales o intangibles, por lo que los proveedores domésticos de servicios no pueden ser protegidos en frontera a través de medidas tradicionales, como son los aranceles y las restricciones cuantitativas.

Así, con objeto de evitar un vínculo entre las negociaciones de bienes y de servicios, puesto que el GATT aún carece de mandato para tratar esto, se decidió dividir la Ronda en dos partes: la primera comprende catorce grupos de negociación sobre bienes, y la segunda se refiere al comercio de servicios.

El objetivo de las negociaciones de servicios es el establecimiento de un marco multilateral de principios y normas con el cual se busca la expansión de este sector, en condiciones de transparencia y liberalización progresiva con el objeto de promover el crecimiento económico de todos los

interlocutores comerciales, en particular el desarrollo de los países subdesarrollados. Este marco respetará los objetivos de la política general de las leyes y reglamentaciones nacionales aplicables a los servicios.

Se pensaba que al concluir la Ronda Uruguay durante la primera semana de diciembre de 1990, en la ciudad de Bruselas, Bélgica, los ministros de los países participantes decidirían sobre la adopción e instrumentación de un probable acuerdo marco que regulase internacionalmente el comercio de servicios.

Como sabemos, hubo un fracaso en la reunión ministerial de Bruselas, por grandes divergencias en materia de subsidios agrícolas particularmente entre la Comunidad Europea, Estados Unidos y el grupo Cairns (Argentina, Australia, Brasil, Canadá, Colombia, Chile, Filipinas, Hungría, Indonesia, Malasia, Nueva Zelanda, Tailandia y Uruguay) que impidieron que las negociaciones finalizaran en esa ocasión lo que creó incertidumbre no sólo acerca del futuro del GATT, sino también las perspectivas del comercio internacional. Las negociaciones se reanudaron el 26 de febrero de 1991.

"Desde el inicio de la Ronda Uruguay se han celebrado tres reuniones ministeriales plenarias: la de Punta del Este en 1986, una intermedia que tuvo lugar en Montreal, Canadá, en diciembre de 1988 y la tercera, que debió haber sido la última, en Bruselas, Bélgica, en diciembre de 1990. Sin embargo las diferencias en materia de subsidios agrícolas entre Estados Unidos y la Comunidad Europea impidieron que las negociaciones finalizaran a tiempo, con lo cual se bloquearon los acuerdos alcanzados en otras áreas."¹⁷

A largo plazo uno de los peligros sería la sustitución del principio de multilateralidad por esquemas proteccionistas. Una posible respuesta a la ruptura del acuerdo sería la formalización de los llamados bloques económicos, compuestos por países con intereses comerciales comunes que buscan establecer vínculos más estrechos entre sí.

¹⁷ Serra Puche, Jaime, México y la Ronda Uruguay del GATT, Secofi, México, 1992, p. 6

"En el acuerdo marco se busca establecer una serie de principios y reglas que se aplicarían por parte de todos los países y en todos los sectores. Este sería el caso, por ejemplo de la cláusula de la nación más favorecida, mediante la cual toda ventaja, privilegio o inmunidad concedido por un signatario del acuerdo marco a cualquier proveedor de servicios de cualquier otro país, será extendido inmediata e incondicionalmente al proveedor del mismo que se origine en todos los demás signatarios."¹⁸

Al mismo tiempo, el principio de la transparencia también se aplicaría en el momento de la firma del acuerdo marco, sin embargo el tratamiento nacional y el acceso a los mercados queda muy ambiguo. La aplicación del acuerdo marco debe facilitar una mayor participación de los países en desarrollo en el comercio internacional de servicios. Aunque ningún país participante en las negociaciones de servicios considera que la liberalización se logrará automática o inmediatamente, todos están de acuerdo en que esta debe efectuarse gradualmente y de manera negociada.

Si bien es cierto, existieron diversas fricciones en las negociaciones sobre este sector, ya que cada país defendía sus sectores estratégicos lo que creó incertidumbre respecto a la posibilidad de concluir las negociaciones en la Ronda. Fue en el otoño de 1993 que pareció existir la voluntad política para lograr un acuerdo en materia de servicios.

"El suspenso se mantuvo prácticamente hasta que el señor Sutherland dio el martillazo dando por terminadas las negociaciones de la Ronda Uruguay."¹⁹

La primera parte del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios se refiere al alcance y la definición; en su artículo I establece que "Este acuerdo aplica medidas hechas por los miembros, que afectan el comercio de los servicios."²⁰

La segunda parte contiene las obligaciones y disciplinas generales, se sustenta en su artículo II sobre el Trato de la Nación más Favorecida.

¹⁸Delfín Trápaga, Yolanda, "El GATT y los desafíos de la reordenación agrícola internacional", *Comercio Exterior*, vol. 40, num 10, octubre de 1990, p. 977.

¹⁹ De Mateo, Fernando, "Las Negociaciones...", *Op.Cit.*, p 967

²⁰ General Agreement on Trade in Service, p. 2.

"Respecto a cualquier medida cubierta en este acuerdo, cada miembro otorgará a los servicios y a los proveedores de éstos de los demás miembros un trato no menos favorable que el que conceda a los servicios de cualquier otro país"²¹

La tercera parte se refiere a los compromisos específicos; en su artículo XVI se menciona el Acceso al Mercado; en el artículo XVII se refiere al Trato Nacional, que significa que se dará el mismo trato a los servicios y proveedores extranjeros que a los nacionales y su artículo XVIII se refiere a compromisos adicionales.

La parte cuarta se refiere a las normas para la liberalización progresiva de los servicios; en su artículo XIX se refiere a compromisos específicos en la negociaciones.

La quinta parte comprende las disposiciones institucionales, en su artículo XXIV se establece un consejo para el comercio de los servicios. En la sexta parte se establecen las disposiciones finales.

Este Acuerdo sobre el comercio de servicios contiene ocho anexos sobre las siguientes materias; movimiento de personas proveedoras de servicios, servicios financieros, servicios de transporte aéreo, telecomunicaciones básicas, transporte marítimo entre otros,

"En una decisión ministerial se estableció un Grupo de Negociaciones sobre el Movimiento de Personas Físicas para que prosiga con las negociaciones en esta materia al finalizar la Ronda Uruguay. Su primera reunión se efectuará un mes después de la Reunión Ministerial de conclusión de dicha Ronda y las negociaciones habrán de concluir seis meses después de la entrada en vigor del Acuerdo por el que se establece la OMC."²²

Podemos notar que en la Ronda Uruguay, se consolidó una parte de la liberalización del sector de los servicios, aunque también está claro que el mundo está todavía muy lejos de un sistema de libre comercio en servicios, sin embargo se dió un gran avance en el ramo.

²¹ *Ibidem*, p. 3.

²² De Mateo, Fernando, "Las Negociaciones..." *Op.Cit.*, p. 972.

"Las negociaciones para establecer el Acuerdo sobre el comercio de los servicios se puede comparar con las del GATT de 1947. En ambos casos lo importante no fue lo que se negoció en términos de concesiones, sino el establecimiento de un instrumento para regir el comercio internacional, uno de bienes y el otro de servicios. La conclusión general a que se puede llegar es que finalmente existe un instrumento multilateral para regular el comercio de un sector largamente menospreciado, pero cuya importancia ya no podía ignorarse, éste es el principal resultado de la Ronda Uruguay y en materia de concesiones específicas, las próximas negociaciones seguramente serán más sustanciosas."²³

Por otra parte, en el acta final de la Ronda Uruguay se establecieron los acuerdos a los que se llegaron. En el índice de contenidos se encuentra el acuerdo que estableció la Organización Mundial de Comercio, en donde los participantes reconocen que la globalización de la economía mundial ha llevado a una mayor interacción entre los países, tanto en los aspectos financieros, comerciales, estructurales como de desarrollo.

También los participantes reconocen su importante contribución a la implementación de las políticas liberales de comercio, que pueden llevar a un crecimiento y desarrollo de sus propias economías y por ende mundial.

"México ha apoyado, desde su inicio, las negociaciones comerciales multilaterales conocidas como "La Ronda Uruguay del GATT"²⁴

El éxito de la cooperación en cada área de la política económica contribuye al progreso en otras áreas, una mejor estabilidad en el tipo de cambio, basada en un orden económico y condiciones financieras deben contribuir a la expansión del comercio el crecimiento y el desarrollo sostenido. El éxito de la Ronda Uruguay contribuirá a una economía internacional coherente y complementaria en cuanto a políticas se refiere, al mismo tiempo promete una expansión al acceso de los mercados para el beneficio de todos los países, como también un marco de disciplinas más fuertes para el comercio.

²³ *Ibidem*, p. 976

²⁴ Serra Pucho, Jaime, La Reciprocidad Internacional a la apertura económica de México, Secofi, México, 1994, p. 9

Al final de la Ronda Uruguay surgió la idea de crear una organización multilateral de comercio para brindar un marco institucional más predecible y efectivo al sistema de comercio internacional, con ello se evitó que las negociaciones desembocaran en una serie de códigos de conducta, cuya participación en términos de países fue limitada.

Manifestaron que sus relaciones en el área del comercio deben de estar dirigidas a elevar el nivel de vida, lograr el pleno empleo y un crecimiento sostenido, expandir la producción y el comercio de bienes y servicios de los países. También reconocen la necesidad de ayudar a los países menos desarrollados a través de la negociación de acuerdos recíprocos y multilaterales para reducir los aranceles y otras barreras al comercio así como la eliminación del trato discriminatorio en las relaciones comerciales internacionales.

La Organización Mundial de Comercio entró en vigor el 1 de enero de 1995 convirtiéndose en el nuevo marco multilateral de comercio y principal instrumento que regirá el intercambio comercial de bienes y servicios a nivel mundial. Tiene a su cargo la administración de las nuevas normas del comercio mundial acordadas en la Ronda Uruguay.

Estas normas elaboradas tras siete años de negociaciones entre más de 120 países, según estimaciones alcanzó globalmente en el año de 1994 cerca de 5 billones de dólares, sumando las mercancías y los servicios. Gracias a los acuerdos de la OMC y a los compromisos en materia de acceso a los mercados, se prevé un aumento anual del ingreso mundial de más de 500,000 millones de dólares para el año 2005 y un crecimiento del comercio mundial superior en un 25 %. Asimismo será el foro de futuras rondas de negociaciones comerciales y para resolver los conflictos que se originen entre sus miembros, mediante la aplicación de un mecanismo reforzado de solución de diferencias.

La nueva organización tiene una composición más universal que el GATT, se prevé ya una participación de cerca de 150 países y territorios y muchos están considerando la posibilidad de adherirse aunque ahora es más riguroso entrar, es decir, se les pide más a los países.

El alcance de la organización es más amplio que el de su antecesor, ya que por primera vez se incluyen en su ámbito de aplicación acuerdos sobre textiles, agricultura, comercio de servicios, reglas sobre propiedad intelectual

y disciplinas para las medidas de inversión relacionadas con el comercio. También la OMC es una organización internacional con todos los atributos, mientras que el GATT era básicamente un tratado provisional que recibía los servicios de una secretaría creada a ese efecto. La OMC administrará un conjunto unificado de acuerdos que han sido ratificados por todos los miembros, mientras que el GATT incluía acuerdos colaterales importantes que contaban con la participación de algunos países.

Es a través de varios consejos y comités que la nueva organización administrará los 28 acuerdos que figuran en el Acta Final de la Ronda Uruguay, más una serie de acuerdos multilaterales como los relativos a la contratación pública, productos lácteos, carne de bovino y aeronaves civiles, asimismo supervisará la aplicación de los importantes recortes arancelarios (de un 40% en promedio) y de la reducción de las medidas no arancelarias acordadas en las negociaciones.

Los 125 miembros del antiguo GATT pasan a ser automáticamente miembros de la OMC previa aceptación de los acuerdos de la Ronda Uruguay y presentación de compromisos en materia de comercio de mercancías y de servicios.

El Acuerdo que establece la nueva OMC y que sustituye al GATT de 1947, está compuesta de 16 artículos y 4 anexos. En el artículo I habla del establecimiento de la Organización Internacional de Comercio; en el artículo II se habla del alcance de la organización esta será el marco institucional para concluir las relaciones comerciales entre sus miembros; en el artículo III que se refiere a las funciones de la organización y en el apartado 5 se menciona que para lograr una mejor coherencia en la economía global la organización debe cooperar con otras instituciones mundiales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco de Reconstrucción y Desarrollo. En su artículo XI, menciona que las partes contratantes que pertenecían al GATT en 1947 y los posteriores adhesiones seguirán siendo miembros de la nueva organización de comercio que entró en vigor a partir de enero de 1995.

"La OMC une a las naciones en un esfuerzo mundial de cooperación para aumentar los ingresos y crear oportunidades de empleo gracias a un comercio equitativo y abierto"²⁵

²⁵ Peter Sutherland, Director General del GATT, en Publicación de la División de Información y Relaciones con la Prensa del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, Centre William Rappard 154 rue de Lausanne CH-1211 Ginebra 21, 21 de Diciembre de 1994, p. 1.

Podemos notar que con las rondas de negociaciones se ha logrado que la producción mundial se multiplique, este efecto multiplicador en las exportaciones ha creado el fenómeno de la globalización.

MIEMBROS DE LA OMC
(31 de agosto de 1995)

Alemania	Gabón	Noruega
Antigua y Barbuda	Ghana	Nueva Zelandia
Argentina	Grecia	Países Bajos
Australia	Guatemala	Pakistán
Austria	Guinea Bissau	Paraguay
Bahrein	Guyana	Perú
Bangladesh	Honduras	Polonia
Barbados	Hong Kong	Portugal
Bélgica	Hungría	Reino Unido
Belice	India	República Centroafricana
Botswana	Indonesia	República Checa
Brasil	Irlanda	República Dominicana
Brunei Darussalam	Islandia	República Eslovaca
Burkina Faso	Israel	Rumanía
Burundi	Italia	San Vicente y las Granadinas
Canadá	Jamaica	Santa Lucía
Chile	Japón	Senegal
Chipre	Kenya	Sierra Leona
Colombia	Kuwait	Singapur
Comunidades Europeas	Lesotho	Sri Lanka
Corea, Rep. de	Luxemburgo	Sudáfrica
Costa Rica	Macao	Suecia
Cote d'Ivoire	Malasia	Suiza
Cuba	Malawi	Suriname
Dinamarca	Maldivas	Swazilandia
Djibouti	Mali	Tailandia
Dominica	Malta	Tanzania
Egipto	Marruecos	Togo
El Salvador	Mauricio	Trinidad y Tobago
Eslovenia	Mauritania	Túnez
España	Mozambique	Turquía
Estados Unidos	México	Uganda
Filipinas	Myanmar	Uruguay
Finlandia	Namibia	Venezuela
Francia	Nigeria	Zambia
		Zimbabwe

FUENTE: SECOFI, "La Organización Mundial de Comercio", México, 1995.

1.5 Tendencias del Comercio Internacional actual frente a un mundo cambiante.

1.5.1. Economía Globalizada

Hemos visto que los acontecimientos mundiales se han sucedido a un ritmo acelerado que ha modificado las condiciones internas de muchas naciones, así como las mismas relaciones internacionales.

El fin de la Guerra Fría traería una época de estabilidad ausente de grandes conflictos, sin embargo la emergente multipolaridad propició una mayor interdependencia de las economías en el mercado mundial, en donde existen varios centros de poder que compiten por los espacios económicos.

Por un lado, la apertura de las economías se encuentra en el núcleo de la transformación interna de los países, y por el otro, las profundas mudanzas de la economía internacional nos muestra que actualmente la competitividad y el crecimiento económico no son resultado de los esfuerzos aislados, sino de la interacción de distintas estructuras productivas.

La internacionalización de los procesos y la revolución de las tecnologías y las comunicaciones propician la globalización, estrechan la interdependencia y tornan inviable el modelo autárquico. Ahora los espacios promisorios de desarrollo económico rebasan las fronteras nacionales y aún las continentales.

"Al proceso globalizador corresponde, entonces, otro de intensa localización de la actividad productiva, que es la esencia de la economía mundial. La producción se caracteriza por su fragmentación y su reintegración espacial en ciertos lugares, en modelos estratégicos de las grandes empresas sustentados en los flujos comerciales y financieros."²⁶

²⁶ De Mateo, Fernando, 'Las Negociaciones...' *Op.Cit.* p. 982

Es cierto que la producción y el comercio mundial han hecho más interdependientes a las economías de los países durante los últimos quince años, en donde las decisiones de un país afectan a sus vecinos o a aquellos con los que está económicamente interconectado, de ahí los bloques o grupos económicos. Por su parte, la interdependencia redefine las metas de política económica, tomando en cuenta cada país los efectos que se tendrán en las relaciones comerciales con sus principales socios derivados del gasto público, impuestos y tarifas, política monetaria y crediticia.

Las principales causas que han conducido al actual proceso globalizador y transnacionalización de la economía son los siguientes:

- a) La cuantiosa, progresiva y sistemática expansión mundial de las empresas transnacionales y de sus inversiones de capital en la mayoría de los países del mundo que les ha permitido una enorme concentración y un poderío económico, financiero, comercial y tecnológico de tan gigantesca magnitud que jamás ha sido conocido anteriormente.
- b) La desintegración del llamado sistema socialista
- c) El incremento del intercambio comercial a nivel mundial, caracterizado por una exacerbada competencia y la conformación de los principales bloques comerciales, inmersos en una perversa disputa por la ampliación del dominio de los mercados mundiales.

Sin embargo es un hecho que la transnacionalización es un proceso que está plenamente vigente y en el futuro inmediato continuará acentuándose.

"... la globalización evidencia la creciente interdependencia existente en el mercado, configurada por una intrincada red en la que se conjugan los avances tecnológicos, las inversiones de capitales, la creciente competitividad en el comercio internacional y la internacionalización monetaria y financiera."²⁷

²⁷ Naúm, Minsburg et al, "América Latina ante la globalización y transnacionalización de la economía". El Impacto de la Globalización la Estructurada Económica del siglo XXI. Ediciones Letra Buena, Buenos Aires, 1994, p. 10

"...desde finales de la década de los setenta y hasta lo que va de los noventa, no existe un concepto más usado y más delimitario que el de la Globalización. Sabemos que existe, que es una realidad en acto, pero resulta difícil determinarla y explicarla." ²⁸

En la década de los años ochenta, el mundo presentó grandes cambios, tanto en la geografía económica como en lo político, que gradualmente han ido conformando una nueva estructura de poder en la escala internacional.

"El fin de la guerra fría, el desastre económico de la Unión Soviética, las notables modificaciones que han registrado las relaciones entre las dos superpotencias en los últimos años, la caída del muro de Berlín, la desintegración del bloque de Europa del Este, la Guerra del Pérsico y la hegemonía bélica estadounidense han integrado una era en la historia de las relaciones internacionales que conducirá a un nuevo mapa de distribución mundial del poder que dará forma al orden económico mundial del próximo siglo" ²⁹

La década de los años noventa se caracterizará por la cooperación y la competencia, al mismo tiempo, por la reciprocidad como principio central de la convivencia económica internacional y por relaciones económicas que se incrementan a través de bloques en lugar de países.

"Otra de las características, es el interés nacional, que se refiere a la obligación del Estado de promover el bienestar de la nación, asegurar las fronteras contra ataques externos y preservar los valores y sistema de vida de un país, sufrirá una reconsideración ante la Globalización e interdependencia que caracteriza al mundo, esta pone limitaciones al interés nacional ya que ningún país puede hacer lo que quiere sin hacer concesiones". ³⁰

Por otra parte, el aspecto positivo de la globalización e interdependencia es que permite concertar esfuerzos para la convivencia común y ahora vemos que difícilmente un Estado puede cerrar sus fronteras y aislarse del mundo. Podemos mencionar que es el fortalecimiento sobre

²⁸ Morales, Aragón, Ezezer, "La globalización en México: ¿mito o realidad?", en *La Nueva Relación de México con América del Norte*, UNAM, México, 1994, p. 106.

²⁹ Fuentes, Carlos, "Iberoamérica hacia el nuevo milenio", *Comercio Exterior*, vol. 41, num 8, agosto de 1991, p. 760.

³⁰ Mota, Sergio, *Desafíos, Globalización e Interdependencia Económica* Diana, México, 1991, p. 14.

bases de conducción abiertas a la economía y a la sociedad internacional que hoy se conforma por mercados de bloques de países. En el seno de estos bloques se definen mercados de economías nacionales en competencia y de una economía de empresas independientemente de su nacionalidad también en competencia.

El proceso de globalización de la economía mundial es una de las manifestaciones más evidentes del esquema mundial; esa categoría implica consideraciones económicas comerciales y de aspectos vinculados a la geografía política del orbe.

"La Globalización ha llevado consigo el replanteamiento no sólo del concepto de fronteras, sino también de la identidad nacional y la soberanía".³¹

La globalización e interdependencia económica internacional tiene consecuencias que van más allá de las cuestiones económicas; tenemos que modifica los productos culturales "en donde los productos culturales responden comercialmente a un mercado que se acerca al que caracteriza a los productos industriales de consumo masivo". Por otro lado la contabilidad nacional es afectada ya que tienen como componente una decisión extranjera

"...la producción nacional realizada por empresas bajo control extranjero representa el 27% en Francia, el 33% en Bélgica, el 55% en Costa de Marfil y el 70% en Nigeria. Doscientas sociedades multinacionales tienen un volumen productivo que sobrepasa un cuarto de la producción mundial y su participación en el comercio mundial es superior al 90% del volumen total del mismo".³²

En este proceso globalizador, las empresas multinacionales juegan un papel clave debido a que absorben la tecnología de punta y manufacturan en varios países, además de que operan en todos los mercados importantes de dinero y capitales creándose una interdependencia económica internacional.

³¹ *Ibidem*, p. 245

³² *Ibid.*, p. 245

La acelerada globalización económica de bienes y de capitales, la formación de ambiciosos modelos de asociación y el surgimiento de nuevos centros financieros y de innovación tecnológica que acompañan a la naciente configuración del planeta, han conducido a otras regiones del mundo a acelerar sus reformas estructurales internas, a revitalizar sus modelos de integración y adaptarse sin demora y en las mejores condiciones competitivas posibles al cambiante entorno, a fin de vincularse a los centros comerciales financieros y tecnológicos más dinámicos del orbe. A este proceso no escapa ya prácticamente ninguna región del mundo.

1.5.2.Regionalización de la Economía Mundial: los procesos de integración en marcha.

El interés de las grandes empresas en el proceso globalizador de la economía mundial es ampliar sus mercados internacionales; fragmentar sus procesos productivos en distintos países capaces de ofrecer mejores condiciones. Sin embargo se da también una clara tendencia de los países a agruparse en bloques regionales para tener una mejor colaboración recíproca tanto comercial, financiera, como productiva, etc., de esta forma se pretende fortalecer su capacidad de respuesta a los requerimientos de una economía mundial en cambio. A simple vista se entra en un proceso de regionalización, la cual no abarca a los países en su conjunto sino que tiende a segmentarlos por regiones.³³

"...la regionalización se nos presenta como respuesta a un doble reto, el que surge de la necesidad de cada país de protegerse de las transformaciones económicas mundiales que convierten a las naciones en ámbitos económicos demasiado vulnerables y el que se presenta a partir de la necesidad de regular relaciones internacionales que ya no se ajustan a las necesidades de las instituciones surgidas de la Segunda Guerra Mundial"³⁴

³³ Con esto el multilateralismo es obsoleto y el regionalismo está de moda.

³⁴ Pipitone, Ugo, "América del Norte: una región económica en formación", en Morales, Aragón, Eliezer, et al. La Nueva Relación de México con América del Norte, UNAM, México, 1994, p. 49.

El artículo XXIV del Acuerdo General reconoce la utilidad de una integración mayor de las economías nacionales mediante el libre comercio. Por consiguiente autoriza tales agrupaciones como una excepción a la norma general del trato de la nación más favorecida, siempre que cumplan ciertas condiciones estrictas cuya finalidad es garantizar que esos acuerdos faciliten el comercio entre los países interesados sin poner obstáculos al comercio con el resto del mundo.

El intercambio comercial constituye un elemento vital, ya que sienta las bases de los esquemas de especialización y de los regímenes de competencia que podrían contribuir a la transformación de las estructuras productivas de cada país, con miras a mejorar el acceso a una economía internacional crecientemente competitiva.

Ante los procesos de integración económica, uno de los objetivos de casi todos los gobiernos de una región es: el imperativo de adquirir mayor competitividad internacional, mantener la presencia en un determinado mercado, ingresar en mercados nuevos o sustituir importaciones en el caso de los países latinoamericanos.

"Así, a través de la ampliación de mercados se contribuirá a una mayor eficiencia en tanto que los esfuerzos conjuntos de modernización en el ámbito de la tecnología y aplicación del progreso técnico al proceso productivo, facilitarían la adecuación de la estructura productiva a las nuevas condiciones de la demanda regional e internacional"³⁵

La integración regional como proyecto político implica la participación de una amplia gama de actores sociales, entre ellos los propios Estados, difundiendo y valorizando el concepto de cooperación regional, que se plasma en diversas formas de integración para acrecentar sus respectivas ventajas en los mercados frente a otros países.

³⁵Rosenthal, Gert. En el grado de cumplimiento de ciertos objetivos críticos. Pensamiento Iberoamericano, num 15, 1989, p. 22.

A la creciente tendencia hacia el bilateralismo (o plurilateralismo) que se aparta del enfoque de liberalización multilateral propio del GATT, se advierte no sólo en la ampliación de la Comunidad Europea, el Acuerdo de Libre Comercio México-Estados Unidos-Canadá, la iniciativa de libre comercio sectorial entre Argentina, Brasil y Uruguay y la Cuenca del Pacífico centrado en Japón.

La base del nuevo intercambio comercial internacional es la conformación de bloques económicos, donde se pretende conseguir tanto la liberalización económica como la especialización en la producción. Esto significa que mientras al interior apoyan un liberalismo económico, al exterior utilizan el proteccionismo como arma de defensa.

Como ya mencionamos, la dinámica actual del Comercio Internacional es la tendencia acelerada a la formación de nuevos agrupamientos regionales, es decir, la agrupación de países en bloques comerciales, los cuales en conjunto participan de manera determinante en la producción del mundo. Esta tendencia acelerada en los noventa y al renovado bilateralismo comercial constituye un elemento de primera importancia del mercado mundial de la nueva centuria, el dinamismo y presencia de los tres centros de poder capaces de determinar el curso de la economía y del comercio internacional:

1.-El bloque comercial de América del Norte, donde la potencia industrial y comercial estadounidense se adapta con rapidez a los cambios del mercado mundial firmando un acuerdo de libre comercio primeramente con Canadá y posteriormente con México, para formar un área de libre comercio. El Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte entró en vigor en enero de 1994. El fin último no es la creación de una nueva entidad política, sino únicamente favorecer los intercambios económicos con el objeto de ir introduciendo a la vez ciertas medidas que amplíen la libre circulación de capitales, en su primera etapa para después alargarlo al resto de los países latinoamericanos a través de la Iniciativa de las Américas propuesta por el Presidente George Bush.

2.-**La Unión Europea**, es el modelo más moderno que mejor se identifica con la noción de integración económica, forma parte de un proyecto más amplio y ambicioso que compromete la soberanía de los países participantes a fin de crear una nueva entidad política. Es importante mencionar que se trata de economías que tienen un mismo grado de desarrollo y crecimiento que se encuentran en camino hacia una integración más plena. En la actualidad la Unión y la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), negociaron un acuerdo de libre comercio que entró en vigor en enero de 1993, cuando la Comunidad se formaría en un mercado único.

3.-**La Cuenca del Pacífico**, es otro gran polo comercial financiero y tecnológico que tiene como eje a la enorme presencia comercial, industrial y tecnológica de Japón; esto parece confirmarse para el caso de los países de reciente industrialización. Se le considera la región más dinámica del orbe; de ahí dimana la pujante influencia japonesa en el reordenamiento mundial en marcha.

En cuanto a participación de los bloques económicos o comerciales tenemos que a la Unión Europea corresponde 20% del PIB mundial; los países de la Cuenca del Pacífico participan con un 30%; Canadá y Estados Unidos generan un 40% y América Latina 5%; México por su parte participa con sólo 1.5%. Estos bloques aportan 80% del producto mundial bruto y 80% del comercio internacional.

"Entre los países industrializados se da una alta concentración regional del comercio. Los países en desarrollo no muestran una fuerte concentración regional de su comercio, la mayor parte de sus exportaciones se dirigen a los países industrializados."³⁶

³⁶ Dornbush, Rudiger. En los costos y beneficios de la Integración Económica Regional. Una revisión, Pensamiento Iberoamericano, num 15, México, 1989, p. 25

Todas las naciones que no pertenecen a alguno de estos bloques deberá integrarse en el futuro próximo a cualquiera de ellos si pretenden caminar al ritmo del mercado internacional. Por otra parte el fenómeno del proteccionismo, sobre todo en economías industrializadas sigue vigente, por lo que la penetración de mercados con base en la competitividad y en la eficiencia productiva se convierte en un factor clave dentro del mercado mundial.

La formación de bloques no necesariamente significa un movimiento hacia el libre comercio; de hecho el creciente regionalismo amenaza con excluir a las naciones pobres del intercambio global, en especial sino encajan en el modelo de los tres polos que lo dominarán. Así, los agrupamientos regionales en casi todos los casos con una alta participación y gestión del poder transnacional entrañan el riesgo de convertirse en auténticas fortalezas económicas muy liberales hacia dentro, pero totalmente cerradas hacia afuera. Ello podría constituirse en un verdadero dique para el desarrollo del multilateralismo y abrir el camino a las guerras comerciales y a una competencia feroz por el capital y la tecnología.

El establecimiento del Mercado Común Europeo en 1992 y los dramáticos cambios económicos y políticos de los últimos años, la caída del régimen socialista en Europa del Este y la democratización en esa región, aceleraron los procesos de integración como un medio para reactivar el crecimiento económico y elevar el bienestar de la población.

La tendencia a la globalización y el cambio de la estructura industrial ha provocado la racionalización de las actividades productivas; en esas condiciones el ajuste económico trasciende a los países. Una sola nación por muy poderosa que sea no puede competir con el resto del mundo. Existen pues dos tendencias en la economía mundial cuyo desarrollo puede convertirse en una fuente de contradicciones, estas tendencias corresponden a los procesos de globalización y regionalización que ocurren de manera simultánea.

2. El Papel de Estados Unidos en la Economía Internacional de la Segunda Posguerra.

2.1 La Conferencia de Bretton Woods y la formación del orden Internacional.

El Sistema Monetario Internacional al término de la Segunda Guerra Mundial, estaba prácticamente destruido, existían las restricciones al comercio que era algo común, lo que impedía la existencia de una economía internacional coherente, ya que las prácticas proteccionistas aplicadas por los gobiernos disminuye la confianza de los círculos comerciales, hace subir los precios, frena la inversión y va en contra de las perspectivas de crecimiento y desarrollo económico

En el período de entreguerras se presentaron cambios en el poder de compra de las monedas de los principales países del mundo, el primer caso que se presentó fue el Marco Alemán, todos los países tuvieron períodos de inflación y deflación lo que hizo casi imposible la estabilización internacional de cambios; demostrando que para hacer frente a los problemas financieros internacionales de la posguerra el oro no era el mecanismo adecuado.

Surge así la necesidad de diseñar una institución internacional que integrara la liberalización de créditos y políticas de empleo nacionales, asimismo que dictara reglas de conducta internacional para que funcionara con éxito en los países y contar con un sistema monetario internacional que protegiera la libertad de acción de los países miembros.

En la posguerra se firmaron los acuerdos de Bretton Woods, en el estado de New Hampshire, Estados Unidos, por representantes de 44 naciones, a través de los cuales se pretendía establecer un Sistema Monetario Internacional que ayudara al proceso de reconstrucción de la Europa devastada y evitar políticas nacionalistas, es decir activar el aparato productivo europeo, la industria alimenticia y de materias primas. Al mismo tiempo este nuevo sistema monetario buscaba evitar los déficits en la balanza comercial de aquellas economías, a través del financiamiento, alentar la libertad de intercambio, la libre convertibilidad monetaria y evitar las devaluaciones.

Ante estos acuerdos se enfrentaron dos tesis distintas para el establecimiento de un sistema monetario internacional, por un lado la estadounidense y por el otro la británica.

Por su parte la Secretaría del Tesoro de Estados Unidos publicó en 1943 un esquema preliminar como propuesta para la creación de un Fondo de Estabilización Internacional de la Asociación de las Naciones Unidas, esta propuesta fue conocida como el Plan White.¹

"...la historia de las dos décadas pasadas muestra que hay continuos problemas de vital interés para todos los países. Debe haber un consenso general de que la prosperidad mundial como la paz es indivisible. Las naciones deben de actuar juntas para restaurar el comercio internacional multilateral y disponer de un proceso ordenado para el mantenimiento de un balance de crecimiento económico. Solo a través de la cooperación internacional será posible para los países el éxito al aplicar medidas dirigidas a alcanzar y mantener un alto nivel de empleo y del ingreso que debe ser el primer objetivo de la política económica"²

Así, los Estados Unidos proponen el Fondo de Estabilización Internacional como una institución permanente para la cooperación monetaria internacional cuyos propósitos son:

- a) Ayudar a estabilizar la tasa de cambio de las monedas de las Naciones Unidas y de los países asociados con ellos.
- b) Acortar los períodos y aminorar el grado de desequilibrio en la balanza internacional de pagos de los países miembros.
- c) Ayudar a crear condiciones bajo el cuál el igual flujo del comercio exterior y capital productivo entre los países miembros sea manejado.

¹ Conocido así por su autor el Dr Harry D. White, Director de la Sección de Investigaciones Monetarias de la Secretaría del Tesoro de Estados Unidos.

² Halm, N. George. International Monetary Cooperation. The University of North Carolina Press, 1945, p. 205.

d) Reducir el uso de las restricciones de la tasa de cambio, arreglos monetarios bilaterales, prácticas de discriminación en tasa de cambio de las monedas en el comercio internacional y el flujo internacional de capital productivo.

Al mismo tiempo expertos ingleses propusieron la creación de una Unión Internacional de Compensaciones conocida como Plan Keynes³, esta institución monetaria internacional propuesta por Keynes debería tener el poder de crear una moneda internacional específica (el Bancor) que se convertiría en el instrumento de reserva principal.

Las bases esenciales de este Plan fueron las siguientes:

- a) La creación de una organización que sería la Unión Internacional de Compensaciones la cuál emitiría el Bancor como una moneda internacional, con valor fijo en relación al oro y con las divisas de cada estado miembro de la Unión, y a petición de cualquier gobierno podía alterarse ese valor.
- b) La aportación de una cuota por parte de sus miembros que dependa de las cifras de su comercio exterior.
- c) La unión no interferirá en las relaciones comerciales particulares, ni en la política comercial aduanera de cada país, ni con las transacciones bancarias internacionales.

Ambas propuestas fueron consideradas como documentos preliminares tentativos, que representaban el punto de vista de técnicos expertos y no comprometían a los respectivos gobiernos a los principios o detalles del esquema. La propuesta británica no tendría éxito ya que, el Plan "...tiene a crear una tendencia hacia la expansión del comercio internacional, en lugar de la tendencia hacia la contracción..."⁴ Con este proyecto se pretendía que el Reino Unido volviera a ser la primera potencia capitalista.

³ La discusión se llevó a cabo en la Cámara de los Comunes y en la Casa de los Lores e n 1943, su autor fue Lord Keynes.

⁴ Sardá, Dexeus, Juan, La Crisis Monetaria Internacional, Ariel, Barcelona, 1974, p. 21

Discusiones informales se llevaron a cabo en Washington en donde representantes de cerca de treinta naciones participaron. En junio de 1943 expertos canadienses dieron sus sugerencias en forma de una propuesta para una Unión de Cambio Internacional⁵.

El Departamento del Tesoro de Estados Unidos incluyó las sugerencias de otras naciones en una segunda propuesta, donde se reiteraba que el método más práctico de cooperación monetaria internacional era a través del establecimiento de un Fondo Monetario Internacional.

Así nacen dos de las instituciones más importantes en nuestros días, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial que buscaban aliviar la depresión de la posguerra causada por los gastos gubernamentales y evitar el desempleo.

Entre los propósitos del Fondo encontramos los siguientes:

- a) Promover la cooperación monetaria internacional a través de una institución permanente que sirva como foro para consultar problemas monetarios internacionales;
- b) Facilitar la expansión y crecimiento del comercio internacional contribuyendo al mantenimiento de un alto nivel de empleo como primer objetivo de la política económica;
- c) Dar confianza a los países miembros para disponer de los recursos del Fondo y para corregir sus desajustes en su balanza de pagos;

El Fondo Monetario Internacional sería un organismo especializado de las Naciones Unidas en 1947, establecería un patrón de cambios oro, proclamando el multilateralismo a través de un comercio internacional libre sin restricciones y la libre convertibilidad de las monedas de sus miembros.

⁵ Halm, N. George, "Joint Statment by...", Op.Cit., p. 254

2.2 Desarrollo de la economía estadounidense en la segunda posguerra.

Al concluir la Segunda Guerra Mundial la situación internacional consistía por un lado en la debilidad económica de Europa y por el otro en el poderío que estaba desarrollando Estados Unidos; debido a que la primera dependía de préstamos y donaciones hechas por el segundo para la reconstrucción de sus economías que fueron gravemente afectadas por la guerra.

La actividad económica de los países europeos dependía de las manufacturas estadounidenses que eran pagadas con el dinero que ese país les había prestado, así los países europeos tuvieron un exceso de compras con Estados Unidos lo que estimuló su economía.

El Plan Marshall, elaborado en 1947 y conocido también como European Recovery Program: "...pretendía no sólo proporcionar asistencia económica a aquellos países que efectivamente luchaban contra las fuerzas comunistas, sino también a los países de Europa no controlados por la Unión Soviética para acelerar su recuperación industrial y hacer así frente a la amenaza comunista..."⁶, jugó un papel importante en la política económica de Estados Unidos en cuyos objetivos se encontraban:

- Hacer del dólar una moneda fuerte internacionalmente aunque el oro continuaba siendo el medio de pago mundial.
- Mantener una zona de influencia en Europa so pretexto de hacer frente a la expansión del comunismo, como el mismo presidente Truman lo había mencionado.

Sin embargo, esta política de contención dirigida principalmente a Europa se convertía en una estrategia global, ya que en 1949 el presidente Truman lanzó un programa de cuatro puntos, dirigido a los países subdesarrollados a los que ayudaría financiera, técnica, científica y militarmente para resistir a las ideas comunistas.

⁶ Este plan de ayuda económica fue elaborado por el ministro de asuntos exteriores George E. Marshall.

"La hegemonía de Estados Unidos en el campo monetario se manifestó no solamente en el hecho de que el dólar llegara a ser la principal moneda de reserva, sino también la preferencia de los bancos centrales a invertir los dólares de sus reservas en bonos a corto plazo o en depósitos con interés en el mercado financiero de Estados Unidos."⁷

La dependencia comercial de las economías europeas con Estados Unidos se redujo debido a la recuperación de Europa, mediante la reducción de las importaciones y el aumento de las exportaciones a ese país, apoyando la liberalización del comercio.

De este modo la capacidad de reserva de oro estadounidense se fue deteriorando como ya mencionamos, debido a la recuperación de los países europeos y a la salida de oro necesaria para saldar el déficit de la balanza de pagos de los años cincuenta.

2.3 La crisis del dólar y la crisis económica internacional de los años setenta.

Entre los hechos que se manifestaron y contribuyeron a la crisis estructural del sistema capitalista encontramos los siguientes: la declaración de la no convertibilidad del dólar, la sobre tasa del 10% a las importaciones, las dos devaluaciones del dólar y la crisis energética internacional.

"En 1974 el dólar perdió el 21% en relación al franco suizo, el 10% con relación al marco y el 8% con relación al franco francés. Semejante inestabilidad del sistema de pagos abona la especulación y los desplazamientos masivos de capitales flotantes, repercutiendo y ampliando los movimientos coyunturales de las distintas economías y agudizando de esta forma la crisis a escala mundial."⁸

⁷Chapoy, Bonifaz, Alma, La Ruptura del Sistema Monetario Internacional. IIE, UNAM, México, 1979, p. 29

⁸ Castells, Manuel, La Crisis Económica y el Capitalismo Americano. LAIA, Barcelona, 1978, p. 8.

Durante la crisis entendida como "crisis de la energía", la inflación fue resultado del alza del precio del petróleo y la recesión se produciría, a la vez, por la baja de la tasa de rentabilidad que se deriva de ello y por la restricción de la demanda al control del crédito. Lo anterior fue resultado de dos fenómenos.

a) Por un lado por la modificación de la relación internacional de fuerzas entre los intereses imperialistas y los países productores de materias primas, tras la derrota americana en Indochina y los éxitos militares y diplomáticos de los países árabes y el movimiento palestino en Oriente Medio. Esta nueva coyuntura, particularmente después de la guerra del Yom Kippur, permite a las naciones árabes, por encima de sus diferencias políticas e ideológicas, fijar el precio del petróleo a un nivel más en consonancia con el alza constante de los productos manufacturados de los países industrializados. Semejante iniciativa concertada, mina considerablemente las economías capitalistas avanzadas, en la medida en que estas se basan en una energía a bajo precio.

El acontecimiento de la subida del precio del petróleo, que precipitó la crisis y aceleró la inflación estructural, se inscribe en la trama de las relaciones de explotación a escala mundial y en la tendencia al deterioro de las posiciones de los explotadores en estas relaciones.

b) Por otro lado, aunque no parece que las grandes compañías petrolíferas fuesen las primeras en adoptar la iniciativa de la subida de los precios, hoy se sabe que no hicieron nada para contrarrestar semejante decisión y que incluso la organización y utilización en amplia medida. El razonamiento que sustente semejante actitud está perfectamente claro: dada la tendencia constante desde hace varios años a una participación en aumento de los Estados productores en provecho de las explotaciones, así como la práctica cada vez más frecuente de las nacionalizaciones, se trataba, para los "grandes" del petróleo, de reconvertir su estrategia en las mejores condiciones posibles.

Desde esta perspectiva, una subida brutal e inesperada del precio del petróleo amenazaba con la aplicación de embargos para ciertos países, desencadenaba varios efectos extraordinariamente favorables para las compañías productoras: beneficios complementarios obtenidos mediante

maniobras de especulación en grandes proporciones, de las que sólo se ha revelado una mínima parte, especialmente en Italia; por último, y sobre todo, la dramatización de la crisis permite a las compañías obtener de los diferentes Estados de los países dominantes toda clase de facilidades, incluso bajo forma de subvenciones, para hacer que se les pague la reconversión a otras formas de energía (del carbón a la nuclear), y a otras fuentes más seguras de aprovisionamiento de petróleo (Atlántico Norte, Alaska, etc.)⁹

Entre los elementos que contribuyeron a la crisis del dólar están los siguientes:

a) El deterioro del predominio político americano en el mundo, gracias a los avances realizados tendencialmente por la lucha antimperialista, y en particular por la derrota de Estados Unidos en Vietnam.

El Estado americano y las empresas americanas multinacionales utilizaron en todo el mundo el mismo procedimiento que cada estado nacional aplicó para subvencionar los monopolios en el plano interior: ampliaron el crédito y la moneda, muy por encima de la expansión productiva correspondiente.

Beneficiándose de la relación de fuerzas establecida, las empresas americanas compraron la "mitad" del mundo a partir de 1945 con "dólares de papel" y créditos financieros americanos sin contrapartida, que a su vez cubrían otros créditos (europeos o japoneses) como consecuencia, quedaban también al descubierto. A medida, los capitales americanos salían de los Estados Unidos y contraían nuevas deudas en el exterior, la balanza comercial americana iba deteriorándose, la balanza de pagos americana se encontró con un déficit tal que los acreedores de dólares quisieron deshacerse de él, lo que en un primer momento provocó la declaración de no convertibilidad y posteriormente las dos devaluaciones, y finalmente los cursos flotantes que desvalorizan el dólar en modo regular.

La credibilidad de la moneda americana quedó definitivamente afectada, a pesar de las deudas que deben ahora satisfacer en dólares los europeos y japoneses en los países petroleros, el desequilibrio del sistema de

⁹ *Ibidem*, p. 15.

pagos internacional no puede resolverse antes de la instauración de nuevas reglas de juego que exigen una confrontación tanto más peligrosa cuanto a que se produce en plena crisis.

El otro aspecto del desequilibrio permanente del sistema monetario internacional fue la acción especulativa de los capitales flotantes de las empresas multinacionales. La existencia, por ejemplo, de los "eurodólares", o dólares que las empresas americanas en Europa pueden prestar a corto plazo prescindiendo de los circuitos financieros normales, tornan ficticio cualquier control de cambios que no se circunscriba a las operaciones internas de las multinacionales.

La crisis monetaria internacional fué resultado de la intervención del estado capitalista hegemónico a nivel mundial y de la internacionalización del capital, es decir, de las dos contratendencias capitales encaminadas a elevar la tasa de ganancia del capital monopolista. En este sentido constituye síntoma de la crisis sobre la cual desemboca el juego contradictorio de las tendencias y contratendencias características del capitalismo avanzado.

Por otra parte, en la medida en que la economía americana se encuentra articulada con la economía mundial, las tendencias hacia la recesión y la inflación se vieron agravadas por el deterioro de su posición en los intercambios internacionales. La crisis del dólar y el deterioro de la balanza comercial minaron parcialmente la hegemonía económica y política de los Estados Unidos, que promovía la formación de la tasa de ganancia de multinacionales americanas. Esta evolución contribuyó a la huida de capitales americanos hacia otros países y facilitó la penetración de productos manufacturados extranjeros en el mercado estadounidense.

"Estados Unidos, por su situación de país capitalista más grande y por las condiciones intactas en que salió de la Segunda Guerra Mundial, aprovechó las condiciones de mercado, de inversión, así como la existencia de materias primas y energéticos baratos, jugando un papel hegemónico en todo el mundo capitalista."¹⁰

¹⁰Paz Osorio, Saúl, "Consideraciones Generales sobre la Crisis del Capitalismo", Problemas del desarrollo, vol. XV, num. 58, mayo-junio de 1984, p. 30.

Por su parte, tanto los países europeos como Japón, no se estancaron, por el contrario, resurgieron con gran pujanza económica, en Europa especialmente Alemania Occidental. Este crecimiento económico en forma paulatina y progresiva fué debilitando la posición de Estados Unidos, en lo que se refiere a los mercados de sus productos industriales, compra de materias primas e inversiones.

Es a mediados de la década de los sesenta que empiezan a sentirse síntomas de una crisis más profunda. Dentro de la larga etapa de expansión posbélica, hubo ciclos dispersos en diferentes países, en esta década se presentan caídas, distribuídas de la siguiente manera: Gran Bretaña, 1962-1967; Francia 1962-65; República Federal Alemana, 1966-67; Estados Unidos, 1966-67; Japón, 1969-71.

Para abatir la recesión se tomaron diversas medidas, dirigidas principalmente al problema de la inflación. Salvo el caso de Italia, los otros países se inclinaron por medidas restrictivas. Por ejemplo, el gobierno norteamericano presupuestó rebajas de impuestos, restricciones en el gasto social y hacer frente a una carrera armamentista con su contraparte la URSS que lo obligaría a desviar mucho dinero de la producción.

2.4 La Reaganomía como política económica.

En 1980 Ronald Reagan candidato a la presidencia de los Estados Unidos por el partido Republicano, obtuvo la victoria del poder ejecutivo. Cuando llegó a la Casa Blanca en 1981 se vió forzado a reconocer que el país presentaba problemas y tuvo que hacer frente a una situación económica en crisis. Le toca vivir no solo los finales de una recuperación efímera que se

presenta en el período 1980- 1981, sino también una coyuntura que incluye un incontrolable proceso inflacionario.

A finales de la década de los años ochenta, se aprecia una decadencia de la hegemonía global de Estados Unidos, la potencia que había dominado el mundo de la posguerra enfrenta con poco éxito el desafío económico que le presentan sus principales aliados, digamos Japón y Europa, al mismo tiempo la carrera militar que se le planteaba desde la URSS y las nuevas realidades económicas y estratégicas que emergían del tercer mundo.

Con un país que presenta un bajo crecimiento y una inflación considerable, la administración Reagan empezó con promesas de economía de lado de la oferta, es decir, inflación más baja, impuestos bajos y un gobierno más pequeño para un incremento de la productividad y crecimiento económico. Durante su campaña Reagan hizo claras su intenciones de cortar los gastos gubernamentales, bajar los impuestos, y aumentar el gasto de defensa.

El objetivo primordial de la estrategia planteada por Ronald Reagan, conocida como "Reaganomics" era dinamizar la economía americana, fortaleciendo la presencia y el dominio económico de ese país a nivel internacional y lograr la supremacía militar mundial.

"La "Reaganomics" se sustenta en la corriente conceptual conocida como "economía del lado de la oferta -supply side revolution- que en oposición al Keynesianismo, que pone énfasis en la demanda agregada, pone en el centro de la oferta algunos de sus planteamientos que tienen como eje la idea de que el libre juego de las fuerzas del mercado lograrán la asignación óptima de los recursos, propiciarán la iniciativa individual al máximo y asegurarán un alto nivel de la actividad económica y del empleo, pugna por reducir la intervención del estado en el proceso económico, tanto en lo que se refiere a su intervención directa como empresario, como en la indirecta que adopta diversas formas administrativas y de regulación."*

* Gómez Ceceña, Jose Luis, "La Política Económica de Reagan: reflexiones sobre la Reaganomía y el Tercer Mundo", Problemas del Desarrollo, vol. XV, num. 58, mayo-julio de 1984, p. 320

Si bien es cierto es que en los inicios de la administración Reagan se le dió poca importancia a los problemas comerciales, ya que fue un período caracterizado por la excesiva concentración en la dinámica interna de la economía norteamericana, asimismo proponía restablecer las condiciones para un crecimiento ordenado de la economía para contribuir a la superación de la recesión económica mundial de los inicios de los ochentas.

"Para inicios de 1985 era ya evidente, sin embargo, que las mismas políticas económicas que se habían puesto en práctica para atender los problemas domésticos habían conducido a problemas aun más serios en el frente externo. El financiamiento del creciente déficit fiscal había llevado a una alza sin precedentes a la moneda norteamericana y transformado a Estados Unidos, por primera vez desde 1919, en país deudor neto. El alto valor del dólar y el menor crecimiento relativo de otros países, a su vez, condujo el déficit en la balanza comercial a niveles sin precedentes y, consecuentemente, a una intensificación de las presiones proteccionistas del Congreso."^{10*}

En el plano comercial el cambio de rumbo fue anunciado en una intervención sobre la política comercial pronunciada en 1985, esta nueva política se articuló en torno a una serie de postulados básicos mencionando que los problemas comerciales de Estados Unidos se originan fundamentalmente, en el hecho de que las políticas, legislaciones y prácticas de otros países limitan la expansión natural de las exportaciones de Estados Unidos y que esas distorsiones son significativas en el comercio de servicios y bienes de alta tecnología que son sectores en los que goza de ventajas comparativas y de que no existe en terceros países una protección adecuada de los derechos de propiedad intelectual y se exigen a las inversiones extranjeras numerosos requisitos que distorcionan los flujos de inversión y el comercio internacional.

Con lo anterior trataba de explicar que su mercado es más abierto y transparente que el de otros países y que era necesario nivelar esas condiciones en que se desenvuelve el comercio internacional. Como resultado toma la puesta en práctica de una política comercial gresiva destinada a lograr la apertura de los mercados externos y la modificación de las políticas y

^{10*}Rodríguez Mendoza Miguel, "La Política Comercial de Estados Unidos y sus consecuencias para América Latina", Academia Nacional de Ciencias Económicas, serie Cuadernos No 21, Caracas 1987, p. 20

legislaciones de otros países que Estados Unidos considere que son lesivas a sus intereses económicos. Por lo tanto recurrió a medidas de represalia comercial.

Algunos elementos de la política de la Reagamonía son los siguientes:

1-Aumenta sustancialmente los gastos militares con el doble propósito de lograr la supremacía mundial y aumentar la actividad económica.

2-Reduce las dimensiones del gobierno federal y la escala y carácter de su intervención en la economía. Los medios contemplados para lograr estos objetivos incluyeron reajustes en el empleo burocrático, supresión de dependencias juzgadas y necesarias y mejoramiento de la eficiencia, por un lado y una amplia gama de políticas de reducción o supresión de controles y reglamentaciones a los negocios privados.

3-Reducir el impuesto sobre la renta hasta por 30% en el período de tres años. Se trató de reducir la carga impositiva para liberar la capacidad de compra y estimular la demanda, el ahorro y aumentar los fondos disponibles para las inversiones.

4-Contraer el ritmo de crecimiento de los gastos gubernamentales, especialmente en los llamados "gastos sociales" fijándose la meta de equilibrar el presupuesto y lograr un superávit de 500 millones de dólares para 1984, frente a un déficit de 59.600 millones en 1980. Lograr el equilibrio presupuestal fue una de las promesas más enfáticas de su campaña presidencial.

5-Aplicación de una política monetaria y crediticia de tipo restrictivo para lograr un crecimiento moderado y relativamente constante de la circulación monetaria acompañada de los ajustes a las tasas de interés nominales en función del grado de la "Reaganomía", se integró con medidas de efectos contradictorios.

La reducción del ritmo de aumento del gasto presupuestal y la política monetaria restrictiva tendería a tener efectos antiinflationarios; por la otra, el aumento sustancial de los gastos militares y la reducción de los impuestos estimularía la inflación.

El programa conservador de Reagan contenía una serie de demandas de los sectores de la nueva derecha que contribuyeron a elegirlo, dio atención a temas centrales como la prohibición del aborto, el fin de la integración final o forzosa o el rezo obligatorio en las escuelas. Por su parte la reducción de impuestos para estimular la economía en la falsa convicción de que con ello se obtendrían mayores recursos, abría paso a un déficit fiscal sin precedentes, el presupuesto sufrió recortes importantes, pero la mayoría del Congreso impidió que ello afectara sustancialmente la seguridad social, mientras la administración pugnaba por un incremento en el gasto militar.

Ni el déficit ni el estímulo provocado por la reducción tributaria y la desregulación fueron difíciles de financiar, una política monetaria restrictiva permitió el alza en las tasas de interés con lo que se captarían capitales al mercado norteamericano, esto permitió lograr un pequeño crecimiento al mismo tiempo que disminuir la inflación y el desempleo, esto puso en evidencia la imagen de recuperación económica.

El programa militar de Ronald Reagan, fué el mayor éxito de su administración, obtuvo aprobación e implementación de más del 90% de los presupuestos y programas fijados en esta área.

"El presupuesto militar norteamericano es hoy superior en términos reales, en 95 % de las solicitudes de la administración y si más recientemente ha establecido límites ello ha sido por el deseo de no aparecer recortando otros temas del presupuesto mientras se incrementa desmedidamente la defensa."¹¹

Es importante recalcar que el programa de Reagan no consistió solamente en aumentar el arsenal norteamericano, sino implicó también cambios de gran envergadura en las estrategias nucleares y convencionales de Estados Unidos, es decir, la estrategia nuclear que fue un cambio

¹¹ Insulza, José Miguel, "Lo Permanente y lo Transitorio en la Administración Reagan", en Caballero, Emilio, El TLC Mex-EU-Can, Diana, México, 1991, p. 345

trascendental que se venía gestando en el período de Carter pero que se amplió y consolidaría durante su administración

También sostuvo su adhesión a la doctrina nuclear de disuasión¹² en la realidad las armas que se han ido desarrollando reflejan un claro viraje en favor de una estrategia de contrafuerza de primer golpe.

2.5 El deterioro de la hegemonía económica estadounidense.

La economía estadounidense ha experimentado profundas transformaciones, lo que ha repercutido en su política internacional. A partir de la segunda guerra mundial, la economía de ese país ha sido protagonista de una prolongada expansión, sin embargo no hay que olvidar que también fué víctima de la recesión mas profunda desde los años treinta.

La participación de Estados Unidos en la producción y el comercio mundial ha disminuido gravemente, en especial en lo referente con su déficit comercial, lo que ha propiciado un deterioro de su hegemonía y presencia a nivel mundial.

"El comercio externo, como componente del PNB en Estados Unidos, aumentó de 7% en 1960 a 14% en 1983. Este incremento se compuso de un ascenso de 9% a 19% en las exportaciones y de 5% a 23% en las importaciones. Las tasas de penetración de importaciones (importaciones, producción interna) indican un aumento en 30 de 42 industrias durante el período de 1972-1982".¹³

El aumento de las presiones y medidas proteccionistas impulsadas por Estados Unidos han sido resultado de la pérdida de competitividad en varias de las industrias tradicionales de ese país, la sobrevaluación del dólar, la

¹² Esta consiste en que las armas nucleares están dispuestas para evitar que el adversario ataque, prometiéndole una destrucción masiva en caso de conflicto.

¹³ Borja, Arturo, "La Política Comercial de E.U.: actores e intereses", Estados Unidos, Informe trimestral, CIDE, vol. 1, num. 1, enero-marzo de 1991, p. 16.

ampliación del déficit comercial, la contracción de la actividad económica y el aumento del desempleo al interior.

"...la pérdida de mercados en los sectores tradicionalmente ha afectado a los sindicatos por cierre de plantas y falta de programas de recalificación de la mano de obra. ... la estrategia de internacionalización de la producción que se adopta en algunos de los sectores más avanzados (proceso que tiene como uno de sus determinantes los costos inferiores de la mano de obra en otros países) implica para ellos el cierre de puestos de trabajo en los Estados Unidos o el traslado de nuevos empleos hacia el exterior. Estas tendencias han hecho que los lobbies sindicales se hayan convertido en activos promotores de posturas proteccionistas."¹⁴

2.5.1 El proteccionismo de Estados Unidos frente a la competencia internacional.

La protección de la economía nacional de la competencia extranjera a través de la implementación de elevados aranceles para los productos importados, "medidas restrictivas gubernamentales a las importaciones a fin de proteger los productos nacionales de aquellos bienes producidos en el extranjero"¹⁵ es una forma de proteccionismo. Con ese mecanismo se protegen a las industrias y a los productos nacionales para que tengan precios más favorables que los importados, es decir, tengan una preferencia con respecto a los productos de países extranjeros.

La existencia de presiones proteccionistas en Estados Unidos es comprensible en virtud del enorme crecimiento del comercio internacional a partir de la segunda posguerra, de la creciente competitividad y utilidad de

¹⁴ Ibidem, p. 8.

¹⁵ Osmatovsky, Edmund Jan, Enciclopedia Mundial de Relaciones Internacionales y Naciones Unidas, FCE, 1986, p. 3339.

las industrias de otros países tanto como de la reducción progresiva de barreras arancelarias dentro del mismo GATT.

"La existencia de presiones proteccionistas en Estados Unidos se debe principalmente al enorme crecimiento del comercio internacional en la segunda posguerra, a la creciente vitalidad y competitividad de las industrias de otros países, así como a la reducción progresiva de barreras arancelarias a través del GATT"¹⁶

Los objetivos que persiguen las medidas proteccionistas estadounidense son: disminuir las dificultades de la industria para exportar productos competitivos, además de facilitar el proceso de reconversión industrial hasta que obtenga esta competitividad en el plano internacional.

"La tendencia al deterioro competitivo de la economía norteamericana se debió en primera instancia a la salida de capitales que privó a las industrias domésticas de las fuentes de capital necesarias para renovar las plantas industriales y reinstaurar la competitividad internacional."¹⁷

La ayuda estadounidense a Europa después de la segunda guerra mundial comenzó a dar frutos, poco a poco se encaminaban los países europeos a la recuperación, reduciéndose la dependencia comercial con este país, reconstruyendo sus reservas mediante la reducción de compras a los estadounidenses y el aumento de las exportaciones a ese país, tratando de generalizarse en Europa la idea y práctica de una liberalización del comercio.

Sin embargo, debido al tiempo que transcurrió durante la recuperación de los países europeos, Estados Unidos fue perdiendo capacidad de reserva de oro, es decir, que la magnitud en que crecieron las obligaciones a corto plazo de este país en el extranjero dio desconfianza respecto a la capacidad de este para hacer frente a la convertibilidad del dólar en oro, comenzando a partir de 1950 y agudizándose en 1965.

¹⁶Vega, Canovas, Gustavo, "Las exportaciones mexicanas y el neoproteccionismo norteamericano", México-Estados Unidos 1982, COLMEX, 1982, p. 36

¹⁷Bouzas, Roberto, "La Política comercial, financiera y de inversión de Estados Unidos hacia América Latina: desde la alianza para el progreso hasta la iniciativa para la cuenca del Caribe" las relaciones interamericanas, crisis y perspectiva, CIDE, num. 17, segundo semestre, México, 1986, p. 55.

"Esta vertiginosa reducción en la reserva se debió a las salidas de oro necesarias para saldar los déficits de balanza de pagos de Estados Unidos sufridos desde principios de los 50's."¹⁸

Así, un factor importante que impulsó el alza de importaciones y la salida de capitales norteamericanos fue el sistema monetario internacional de Bretton Woods, adoptado a finales de la segunda guerra mundial, el que como se ha explicado anteriormente impulsó tasas de cambio fijas entre las monedas nacionales y designó al dólar estadounidense como el principal medio de intercambio internacional, garantizando su convertibilidad en oro. Así, el dólar representaba la estabilidad del sistema liberal de intercambio y su papel como moneda de reserva internacional dependiente, facilitando la expansión de la industria y las inversiones estadounidenses en el extranjero, limitando los costos de los déficit económicos de la balanza de capitales en que había incurrido este país durante el periodo de posguerra.

La disposición de otros gobiernos a recibir por medio de la compra el exceso de dólares que fluían a través del mundo para utilizarlos como moneda de reserva, permitió aislar al dólar de las presiones internacionales para su devaluación.

"Sin embargo, aunque el sistema internacional de Bretton Woods estimuló la inversión extranjera directa norteamericana, la verdad es que funcionó también en contra de los intereses de las industrias norteamericanas cuya producción se dirigía a satisfacer el mercado interno."¹⁹

La demanda de oro y reservas internacionales poco a poco dejó de ser satisfecha debido a que ... " la cantidad de oro que iba a las reservas oficiales fue disminuyendo, con las consiguientes tensiones en el sistema monetario internacional, ya que la baja en las reservas de oro suscitó problemas en la convertibilidad de las divisas, además se temía que al reducirse la participación del oro en las reservas, se limitara el aumento de la liquidez total."²⁰

¹⁸ Chapoy, Bonifaz, Alma, "La Ruptura del ", Op.Cit p. 31

¹⁹ García y Griego, Manuel, et al., México:Estados Unidos, 1983, COLMEX, México, 1984, p. 119.

²⁰ Chapoy, Bonifaz, Alma, Op.Cit p. 31

Como resultado de lo anterior se creó el Fondo Común del Oro, integrado por Estados Unidos, Reino Unido, Bélgica, República Federal Alemana, Italia, Países Bajos y Suiza, cuyo fin era crear un sistema de doble mercado que contendría la disminución de las reservas auríferas de la siguiente manera: por un lado estaba el oficial, el cual daría el oro a 35 dólares la onza, dado entre bancos centrales y por el otro el precio se fijaría de acuerdo con las fuerzas del mercado llamado libre.

La presión que ejercen los grupos comerciales y empresariales para que el gobierno regule o detenga las importaciones de productos de aquellos países, donde los costos de producción se abaratan debido a la mano de obra y los precios de los insumos son bajos, ha tenido resultados, así el actual proteccionismo estadounidense emana de toda una gama de leyes promulgadas por el gobierno con el objeto de prevenir la llamada competencia desleal.

"A partir de Truman cada administración presidencial ha tenido que hacer concesiones proteccionistas por dos motivos principales: primero para obtener la aprobación del Congreso de las iniciativas de ley que han permitido la liberalización y la reducción arancelaria negociada por Estados Unidos en cada una de las rondas del GATT de posguerra, segunda para impedir las propuestas de política del Congreso consideradas más proteccionistas aún."²¹

Por su parte Eisenhower en 1955 impuso a Japón un "Acuerdo de Reducción Voluntaria" dirigido a los sectores textiles de algodón y estableció cuotas voluntarias a la importación de petróleo en 1958, establecidas legislativamente en 1959 bajo una enmienda de seguridad nacional en la ley comercial, todo esto para lograr una extensión de cuatro años de la ley de Acuerdos Recíprocos y una autorización para negociar la reducción de aranceles en 20% en 1958.

²¹ García y Griego, "México-Estados Unidos"... Op. Cit., p. 121.

"Si bien la política exterior norteamericana se flexibilizó durante los 50s y la primera mitad de los 60s, puede decirse que a partir de la toma del poder por el presidente Johnson, se inicia una escalada a nivel mundial de la política proteccionista agresiva de los Estados Unidos respecto al exterior. Los problemas agudos del creciente déficit comercial de ese país desde 1965, obligaron al gobierno a asumir posturas que por defender su economía lesionaba a los países con quienes comerciaba."²²

Sin embargo fué en el período de Johnson y Nixon cuando la economía internacional empezó a tener efectos importantes en la política interna estadounidense.

Debido a la guerra de Vietnam y la ocupación temporal de Santo Domingo en 1965 y 1966 respectivamente, desvían una proporción creciente de recursos nacionales de otros rubros tanto nacionales como internacionales, destinados a impedir la agresión militar e ideológica comunista.

El problema decisivo fué la cuestión de la intervención en las revoluciones sociales y guerras civiles de implicaciones internacionales, políticas y estratégicas. La guerra de Vietnam produjo una deformación del desarrollo económico que implicaba una serie de elementos como la sustracción de hombres de la industria manufacturera.

"El aumento de presupuesto federal empezó en mayo de 1965 con una demanda presupuestaria suplementaria de 0.8 mil millones de dólares, seguida de demandas ulteriores hasta de 1.4 mil más"²³

Para 1971, el presidente Nixon decidió abandonar la plataforma librecambista y tiende a favorecer claramente los intereses particulares de los sectores menos competitivos de la economía estadounidense. A partir de ese año se conforma un nuevo equilibrio entre la política librecambista y el proteccionismo que lleva a la proposición en la década de los 70s, de una política general de liberalización comercial de Estados Unidos para ampliar

²² Ortiz, Wadymar, Arturo. Manual de Comercio Exterior de México de los mercantilistas al GATT, III. UNAM, Nuestro Tiempo, México, 1987, p. 185.

²³ Seymour, Melman, et al. Estados Unidos ante sus crisis. El problema de las prioridades nacionales, elecciones y consecuencias, TR. Gerthard Carlos, sello XXI, México, p. 66.

los mercados de sus exportaciones y una política más específica de apoyo a los sectores sujetos a grandes presiones del exterior

Esta política ya no se expresa solamente como de contención y de otorgamiento de concesiones aisladas, sino como estrategia de nivel internacional que llevaría a formular dentro del GATT nuevas reglas de comercio internacional para evitar que las importaciones danaran a los sectores internos competitivos.

"En agosto de 1971, el presidente Nixon a través de la denominada NEP 'Nueva Política Económica' devaluó unitariamente el dólar y suspendió su convertibilidad en oro, además de exigir un control voluntario de las exportaciones de textiles hacia los Estados Unidos por parte de Hong Kong, Taiwan y Corea del Sur y el relajamiento de las barreras comerciales acumuladas de la C.E.E. y Japón con el objetivo de permitir un mayor acceso de las exportaciones estadounidenses a su mercado doméstico."²⁴

Asimismo el gobierno estadounidense impuso una sobretasa de 10% a casi todas las importaciones.

La justificación fundamental de estas acciones provenía de la idea de que el gobierno y el congreso estadounidense, y diversos sectores de la sociedad temían acerca de las causas del primer déficit comercial absoluto en la historia reciente, además de la presión que ejercía el papel que venía jugando en la economía internacional la Comunidad Europea, Alemania Occidental, Japón y un número limitado de países en desarrollo denominados NIC's o países de reciente industrialización.

"...lo que hicieron los sectores proteccionistas fué presionar hasta conseguir una legislación más adecuada a sus intereses, con recursos mas expeditos para de esa manera poner en marcha las medidas de alivio a los perjuicios derivados del aumento de las importaciones y protegerse de las prácticas que consideraban desleales en el comercio y principal origen de sus problemas."²⁵

²⁴ Bouzas, Roberto. La Política Comercial... Op. Cit. p. 60

²⁵ García y Griego. México-Estados Unidos... Op. Cit. p. 129.

Otro fracaso importante de Estados Unidos fue que no consiguió la liberalización del sector agrícola y mucho menos la modificación de la política agrícola común de la Comunidad Europea, tampoco consiguió el reconocimiento de la necesidad de proscribir todo tipo de subsidios tanto los dirigidos a las exportaciones como los dirigidos a sustituir importaciones dentro del Código de subsidios, lo que reavivó la protesta de los sectores proteccionistas, ya que, la competencia provocada por los subsidios se veía como el causante de graves perjuicios a los productos estadounidenses en el propio mercado y en los mercados extranjeros a las exportaciones de ese país.

Cuando los europeos y japoneses rehicieron su capacidad productiva, Estados Unidos empleó sus dólares en comprar cuanto podía de esa nueva capacidad, así como de importar bienes y servicios. En los tiempos de Kennedy, esto creó por primera vez un problema de balanza de pagos para ese país, sobre todo cuando el presidente francés Charles De Gaulle, hizo ver a los europeos que había que acercarse con Estados Unidos, imprimir papel y obtener a cambio bienes reales.

En cuanto al comercio, es importante observar que las exportaciones de Estados Unidos se mantuvieron fuertes hasta mediados de los años 70s, sin embargo fué en el sector financiero donde se observó un déficit debido a los gastos militares de este país en el extranjero.

"Durante los años 60s, el dólar debilitado tuvo significativas contradicciones, por una parte a medida que los dólares poseídos en el extranjero valen menos, Estados Unidos se ve obligado a pagar menos bienes y servicios reales para rescatarlos, pero al seguir ese país imprimiendo más y más de ellos, el valor del dólar bajó más rápidamente y sus poseedores empezaron a considerar si no valdría más reducir las pérdidas y pasar a una moneda más fuerte. Por otra parte, un valor menor por el dólar significa que Estados Unidos habrá de importar menos (por que los bienes extranjeros costarán más dólares a los estadounidenses) y sus exportaciones deberán ser más atractivas para los compradores extranjeros."²⁶

Además de la vulnerabilidad del dólar ante los movimientos internacionales de capital a corto plazo (asociada al desarrollo de un mercado

²⁶ Tabb K. William, *Estados Unidos Hoy*, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, UNAM, México, 1994, p. 47.

internacional privado de capitales), obligó en algunas ocasiones a tomar medidas de política económica dirigidas a sostener la posición internacional de la divisa estadounidense como fué el caso de las medidas adoptadas por el gobierno de James Carter, en noviembre de 1978.

El año de 1980 fué de pobre comportamiento económico, el segundo trimestre registró la mas violenta contracción de la actividad económica en todo el periodo de posguerra, seguida por una recuperación moderada durante la segunda mitad del año. En 1986 las exportaciones de Estados Unidos llegaron a 216,000 millones de dólares, mientras en 1981 fueron de 223,000 millones de dólares.

La política comercial estadounidense ha sido objeto de un intenso debate entre el Congreso y el Ejecutivo, lo que ha tenido consecuencias muy importantes en la formulación y ejecución de esa política comercial.

Por una parte la militancia del Congreso ha conducido a una legislación comercial cada vez más restrictiva y el Ejecutivo en sus intentos por contrarrestar la acción legislativa, ha decidido la puesta en práctica de una política comercial dura. El resultado ha sido el aumentar la incertidumbre e inestabilidad en las relaciones comerciales entre Estados Unidos y sus socios comerciales incluido México.

Esta situación plantea un importante desafío a nuestro país, ya que la excesiva concentración de nuestro comercio exterior con el vecino país lo hace más vulnerable a las medidas restrictivas y proteccionistas en un contexto en donde la política comercial que se pone en práctica en México, es parte integral de desarrollo y salida a la crisis.

Sin embargo el debate sobre la política comercial estadounidense tiene que ver como ya mencionamos, con problemas intrínsecos a la industria norteamericana y la pérdida relativa de competitividad que ha experimentado en algunos sectores, aún en el área de la alta tecnología en la que ese país considera que aún detenta claras ventajas comparativas.

También las políticas macroeconómicas puestas en marcha por Estados Unidos en los últimos años y las consecuencias que han tenido en el debilitamiento de la posición externa de ese país y especialmente en su balanza comercial.

"El Déficit comercial de Estados Unidos pasó de US\$ 28 mil millones en 1981 a cerca de US\$ 160 mil millones en 1986"²⁷

Como podemos ver durante la década de los ochenta su posición comercial se ha deteriorado significativamente, lo que se manifestó en el incremento sin precedente del déficit en la balanza comercial. Resultado del comportamiento económico de los países industrializados la sobrevalorización del dólar y los problemas de los países deudores, aunado al menor dinamismo de las exportaciones ocasionado por la pérdida de competitividad de Estados Unidos en algunos sectores.

"La medida en que el creciente déficit comercial de Estados Unidos refleja una pérdida de competitividad de la industria de ese país es difícil de determinar. Es un hecho sin embargo, que Estados Unidos ha ido perdiendo paulatinamente el papel hegemónico que detentaba desde el fin de la II Guerra Mundial."²⁸

Las exportaciones reales de Estados Unidos crecieron en apenas 3% durante el período de 1982 y 1986, mientras que las importaciones aumentaron en un 55% durante el mismo período. El deterioro de la balanza comercial se dio prácticamente en todas las categorías de productos.

"El tradicional superávit comercial norteamericano en el comercio agrícola ha disminuido gradualmente al pasar cerca de US\$ 24 mil millones en 1980 a sólo US\$ 4 mil millones en 1986."²⁹

²⁷ Rodríguez, Mendoza, Miguel. La Política Comercial ... Op. Cit. p. 17

²⁸ Ibid. p. 17

²⁹ Ibidem. p. 18

"En bienes de alta tecnología tenía un superávit que era de US\$ 26 mil millones en 1981 a US\$ 4 mil millones en 1985."³⁰

También el tradicional superávit estadounidense en el sector servicios y otros rubros de la cuenta corriente, ha virtualmente desaparecido debido al pago de intereses sobre la deuda externa contraída, lo que representó que es el principal deudor del mundo.

Podemos decir que los problemas comerciales de Estados Unidos y sus causas son múltiples, que tienen que ver con el funcionamiento mismo de la economía estadounidense y con la participación de éste en la economía mundial, por lo tanto para hacer frente a estos problemas ha diseñado una política comercial proteccionista frente a sus socios comerciales lo que tiene un impacto negativo.

2.5.2. La Formación de una Zona de Libre Comercio de América del Norte como ejemplo de la Regionalización Económica Internacional.

Después de la segunda guerra mundial, ningún desarrollo internacional ha sido mas desconcertante que el movimiento regional, el cual ha estado sujeto a ciclos de progreso y retroceso.

La regionalización o regionalismo, sigue siendo un tema controvertido que ha ejercido una influencia benéfica en la búsqueda general de un orden mundial.

Han sido los países desarrollados los que han promovido activamente los mecanismos e instituciones de cooperación regional, al mismo tiempo estos han tenido una influencia sobre el resto de los países subdesarrollados, que se ha reflejado en su esfuerzo para promover su autosuficiencia colectiva como elemento integral de un nuevo orden económico mundial.

³⁰ *Ibid.* p. 18

El regionalismo debe ser entendido como el fortalecimiento de lazos entre países que comparten una ubicación geográfica, posiciones económicas comunes y estrategias de desarrollo.

"Cualquiera que sea la forma o grado de integración que un grupo de países pueda alcanzar, surge un elemento común: el de la región."³¹

El regionalismo, debe entenderse como el factor de primera magnitud para promover el desarrollo de los países miembros de la región a través de las alianzas, los tratados y las uniones aduaneras que han sido los principales instrumentos de cooperación regional. Cuando hablamos de regionalismo pensamos en la ampliación de la cooperación entre diversos estados independientes para obtener beneficios mutuos, ya sean de carácter económico, militar o cultural.

"La expansión de la cooperación requiere el fortalecimiento de los acuerdos institucionales que cubren los intercambios económicos."³²

Entre más cooperación económica existe entre los países de una misma región y están interesados en la liberación de su comercio zonal, su integración económica estará en un proceso de culminar.

El concepto de integración basado en el latín *integrare* "hacer un todo", representa el proceso de crear un sistema u organización coherente por medio de la combinación de sus partes separadas, por ejemplo, a través de la cooperación económica y técnica entre los diversos países comprendidos en una región geográfica específica.

La integración económica regional se plantea en dos contextos diferentes, uno en el ámbito nacional, y otro en el internacional. Y en ambos casos se tiene como objetivo primordial y final, el crecimiento de los mercados y una tasa mayor de acumulación de capital en las regiones integradas.

³¹ Anguiano Roch, Eugenio, La Integración Económica Regional, Escuela Nacional de Economía, Tesis de Licenciatura en Economía, UNAM, México, 1965, p. 15

³² Davidson, Nicole, et al. Regionalismo Y Nuevo Orden Económico Internacional, Nueva Imagen, 1984, p. 61

Con la unificación de procesos productivos, de mercados o de áreas geográficas, es una tendencia en la que se busca eliminar ya sea de una forma parcial hasta llegar a la unión económica total de los diversos obstáculos al movimiento de bienes y factores productivos, lo que equivale a buscar una ampliación de los mercados domésticos mediante la unión paulatina con mercados de otros países. Los efectos son los movimientos de mercancías y servicios, así como el impacto que recibirán las funciones de producción, la productividad y en general las variables económicas que se relacionan con el desarrollo económico.

Si bien es cierto que la integración ocupa un lugar primordial en el mundo económico actual, se han formado estados con forma de gobierno especiales y también se han delimitado sus fronteras nacionales. En estas circunstancias la integración económica tiene que ser multinacional.

"La integración económica total presupone la unificación de las políticas monetarias, fiscal, social y antiéfrica, además de requerir el establecimiento de una autoridad supranacional cuyas decisiones sean obligatorias para los estados miembros."³³

Los anteriores requisitos son difíciles de lograr por lo que los intentos actuales de integración internacional están dirigidos a metas más modestas como son las asociaciones de libre comercio, las uniones aduaneras y un poco más ambicioso la formación de mercados comunes.

El tratado de Roma de 1957, que instituyó a la Comunidad Económica Europea, es el caso más evolucionado de integración económica regional que existe, tiene como objetivos la creación de un mercado común para asegurar un desarrollo económico más acelerado de la región, le permita competir con otros países industrializados. Los medios para lograrlo es a través de la eliminación de barreras arancelarias y de todo tipo al comercio entre los países miembros, la creación de un arancel externo frente al resto del mundo, la unificación de políticas agrícolas, financiera, etc..

"En economía se habla de integración cuando se piensa en la unificación de procesos productivos, de mercados o de áreas geográficas."³⁴

³³ Anguiano, Roch, Eugenio, La Integración... "Op. Cit. p. 11

³⁴ *Ibidem*, p. 13

Entonces la integración económica eleva o da mayor dinamismo al comercio intrazonal, lo diversifica geográficamente y crea un mercado más amplio que el permitido por los límites nacionales de cada país.

Las integraciones económicas regionales están previstas en el artículo XXIV de la parte tercera del texto del Acuerdo General que habla de la aplicación territorial, el tráfico fronterizo, las uniones aduaneras y zonas de libre comercio, establece las bases para otras excepciones al cumplimiento del Acuerdo, por diversos motivos, entre los que destacan la no aplicación de la cláusula NMF para efectos de otorgamiento de ventajas o concesiones u otro tipo de arreglos en una zona de libre comercio o una unión aduanera.

La integración económica como proceso de regionalización asume diversas formas o grados:

- a) **Área o zona de Libre Comercio.**- aquí se da la abolición de las tarifas y restricciones cuantitativas entre los diversos países miembros, pero cada país mantiene su tarifa frente a otros países que no pertenecen a dicha área.
- b) **Unión Aduanera.**- en esta etapa además de la supresión de obstáculos a los movimientos de mercancías dentro de la unión, el tener una tarifa común frente a los países no miembros es característico.
- c) **Mercado común.**- aquí además de la supresión de barreras al comercio entre sus miembros y la fijación de una tarifa aduanera común frente a terceros, incluye la eliminación de obstáculos al movimiento de los factores de la producción.
- d) **Unión Económica.**- conjuga todos los elementos de las tres formas anteriores y además un cierto grado de armonización de las políticas económicas nacionales, con el objeto de eliminar las disparidades de dichas políticas.
- e) **Integración Económica.**- es la etapa final de un proceso de integración que presupone la unificación tanto de las políticas monetaria, política, fiscal, social, además de la creación de un órgano supranacional al cual cada país integrante tendrá que someterse.

Podemos notar que la integración económica debe partir de un contexto regional, es decir, entre países que forman en conjunto áreas o regiones geográficas ya que es difícil que se escojan a los países de otras regiones para integrarse.

"Cualesquiera que sean los factores que determinan el grupo de países que intentan integrarse económicamente, existe un área geográfica determinada por el territorio ocupado por dichos países, a esta área o zona geográfica se le puede considerar como una gran región."³⁵

México, Estados Unidos y Canadá conforman una región rica en recursos naturales, en particular energéticos, capital y mano de obra. Existe un sector agrícola muy productivo, una industria manufacturera sólida e industrias de servicio de punta. Así la combinación de capital y tecnología de Estados Unidos, los recursos naturales de Canadá y la mano de obra de México permiten la constitución de una gran zona económica.

El interés que tienen los países de incrementar la cooperación económica intrarregional como una estrategia para confrontar la variedad de problemas políticos, comerciales, financieros y migratorios que han afectado las relaciones entre los tres países.

Así, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte constituye una respuesta de los tres países (México-Estados Unidos-Canadá) a los procesos de integración de la economía mundial, la unificación de Europa en 1992, el Acuerdo de Libre Comercio Estados Unidos-Israel, y el proceso de integración del Sudeste de Asiático. También es importante mencionar que la Iniciativa de las Américas se propone crear una área de libre comercio en el continente americano dando sus primeros pasos Chile para adherirse al TLCAN.

³⁵ *Ibidem*, p. 24

"El tratado trinacional es una respuesta a la tendencia a nivel internacional de formación de bloques económicos y la globalización de procesos productivos con base en la dotación de insumos productivos."³⁶

Esto señala una nueva era de bloques regionales de comercio cuyo proceso puede tanto promover como obstaculizar el objetivo de establecer un sistema de comercio mundial más liberal.

La expansión de los mercados a consecuencia de los acuerdos comerciales regionales puede originar considerables ventajas para los países participantes, pero también puede reducir el incentivo de los miembros de esos bloques para avanzar hacia el libre comercio mundial.

A primera vista pareciera una determinación que el Tratado de Libre Comercio Norteamericano pretende circunscribirse al ámbito meramente regional, en el fondo se trata de una reacción que pretende establecer el contrapeso que los mantenga en el centro de las discusiones que habrán de realizarse para definir el nuevo orden económico.

En este nuevo orden, es a través de los acuerdos de libre comercio que se busca la formación de bloques económicos cuyo fin es consolidarse hacia el interior entre los países miembros, pero proteccionistas hacia el exterior, en este caso no se está generando una integración económica mundial, sino la agrupación de economías nacionales en bloques multinacionales, bloques que polarizan a la economía mundial sin integrarla realmente. Por lo tanto cara a la formación de bloques económicos, son acuerdos de conveniencia que buscan una liberalización comercial gradual y parcial pero no integral.

³⁶ Bancomer, Macro Internacional, num 3, año 4, abril de 1991, p. 10

3. La Legislación Comercial de Estados Unidos.

El avance que ha tenido el nuevo proteccionismo en la política comercial estadounidense a partir de la década de los ochenta ha sido uno de los principales problemas que han enfrentado las exportaciones mexicanas, el cual ha tenido un impacto negativo sobre las mismas.

El neoproteccionismo¹, deriva en una política comercial hostil a las importaciones del extranjero que compiten con la producción nacional de un país, este se justifica como una defensa del comercio justo o leal. El término proteccionista tiene por objeto caracterizar la utilización de una gran variedad de instrumentos legales que se emplean con propósitos negativos, este proteccionismo actual, no es resultado de una decisión política única, sino de una combinación de factores.

Así, el neoproteccionismo estadounidense emana de una serie de legislaciones comerciales que están dirigidas a prevenir la llamada competencia desleal² que ese país ha implementado después de cada ronda de negociaciones del GATT.

La existencia de presiones proteccionistas en Estados Unidos es comprensible en virtud del enorme crecimiento del comercio internacional a partir del segundo conflicto bélico, de la creciente competitividad y utilidad de las industrias de otros países así como de la reducción progresiva de barreras arancelarias dentro del GATT. Sin embargo las acciones que este nuevo proteccionismo ha tomado en ese país resulta sobre todo de acciones tanto del ejecutivo y del congreso como del sector privado.

¹ Este no es un fenómeno exclusivamente estadounidense, ya que la disminución sistemática de las tarifas arancelarias como resultado de las negociaciones multilaterales entre las principales naciones de occidente, dio lugar a la Unión Europea, Japón y Canadá también hallan encontrado en el neoproteccionismo un instrumento para contrarrestar las tendencias a la liberalización del intercambio en el exterior.

² Por competencia desleal se entiende simplemente las violaciones de patentes, marcas y otros derechos de propiedad industrial.

Lo anterior se manifestó como resultado del comportamiento económico de los países industrializados, la sobrevalorización del dólar y los problemas de los países deudores. También se puede mencionar que fue el menor dinamismo de las exportaciones ocasionado por la pérdida de competitividad de Estados Unidos en algunos sectores en que disfrutaba hasta hace poco una posición de supremacía.

Desde esta perspectiva, un factor crucial en la evolución del neoproteccionismo ha sido la pugna tradicional entre la Casa Blanca que es el órgano de expresión de los sectores transnacionales interesados en una economía cada vez internacionalizada y abierta; y el Congreso, actual órgano de expresión política de aquellos sectores domésticos controladores de normas que producen para sí y que tienen su mercado interno estadounidense.

Las diversas leyes estadounidenses que se han implementado y que están dirigidas a prevenir las prácticas desleales en el comercio internacional son: la Ley Antidumping, la Ley de Subsidios e Impuestos Compensatorios, la sección 337 de la Ley Arancelaria de 1930 y la sección 301 de la Ley de Comercio de 1974, entre otras, han sido redactadas de una manera tan ambigua que no ofrecen más que una ligera indicación respecto a su ámbito de aplicación. Estas afectan a una gran variedad de prácticas que desde la perspectiva de las relaciones económicas son consideradas como normales e inevitables en el intercambio internacional.

Pero que para los estadounidenses es considerado como comercio desleal, aunque en las relaciones económicas internacionales no existe la posibilidad de encontrar una definición objetiva del concepto dentro del marco jurídico estadounidense.

3.1 PERIODO DE ENTREGUERRAS Y SEGUNDA POSGUERRA.

3.1.1 La Ley Comercial de 1930

La política comercial llevada a cabo por los Estados Unidos ha sido central en el curso de la economía mundial desde principios de este siglo. El proteccionismo llevado a cabo por ese país durante el periodo de entreguerras culminó con la infame *Ley Smooth-Hawley*², la cual fue un factor importante que contribuyó a la Gran Depresión. Hace 67 años, el Congreso estadounidense llevó a cabo una acción final que se plasmó en la más infame ley comercial proteccionista de su historia, así la ley arancelaria de 1930 mejor conocida como *Ley Smooth-Hawley*, modificó ciertos aranceles específicos para 20 mil productos, aumentándolos en la mayoría de ellos y estableció la tasa arancelaria más alta que ese país haya experimentado en lo relacionado con los impuestos, el promedio fue una estimación del 60% del valor de las importaciones sujetas a derecho de arancel.

Al Congreso se le considera como un obstáculo para la liberalización del comercio y a los legisladores como agentes defensores de las industrias proteccionistas. Durante los años 30's ésta institución acentuó más su posición proteccionista.

La promulgación de esta ley arancelaria ocasionó más que ninguna otra medida arancelaria en su historia muchos comentarios y muchas controversias tanto a nivel nacional como internacional, ya que inmediatamente otros países también aumentaron sus barreras arancelarias como respuesta a esta medida. Debido a esto el comercio mundial se estancó.

"De Estados Unidos las importaciones cayeron de 4,399 billones de dólares en 1929 a 1045 en 1933 y las exportaciones cayeron aún más de 5,157 billones de dólares a 1,647 billones de dólares respectivamente en los mismos años."³

² Conocida así por los senadores que la promulgaron.

³ Destler, I.M., *American Trade Politics*, Institute of International Economics, 1986, p 9

La Gran Depresión ya en su camino en 1930 se profundizó y se convirtió en una crisis mundial que tuvo grandes repercusiones y en menos de una década le siguió el segundo conflicto bélico. La Ley Smooth-Hawley fué la última ley general arancelaria promulgada por el Congreso de los Estados Unidos, cuatro años después de su aprobación la legislación nacional de ese país promulgó una clase diferente de ley comercial que fué la **Ley de Acuerdos Recíprocos de 1934**, la cual comenzó un movimiento de aranceles en una dirección opuesta que la ley anterior de 1930 había establecido. En esta ley se autorizó al presidente negociar e implementar pactos con otras naciones para reducir los aranceles en productos de interés. Con esta autoridad el Presidente podía reducir cualquier arancel estadounidense hasta en un 50% sin recurrir al Congreso.

Así, el secretario de Estado Cordell Hull no perdió tiempo en explotar esa autoridad y para 1945 Estados Unidos había negociado 32 acuerdos comerciales bilaterales con 27 diferentes países, otorgándoles concesiones arancelarias hasta de un 64% en las importaciones sujetas a impuestos y reduciendo tasas de un promedio del 44%.

En el periodo de la posguerra las negociaciones comerciales fueron multilaterales. La autoridad negociadora recíproca fué actualizada en 1945 y permitió reducciones hasta de un 50% de su tasa de ese año. Como sabemos bajo el liderazgo estadounidense se negoció el GATT, cuyos artículos proporcionan una guía para la política comercial nacional, este organismo fue un marco a través del cual los Estados Unidos y sus principales socios comerciales establecieron una serie de negociaciones comerciales por medio de rondas para reducir los aranceles.⁴

Las secciones de importancia contenidas en la ley comercial Smooth-Hawley de 1930 son las siguientes:

⁴ Ver capítulo I

En la sección 303, se contempla el proceso de los impuestos compensatorios, hay que mencionar que existe una diferencia entre impuestos compensatorios e investigaciones antidumping, ya que, los Estados Unidos tienen un procedimiento diferente para los países que no están vinculados al Código de Subsidios acordado en la Ronda Tokio y para aquellos que no aceptan las obligaciones contraídas en acuerdos comerciales con ese país. Así, en el caso de aplicar un impuesto a ciertas importaciones, las investigaciones de impuestos compensatorios bajo la sección antes mencionada no requiere de una prueba de daño para aplicarlos a aquellos países que no han firmado cualquiera de los acuerdos antes referidos. En ese momento nuestro país no era signatario del mencionado código, por lo que nuestras exportaciones se vieron afectadas.

La sección 337 que se refiere a prácticas injustas en las importaciones, en el apartado (a) se menciona que los métodos injustos de competencia y actos injustos en la importación de artículos a los Estados Unidos o su venta por el propietario, importador, concesionario o agente, causa un efecto de daño a una industria local.

Esta es una disposición muy amplia que prohíbe: métodos desleales de competencia y actos desleales al importar bienes de Estados Unidos. Anteriormente la sección 337 se limitaba a aquellos casos que involucraban protección de patentes, marcas y otros derechos de propiedad industrial. Sin embargo a partir de las reformas, la Comisión Internacional de Comercio (ITC por sus siglas en inglés), decidió que la sección podía aplicarse a un ámbito mucho mayor, incluyendo acciones relativas a dumping y subsidios. La decisión le dió a la sección 337 un arma adicional en las acciones contra el dumping o contra los derechos compensatorios.

3.1.2. La Ley de Expansión Comercial de 1962

La Ley de Expansión Comercial de 1962 fué aprobada por el Senado y la Cámara de Representantes reunidos en Congreso (H.R. 11970) el 11 de octubre de 1962, para promover la política exterior y la seguridad de los Estados Unidos por medio de acuerdos comerciales internacionales; para realizar ajustes de ayuda a la industria nacional.

Entre los propósitos de esta ley están el proporcionar beneficios mutuos a través de acuerdos comerciales, estimular el crecimiento económico de ese país y mantener y ampliar los mercados extranjeros para los productos estadounidenses en los sectores: agrícolas, mineros, de comercio e industriales en general, asimismo fortalecer las relaciones económicas con los países extranjeros por medio del desarrollo de un comercio mundial abierto y no discriminatorio.

En la **sección 201** del título II del capítulo I que se refiere a la autoridad general del Presidente para los acuerdos comerciales estipula que:

"Cuando el Presidente de los Estados Unidos determine que la existencia de cualquier impuesto u otra restricción a las importaciones de cualquier país extranjero a los Estados Unidos están indebidamente limitando ó restringiendo el comercio exterior de este país, pueden llevarse a cabo las siguientes acciones"

a) Puede negociar acuerdos comerciales con países extranjeros antes del 1 de julio de 1967.

⁵ United States printing Office, "Public Law 87-794", United States Statutes at Large, Laws and concurrent resolutions enacted during the second session of the eighti-seventh Congress of the United States of America, 1962, vol. 76, Washiton, D.C., 1963, p. 872

b) Proclamar una modificación ó continuación de la existencia de cualquier impuesto u otras restricciones a las importaciones, tal continuación ó existencia de libre impuesto ó eliminación de trato, o restricciones adicionales a las importaciones como él determine ser requerido ó apropiado sostener cualquier acuerdo comercial.

En la **sección 211^o** (b) (1) (a) se le da la autoridad al Presidente para tomar en cuenta la disponibilidad de las estadísticas de comercio y seleccionar un sistema comprensivo de clasificación de los artículos por categoría, después que el mismo ha seleccionado el sistema, la comisión arancelaria debe determinar que productos estan en cada categoría de tal sistema y deben hacer pública su determinación y la modificación en que caen los artículos y solamente la comisión puede hacer las modificaciones.

En la **sección 221** del capítulo III se manifiesta que el Presidente de los Estados Unidos de vez en cuando debe publicar y proporcionar a la comisión arancelaria listas de los artículos que pueden ser considerados para su modificación ó continuación de los impuestos estadounidenses u otras restricciones. En el caso de cualquier artículo que se le de una reducción de impuesto abajo del 50% la comisión arancelaria debe avisar al Presidente tal modificación sobre las importaciones para conocer los posibles efectos derivados de esa medida u otras restricciones sobre las industrias nacionales que producen el mismo artículo competitivo, asimismo analizar el impacto que tendrá sobre la industria, la agricultura y el trabajo estadounidense.

En la **sección 222** del capítulo III se menciona que antes que el Presidente de los Estados Unidos negocie acuerdos comerciales con países extranjeros debe buscar información con respecto a tal acuerdo en el Departamento de Agricultura, de Comercio, de Defensa, del Trabajo, de Estado, del Tesoro y de otras áreas según estime conveniente.

Otra sección importante dentro de la Ley de Expansión Comercial de 1962, es la referida a la Seguridad Nacional considerada como discriminatoria, la **sección 231** del capítulo IV manifiesta que el Presidente

⁶ *Ibid.* p. 873

puede suspender, retirar o prevenir la aplicación de cualquier reducción o eliminación de un impuesto u otra restricción a las importaciones si el área a la que se aplica es dominada o controlada por el comunismo.

En la **sección 232** se manifiesta que ninguna acción se debe tomar relacionada con la eliminación o decremento de impuestos u otras restricciones a las importaciones de cualquier artículo si el Presidente determina que esa medida amenaza o perjudica la seguridad nacional de ese país.

En la **sección 232(b)** se declara que el Secretario de Comercio a petición de cualquier departamento o agencia debe iniciar la investigación sobre algún artículo importado que se presume cause o pretenda causar daño a la industria nacional; si la determinación de los efectos de la importación de dicho artículo señalan que las cantidades y circunstancias amenazan la seguridad nacional, se informará al Ejecutivo de tal situación, siendo éste el único que determinará la existencia de amenaza o daño a la seguridad nacional y por lo tanto regulará tales importaciones aplicando un impuesto.

"Desde la Segunda Guerra Mundial, las compras de ciertas mercancías en el exterior se han evaluado a la luz del efecto sobre la seguridad nacional, y se han decretado medidas legislativas para asegurar que las importaciones no la perjudiquen; en la actualidad, la principal disposición legal en la materia es la **sección 232** de la Ley de Expansión Comercial de 1962."⁷

En la **sección 241 (a)** del capítulo V se señala que el Presidente, con la autorización del Senado puede designar un representante especial que efectúe las negociaciones comerciales internacionales conocido como Representante Comercial de los Estados Unidos (USTR por sus siglas en inglés) encargado de llevar a cabo las relaciones comerciales de Estados Unidos con sus principales socios.

Además, otra de las secciones más importantes contenidas en esta legislación comercial, es la relativa a la **sección 252** del capítulo VI que se refiere a las restricciones en las importaciones extranjeras.

⁷ *Ibid.* p. 877

⁸ Sánchez Rubio, Adolfo, López Ryder, "Intercambio comercial México-Estados Unidos", *Comercio Exterior*, vol. 31, núm. 3, marzo de 1981, p. 345

3.2 PERIODO DE LOS AÑOS SETENTA Y OCHENTA.

3.2.1 Ley de Comercio de 1974.

3.2.2.1 La Salvaguardia o Cláusula de Escape.

El neoproteccionismo como ya mencionamos se caracteriza por la inserción de nuevas formas y modalidades de restricciones comerciales, se trata de nuevas condiciones de acceso a los mercados que alteran la competitividad del producto importado. El énfasis neoproteccionista recae en aquellos productos que constituyen la base del desarrollo económico-comercial de los países en desarrollo como son: los textiles, artículos de cuero, calzado, algunas manufacturas de acero, electrónicos, productos básicos (azúcar, carne, lácteos, cereales), algunos metales, flores naturales, entre otros.

De éste fenómeno nuestro país no escapa; sin embargo, suele aparecer una alianza entre los sectores laborales y empresariales en Estados Unidos para evitar el ingreso de productos importados a su mercado, lo que se concreta en peticiones a las autoridades para que apliquen restricciones comerciales proteccionistas. Es decir recurrir al neoproteccionismo que se manifiesta a través de medidas no arancelarias.

Las medidas más usadas dentro del sistema neoproteccionista son: las cuotas, la salvaguardia y los impuestos compensatorios, las medidas antidumping, las medidas sanitarias y fitosanitarias, acuerdo preferenciales entre otros.

"En Los Angeles, los aguacateros del sur de California exigieron al Presidente Bill Clinton mantener las restricciones fitosanitarias que impiden la importación del fruto mexicano y revertir la intención de permitir su ingreso a Estados Unidos."⁹

Los fines para los cuales se aplica la barrera comercial son varios, así el llamado "argumento del mercado nacional o doméstico" expone que el

⁹ Cason, Jim et al, "Aguacateros de California exigen a Clinton mantener restricciones sobre el producto mexicano", *La Jornada*, marzo 12 de 1996, p. 1

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

productor nacional tiene derecho al mercado doméstico, y que reduciendo o eliminando importaciones se producirán más bienes en el país, se crearán más empleos y el resultado será una actividad nacional incrementada.

La prevención de daños ha sido el argumento que protege a las áreas sensibles de la producción nacional, los sectores vulnerables de una economía ante el incremento de las importaciones. Este argumento proclama su disposición a reducir y mantener tarifas bajas siempre que al hacerlo así ningún producto ni industria se vea amenazado por las importaciones excesivas derivado de esos aranceles bajos. Cualquier concesión que se contemple no debe reducir una tasa existente a un punto bajo preestimado o punto de peligro que ponga en riesgo a los productores nacionales.

Además cuando las tasas anteriormente reducidas, comienzan a amenazar a los productores nacionales debe existir un mecanismo de escape (clausula de escape) que permita la restructuración de tasas más altas o apretar los controles de cuotas.

En el artículo XIX del Acuerdo General, también conocido como la **Clausula de Escape** se permite a los miembros del GATT-OMC escapar temporalmente de sus compromisos contraídos en ese organismo de comercio e imponer medidas o acciones restrictivas al intercambio comercial cuando es demostrado un daño serio a la industria nacional.

La Clausula de Escape o la Salvaguardia americana fue introducida en la legislación de los Estados Unidos a raíz del Acuerdo Comercial con México en diciembre de 1942, se incluyó el pacto en que las concesiones podían retirarse en todas o en parte, siempre que como resultado de ello y de sucesos imprevistos, la importación de un artículo se incrementase en tal cantidad que causare o amenazare con causar un perjuicio grave a los productores nacionales con productos semejantes.

Así sucesivamente "en 1947 el presidente dictó una orden ejecutiva disponiendo la inclusión de una clausula similar en todos los convenios futuros."¹⁰

¹⁰ Querol Vicente, EL Arancel Aduanero Mecanismo de Política Comercial, Goma, México 1982, p. 87

En la Ley Extensión de los Convenios Comerciales de 1951 se hizo obligatoria esta Clausula, para que no sólo fuera incluida en los convenios comerciales futuros sino tambien en los ya firmados. En la renovación del programa de convenios comerciales de Estados Unidos en 1955, se introdujo una disposición restrictiva dirigida a todas aquellas importaciones que amenazarán la seguridad nacional, estuvieran o no sujetos a convenios comerciales. Una enmienda de 1958, extendió su aplicación vastamente a las industrias que no se retirieron a la defensa, si se determinaba que las importaciones debilitaban la economía interna y atecaban a la seguridad nacional. Sin embargo muchas industrias trataron de aprovechar estas disposiciones sobre la seguridad nacional para protegerse de las importaciones, no obstante que fueron pocas en obtener el apoyo

Dentro del sistema actual de Estados Unidos la petición de ayuda de ajustes a la industria nacional por daños causados por el aumento de las importaciones puede hacerse por diversos sujetos, las empresas, los trabajadores y las comunidades de dependientes del área económica respectiva afectada.

"Los agroproductores del estado de Florida solicitaron a la Comisión Internacional de Comercio de la OMC el comienzo de una investigación de salvaguardas contra las importaciones mexicanas de jitomate y pimiento morrón, los productores de Florida argumentaron que las importaciones provenientes de México han causado serios daños a los agricultores estadounidenses."¹¹

Para la Ley de Comercio de 1974, la ayuda de ajuste o alivio que incluye normas sobre salvaguardias es un sistema de compensación de los efectos provenientes de las importaciones de un producto en cantidades crecientes tales que es causa sustancial de un perjuicio grave o amenaza a la industria nacional productora de un artículo parecido o directamente competitivo con el importado. Este concepto resulta de los elementos que se exponen en la secc. 201 (a) y b de esa ley.¹²

¹¹ Romero, Ismael et al. "Demanda de agroproductores de Florida ". *La Jornada*, marzo 12 de 1996, p. 45

¹² Ley de 1974, "La ley de Comercio de los Estados Unidos de 1974 analisis y documentos", Suplemento en Comercio Exterior, vol. 25, núm 5, 1975 p. 350

Dentro de la Salvaguardia o Clausula de Escape en Estados Unidos el vínculo de esta figura proteccionista con el arancel aduanero, aparece de las medidas restrictivas que se aplican con motivo de la ayuda de ajuste que el Presidente puede resolver disponiendo cualesquiera de las siguientes medidas:

- a) Establecer derechos aduaneros o aumentarlos para cualquier artículo que cause o amenace causar daños graves a la industria domestica
- b) Decretar una cuota referente a la tasa arancelaria de dicho artículo;
- c) Imponer restricciones cuantitativas a la importación de ese artículo o modificar los existentes y;
- d) Negociar con otros países acuerdos regulatorios de mercado para exportaciones de dicho artículo a Estados Unidos, introduciéndose muchas medidas domésticas nuevas o mejor elaboradas capaces de crear distorsiones comerciales.

Los conceptos restrictivos de la Salvaguardia se estiman incluidos en las siguientes referencias:

- a) Ayudas gubernamentales para estudiar el crecimiento de las regiones deprimidas;
- b) Dar un alivio a la carga de las industrias en declive y;
- c) Ayudar a las nuevas industrias para que sean eficientes y corregir las amplias diferencias estructurales.

Es importante mencionar que la Salvaguardia no sólo existe en la legislación estadounidense, sino también en el Tratado de Roma, en las propias normas del GATT, entre otros, aunque si bien es cierto es que la legislación norteamericana es la que más ha desarrollado estos conceptos.

3.2.1.2 Subsidios e Impuestos Compensatorios

El primer estatuto de Estados Unidos relacionado con prácticas de comercio desleal fue la **Ley de Impuestos Compensatorios** aprobada en 1897. Las provisiones de éste estatuto permanecieron sustancialmente igual hasta 1979, cuando esta ley estadounidense fue cambiada con el acuerdo logrado en la Ronda Tokio de Negociaciones Multilaterales del GATT de 1973-1979.

La pre-ley de 1979 requirió de la Secretaría del Tesoro imponer impuestos compensatorios en mercancía importada sujeta a derechos, beneficiándose del pago de un subsidio o subvención. La Ley de 1897 autorizó impuestos compensatorios contra cualquier subsidio o subvención en las exportaciones de artículos extranjeros. En 1922 el Congreso modificó las provisiones para cubrir los subsidios o subvenciones tanto en las manufacturas como en la exportación. La cantidad del impuesto compensatorio fue igual al monto neto de la subvención o subsidio.

Es el artículo VI del GATT que administra la imposición de medidas compensatorias por sus miembros, se menciona que para la imposición de impuestos compensatorios se requiere una evidencia de daño anterior. Los miembros del GATT que tienen voto permitieron a la ley estadounidense operar sin la prueba del daño desde que ésta precedió al organismo.

Aunque los requisitos sustantivos de la Ley de Impuestos Compensatorios permanecieron virtualmente igual, la Ley Comercial de 1974 hizo dos importantes cambios a la misma:

- 1) Extendió la aplicación de la Ley de Impuestos Compensatorios por primera vez a las importaciones libres de pago, sujetas a una prueba de daño;
- 2) Hizo extensos cambios en muchos aspectos de la Ley en cuanto a procesos, lo cual tuvo el efecto de limitar a la rama ejecutiva en la administración del estatuto sobre impuestos compensatorios.

El impuesto compensatorio como su nombre lo indica, tiene como propósito el compensar los subsidios otorgados por los gobiernos extranjeros a los productores y exportadores de productos importados a Estados Unidos.

"El impuesto compensatorio, tiene como finalidad imponer un impuesto extra, en adición a los derechos aduanales ordinarios que constan en tarifa, y que es igual al subsidio extranjero para lograr neutralizarlo."¹³

La Ley Arancelaria de 1930¹⁴ dispone la imposición de impuestos adicionales cuando existe un subsidio por parte de un país extranjero en la manufactura ó producción ó la exportación de cualquier artículo, el cual subsecuentemente es importado a los Estados Unidos.

Una subvención, subsidio ó franquicia es la ayuda que un gobierno proporciona a sus productores nacionales para exportar un producto determinado en forma competitiva.

Las ayudas o subvenciones pueden ser según las diferentes legislaciones las siguientes:

- a) Estímulos fiscales a la producción o fabricación de determinada mercancía, para la instalación o ampliación de las plantas industriales que se traducen en exención de algunos impuestos aplicables;
- b) Ayudas para la promoción de los productos en el extranjero, créditos a más bajo interés que en el del mercado, o a una condonación, devolución o disminución de ciertas cargas fiscales inherentes a la exportación y;
- c) Reducción en el costo del transporte de la mercancía que se traslade a otro país.

Dentro de los principios básicos de la libre competencia se condena terminantemente la importación de un producto que sea introducido a

¹³ Díaz, N. Lourdes, "Tratamientos Fiscales", Ensayo, IPN, ESCA, México, 1986, p. 130

¹⁴ Sección 303

través de este tipo de ayudas, que conjuntamente con el dumping, son prácticas desleales de comercio.

El subtítulo A del título VII de la Ley Arancelaria de 1930, enmendada por la Ley de Comercio y Aranceles de 1984 (19USC1671) se aplica a las importaciones de países que son signatarios de GATT, (acuerdo relacionado a subsidios y medidas compensatorias comúnmente conocido como el Código de Subsidios).

Como se mencionó anteriormente, la importancia de este código radica en que para las importaciones de estos países se requiere una prueba de daño¹⁵ previo a la imposición de impuestos compensatorios. Con respecto a las importaciones de aquellas naciones que no han firmado el Código de Subsidios, están sujetos a las disposiciones de la sección 303, cuyo propósito es contrarrestar cualquier ventaja competitiva desleal que puede ganar a productores de Estados Unidos debido al subsidio que se aplica.

3.2.1.3 Dumping y Medidas Antidumping

"El Dumping consiste en vender a los mercados internacionales determinadas mercancías a precios artificialmente inferiores a los del mercado interno del país en que se produce, con el fin de competir ventajosamente con los de otros países."¹⁶

Según el GATT, "las partes contratantes reconocen que el dumping que permite la introducción de los productos de un país en el mercado de otro país a un precio inferior de su valor normal, es condenable cuando causa o amenaza causar un perjuicio importante a una producción existente de una parte contratante o si retrasa sensiblemente la creación de una producción nacional."¹⁷

¹⁵ La prueba de daño material fue agregada a la legislación estadounidense en el título VII de la Ley Arancelaria de 1930 y enmendada en 1979.

¹⁶ Alvarez, Garza, Eric, "Medidas Antidumping: origen y concepto". Documento de Tratamientos Fiscales IPN, ESCA, México 1988, p. 204

¹⁷ Díaz, N. Lourdes, "Tratamientos..." Op. Cit. p. 114

"Se considera que un producto es objeto de dumping, es decir que se introduce en el mercado de otro país a un precio inferior a su valor normal, cuando su precio de exportación sea menor que el precio comparable, en el curso de operaciones comerciales normales, de un producto similar destinado al consumo en el país exportador."¹⁸

En general todas las definiciones concluyen en que dumping es vender en otro mercado a un precio inferior al del mercado nacional, con una sola meta: el contar con un mercado que consuma ese producto que al principio no le traerá ninguna ganancia pero a largo plazo sí, ya que se cuenta con ese mercado para el consumo del producto. Por lo anterior se le considera una práctica desleal de comercio que debe ser sancionada con diversas medidas.

Hacia 1946 año en que se estableció el GATT y que en su artículo VI reglamenta las prácticas de dumping los países actuaban libremente para combatir este tipo de comercio desleal.

En el caso de legislaciones relacionadas con esta materia, y quizá una de las más antiguas sea la estadounidense que en 1921 estableció una **Ley Antidumping**.

Ahora bien, este tipo de medidas a nivel internacional fue en cierta forma, relegado a un segundo plano, toda vez que desde la firma del GATT, los países industriales encaminaron sus esfuerzos a la moderación de los aranceles de sus tarifas a las importaciones las cuales se encontraban con tremendas disparidades, entre otras cosas, por las medidas adoptadas antes y durante la guerra.

La Comisión Internacional de Comercio (ITC por sus siglas en inglés) es el órgano encargado de las relaciones comerciales de Estados Unidos, debe determinar si las importaciones vendidas a un precio menor que el real en ese país, es la causa o amenaza un daño material a una industria nacional.

¹⁸ *Ibidem*, p. 205

La mayoría de los empleados comisionados llevan a cabo un análisis de tres pasos para hacer una determinación. De acuerdo con este análisis la Comisión Internacional de Comercio primero debe definir la industria nacional relevante averiguar si esta experimentando daño material y finalmente debe determinar si las importaciones vendidas a un precio menor que el justo en el mercado estadounidense son una causa de ese daño.

"A principios de 1995 los productores de Florida solicitaron a la CIC el comienzo de investigaciones en contra de las importaciones de jitomate mexicano. En esa ocasión los cinco comisionados del organismo concluyeron, de manera unánime, que las importaciones mexicanas no causaban daño a la producción estadounidense de jitomate."¹⁹

Para definir la industria nacional la Comisión Internacional de Comercio debe determinar cuales productos nacionales manufacturados son similares o en la ausencia de parecerse mas similares en características y usos con el artículo importado sujeto a investigación antidumping. Posteriormente la definición que la Comisión Internacional de Comercio da al término "producto similar" define a la industria nacional de Estados Unidos para propósitos de los procedimientos antidumping estadounidense.

Hay que mencionar que a Ley Arancelaria de 1930, autorizó a la CIC definir a la industria sobre una base nacional o en circunstancias apropiadas sobre una base regional.

La provisión de la industria regional permite a la CIC rendir una determinación afirmativa de daño "aún si la industria nacional como un todo" no esta experimentando un daño material o amenaza de tal daño por importaciones de dumping. Si los productores nacionales estadounidenses que comprenden la industria regional pueden demostrar que hay una concentración de las importaciones de dumping en un mercado regional aislado y si estos productores también pueden establecer a satisfacción de la CIC que están teniendo un daño debido a tales importaciones, entonces esta puede rendir una determinación afirmativa de daño y aplicar su correspondiente sanción, es decir, un impuesto.

¹⁹ Romero, Ismael, "Demanda de ..." Op_Cif p. 45

Para conocer si una industria nacional estadounidense esta experimentando un daño material, la CIC analiza la información cubriendo un período de tres años respecto a la producción nacional estadounidense, ventas, porción del mercado, ganancias de la producción, regreso de inversión, capacidad de utilización, empleo, pagos, habilidad para aumentar el capital y la inversión. Ningún factor en sí mismo es determinante en la decisión de daño material.

Si las importaciones vendidas bajo el dumping en el mercado estadounidense son la causa de un daño material a la industria nacional, la CIC analiza el volumen de tales importaciones, como también el efecto que estas tienen sobre los precios de los productores estadounidenses del similar producto y sobre la salud económica de los mismos.

Cuando las importaciones de dos o más países extranjeros están sujetos a investigaciones de impuestos antidumping y si computen una con otra y con el producto similar manufacturado por la industria nacional estadounidense, entonces la CIC debe acumular el volumen y efecto de tales importaciones para determinar el daño material.

El procedimiento que se lleva a cabo para conocer si la industria estadounidense es amenazada con un daño material debido a las importaciones vendidas a un precio menor que el real, evalúa los siguientes factores:

- a) Capacidad excesiva.
- b) El potencial para aumentar la producción de la mercancía sujeta en el país exportador.
- c) Un rápido aumento, entre otros.

La CIC también analiza la habilidad de la industria nacional estadounidense para desarrollar una versión derivativa o más avanzada del producto similar, como también la probabilidad que las importaciones de la mercancía sujeta depreciara los precios estadounidenses del producto subsidiado en el futuro.

El dumping como mencioné anteriormente, es la introducción de los productos de un país en el mercado de otro a un precio inferior a su valor normal, con el fin de contrarrestarlo de acuerdo a los lineamientos del GATT analizamos lo siguiente:

- a) Todo miembro podrá percibir sobre cualquier producto, objeto de dumping, un derecho antidumping que no exceda el margen de dumping relativo a dicho producto;
- b) No se percibirá sobre ningún producto del territorio de un país miembro, importado en la otra parte contratante derecho compensatorio alguno que exceda del monto estimado de la prima o de subvención que se sepa ha sido concedida directa o indirectamente a la fabricación, la producción, la exportación del producto en el país de origen, con inclusión de cualquier subvención especial concedida para el transporte de un producto determinado;
- c) Del derecho compensatorio se extiende como "un derecho especial" percibido para contrarrestar cualquier prima o subvención concedida directa o indirectamente a la fabricación, la producción o la exportación de un producto;
- d) Ningún producto del territorio de una parte contratante importado en el de otra parte, será objeto de derechos antidumping o derechos compensatorios por el hecho de que dicho producto este exento de los derechos o impuestos que gravan el producto similar cuando este destinado al consumo en el país de origen o en el de exportación, ni causa del reembolso de esos derechos o impuestos;
- e) Ningún producto del territorio de un integrante importado en el de otra parte contratante será objeto simultáneo de derechos antidumping y de derechos compensatorios destinados a remediar una misma situación resultante del dumping o de las subvenciones a la exportación;
- f) Ninguna parte contratante percibirá derechos antidumping o derechos compensatorios sobre la importación de un producto del territorio de otra parte contratante, a menos que determine que el efecto del dumping o de la subvención según el caso, cause o amenace con causar un perjuicio

importante a una producción nacional ya existente o que retarde considerablemente la creación de una rama de la producción nacional.

g) Las partes contratantes podrán autorizar a otro miembro mediante la exención del cumplimiento de las prescripciones del apartado anterior, para que perciba un derecho antidumping o un derecho compensatorio sobre la importación de cualquier producto, con el objeto de compensar un dumping o una subvención que cauce o amenace causar un perjuicio importante a una rama de la producción en el territorio de otro país signatario. Las partes contratantes mediante la exención del cumplimiento de las prescripciones del apartado anterior que menciona daño o causa de daño; autoriza la percepción de un derecho compensatorio cuando comprueben que una subvención amenaza causar un perjuicio importante a una producción de otra parte contratante;

h) En circunstancias excepcionales en la que cualquier retraso podría ocasionar un perjuicio difícilmente reparable, toda parte contratante podrá percibir sin la aprobación previa de los demás miembros, un derecho compensatorio a los fines estipulados en párrafos anteriores a reserva que de cuenta inmediatamente de esta medida a las demás partes contratantes y de que se suprima rápidamente dicho derecho compensatorio si estas desapruedian la aplicación;

i) Se presumirá que un sistema destinado a estabilizar el precio inferior de un producto básico o el ingreso bruto de los productores nacionales de un producto de esta clase, con independencia de las fluctuaciones de los precios de exportación que muchas veces tiene como consecuencia la venta de este producto para la exportación a un precio inferior al precio comparable pedido por un producto similar a los compradores del mercado interno, no causa un perjuicio importante, si se determina mediante una consulta entre las partes contratantes que tengan un interés substancial en el producto que se trate;

a) que este sistema ha tenido también como consecuencia la venta del producto para la exportación a un precio superior al precio comparable pedido por el producto similar a los compradores del mercado interno.

b) que este sistema a causa de la reglamentación efectiva de la producción o por cualquier otra razón, se aplica de tal modo que no estima indebidamente las exportaciones, ni ocasiona ningún otro perjuicio grave a los intereses de otros miembros.

3.2.1.4 Cuotas de Importación

Con fundamento en la ley comercial de 1974 "el gobierno de Estados Unidos ha elaborado una lista de 2,800 productos elegibles para tratamiento preferencial, excepto en los casos en que la nación provea más de 50% de las importaciones estadounidenses de un bien o lo remita a Estados Unidos por arriba de cierto valor en un año calendario."²⁰

Se argumentaba que si las exportaciones no estuvieran restringidas cuantitativamente existiría la tendencia a deprimir los precios internos en exceso, y por el otro lado se afirma que la limitación a las compras externas era necesaria para evitar que se interfiriera con los programas de asistencia que respaldaban a ciertos sectores de la economía estadounidense por parte del gobierno.

El sistema de cuotas a la importación tiene como objeto asignar anualmente la cantidad de un producto específico²¹ necesaria para el consumo interno a los productores nacionales y a un número de países proveedores.

"El Departamento de Agricultura también puede limitar las importaciones de productos que contengan azúcar a las cantidades que juzgue no habrán de interferir significativamente con los objetivos de la política azucarera."²²

²⁰ Sánchez, Rubio, Adolfo, *Intercambio... Op. Cit* p 343

²¹ Carne, verduras, frutas y azúcar en el caso que se cita.

²² *Ibidem*, p. 345

Otro ejemplo claro sería en la importación de carne donde se establecen controles cuantitativos sobre las compras externas "...cuando se prevea que exceden de un 110% de la cantidad fórmula."²³

Estas estimaciones o controles sobre la importación serán determinadas por el Secretario de Agricultura (en el caso de la carne) quien publicará una cantidad²⁴ base ajustada para las importaciones del siguiente ejercicio antes del primero de enero de cada año.

"Si, en ausencia de cuotas la estimación del Departamento sobre las importaciones iguala o excede en 110% la cantidad base ajustada determinada al principio del año el presidente debe proclamar que las compras externas totales del año calendario serán limitadas a dicho nivel (pero no menores de 1 250 millones de libras). Depende del secretario de Agricultura asignar la participación por países dentro de este total global, sobre la base de la distribución del mercado estadounidense que los países proveedores tuvieron durante un periodo representativo previo, tomando debida cuenta de los factores especiales que afectan al comercio de la carne y el ganado. Estas acciones se certifican y luego se pasan al secretario de la tesorería el cual es responsable de su ejecución."²⁵

3.2.2 La Ley de Acuerdos Comerciales de 1979

El 26 de julio de 1979 el Congreso estadounidense aprobó la ley de Acuerdos Comerciales que se complementa con la Ley de Comercio de 1974. Fué el primer país que incorporó en su legislación comercial y práctica administrativa los resultados de la Ronda Tokio del GATT que concluyó en 1979.

²³ *Ibidem*, p. 346

²⁴ Esta cantidad se calcula de acuerdo con los niveles anteriores de la producción estadounidense y las proyecciones al respecto sobre el año venidero.

²⁵ *Ibidem*, p. 346

Si bien es cierto desde 1976 los Estados Unidos habían presentado o sufrido un déficit en su balanza comercial lo que originó que se preocupara por mejorar la situación de su comercio exterior, así la aprobación de esta ley constituyó la culminación de un largo proceso en el cual el país se esforzó por fortalecer su posición comercial en el exterior.

3.2.2.1 Objetivos

"La Ley de Acuerdos Comerciales, es un paquete de reformas y adiciones a diversas leyes que tuvo como objeto incorporar a la legislación de Estados Unidos los acuerdos logrados en la Ronda Tokio."²⁶

La forma en que fue presentada la Ley de Acuerdos Comerciales de 1979 por el Presidente, constituye un texto exacto de borrador para el Congreso. De acuerdo con este proyecto no podía modificarse. Durante la Ronda Tokio existían dos negociaciones simultáneas - las multilaterales en Tokio, y las que se realizaban entre el Ejecutivo y el Congreso en Washington.

Esta ley autorizó los procedimientos del fast-track²⁷ para modificación de las negociaciones comerciales multilaterales, cuando el presidente determinase la necesidad de complementar requisitos, modificaciones o recomendaciones conforme a este tipo de acuerdos.

En la promulgación de la Ley de Acuerdos Comerciales de 1979 Estados Unidos implementó el concepto de la **graduación**, se refiere a que se debe otorgar a un país en lo relacionado con el comercio las mismas condiciones que se dan a los demás. La graduación por su parte significa que los países

²⁶ Witker, Jorge. Legislación y Jurisprudencia, vol. 10, año 10, No 33 (mayo-agosto de 1981, p. 569)

²⁷ United States Annotated Title 19, Custom Duties, sections 1701 to end, comprising all laws of a General and Permanent Nature under Arrangement of official Code of the Laws of the United States with annotation from Federal and State Courts, ST. Paul, Minn., West Publishing Co, 1980, p. 335 Ley Comercial de 1979, sección 3 (c), 19 USCA 2504

en desarrollo adquirirán las mismas responsabilidades de los desarrollados en la medida en la que avancen sus economías.²⁸

3.2.2.2 Finalidad

Esta ley esta compuesta por once títulos; el título I se refiere a derechos compensatorios y antidumping, modifica algunos aspectos del título II y III titulados "De la ayuda por daños provenientes de las importaciones" y "De ayuda contra prácticas comerciales desleales" respectivamente. El propósito fundamental del título es castigar las importaciones que causen daño material a las industrias establecidas en los Estados Unidos, por ser subsidiadas en su producción o ser importadas en condiciones de dumping.

Esta legislación estableció que la Comisión Internacional de Comercio de Estados Unidos determinara el daño o perjuicio causado a empresas de ese país, sólo cuando las importaciones se encuentren libres de impuestos y únicamente en el grado requerido por los compromisos internacionales de Estados Unidos. Asimismo como se mencionó, investigar para determinar si existe daño material causado a la industria local por las importaciones subsidiadas, esta podrá suspenderse por eliminación de los subsidios, de los efectos dañinos o por acuerdo del Comité de Comercio Internacional con base en razones de interés público. Además, hay disposiciones sobre el monto de los derechos compensatorios y para aquellos casos en los que los depósitos hechos por los importadores sean menores que la cuota compensatoria impuesta.²⁹

Otra disposición no incluida en la ley estadounidense es la que se refiere al trato especial y diferenciado para países en desarrollo, en relación a los varios códigos relativos a barreras no arancelarias; es decir, en la Ronda Tokyo se establecieron ciertas especificaciones dirigidas a los países en desarrollo, donde básicamente se acordaron conceder un "tratamiento especial y diferenciado".

²⁸ Witker, Jorge, *Op. Cit.* p. 570

²⁹ Ver subtítulo B del título I que se refiere a los derechos antidumping.

La Ley de Acuerdos Comerciales de 1979 reforzó las medidas de presión adoptadas por Estados Unidos en la ley de 1974. Estas medidas se dejan sentir en el título I, donde se establece que los beneficios de la ley, consistentes en que su aplicación se hará sólo al comprobar el daño y su relación causal, se dará tan sólo a los países que hayan suscrito el Código de Subsidios e Impuestos Compensatorios negociados en la Ronda Tokyo. Otra medida de presión económica es la que autoriza al Presidente para hacer un lado lo dispuesto por la ley de 1974, que excluye a los países miembros de la OPEP del Sistema Generalizado de Preferencias; otorgándose sólo a aquellos que tuvieran negociaciones con Estados Unidos para establecer contratos de abasto a corto plazo y pudiera ser revocada la concesión si estos países suspendieran el aprovisionamiento del petróleo.

"En la legislación norteamericana no solo se hace referencia alguna a estos elementos de trato especial y diferenciado para países en desarrollo, sino que en cambio el Congreso estableció que el beneficio del requisito del perjuicio material como condición previa a la imposición de impuestos compensatorios sólo será aplicable a aquellos países parte del acuerdo, o sea, a los países: i) signatarios del Código de Subsidios o que asuman las obligaciones del Código; ii) a los que han asumido obligaciones con respecto a Estados Unidos que sean sustancialmente equivalentes a las obligaciones estipuladas con el Código; iii) a los que sin ser miembros del GATT tuvieran un convenio comercial en vigor con Estados Unidos al 19 de junio de 1979 y que se hubiere establecido un trato incondicional de nación más favorecida."³⁰

Así, observamos que los países que no cumplieran con estos requisitos les será aplicado automáticamente un impuesto compensatorio.

El título II establece un mecanismo único de alcance internacional para valorar las mercancías importadas con el fin de fijar los impuestos aduanales a valores. Como sabemos en la Ley de Comercio de 1974 se autoriza a participar junto con otros países desarrollados en el Sistema Generalizado de Preferencias, es decir, la eliminación de aranceles a productos de países en vías de desarrollo.

³⁰ Vega Cánovas, Gustavo, "Las exportaciones mexicanas y el neoproteccionismo norteamericano", en Meyer Lorenzo, México-Estados Unidos 1982, COLMEX, México, 1982, p. 43

"La modificación mas relevante al Sistema Generalizado de Preferencias, es la inclusión en la Ley de 1979 de una cláusula de Habilitación según la cual los países firmantes del GATT pueden en forma optativa o voluntaria acordar condiciones favorables a los países en desarrollo, independientemente del artículo I del Acuerdo General."³¹

La Ley de Comercio de 1974 facultaba ampliamente al Presidente³² para emprender negociaciones en el seno del GATT, aplicar el Sistema Generalizado de Preferencias; celebrar acuerdos bilaterales y adecuar a la ley interna los acuerdos concluidos. La nueva ley de 1979 amplió las facultades del Presidente dándole mayor participación en la realización de investigaciones sobre prácticas desleales; en la toma de decisiones y en la aplicación de medidas destinadas a contrarrestarlas. Esta ampliación de facultades se expresa en las enmiendas al Capítulo I del título III de la Ley de 1974.

También se mantiene la Salvaguardia, legítima por la Ley de 1974, consistente en tomar todas las acciones apropiadas y posibles para obtener la eliminación de actos, políticas injustificadas, irracionales o discriminatorias que impidan el comercio estadounidense.

3.2.3 La Ley de Comercio y Aranceles de 1984

La Ley de Comercio y Aranceles de Estados Unidos de 1984, imprimió cambios que introdujo en los procedimientos, prácticas y normas legales que regulan el acceso al mercado de ese país. Sus disposiciones refuerzan el carácter restrictivo de su legislación comercial y estimulan la autorización de medidas unilaterales de protección afectando en especial a los países en desarrollo entre ellos nuestro país: México.

³¹ Witker, Jorge, *Op.Cit.* p. 572

³² Título I sección 101.

3.2.3.1 Objetivos Comerciales

Entre sus objetivos principales se incluyeron asuntos relacionados con el tratamiento a la inversión extranjera y el comercio internacional de servicios; fortalece el poder discrecional del ejecutivo para imponer represalias;³³ establece diversos mecanismos para efectuar negociaciones con terceros países tendientes a condicionar el acceso al mercado estadounidense, al otorgamiento por parte de esos países, de concesiones recíprocas para las inversiones, bienes y servicios provenientes de Estados Unidos, modifica sensiblemente la naturaleza del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) y los procedimientos sobre salvaguardias y derechos compensatorios y antidumping.

Esta ley amplió notablemente el ámbito de aplicación de la política comercial de Estados Unidos y los nuevos criterios de reciprocidad. Es decir, prácticamente desaparece el principio de no reciprocidad del SGP y en lo que se refiere a las normas relativas a salvaguardias y los derechos compensatorios y antidumping se flexibilizan, a fin de facilitar que las empresas y otras entidades obtengan la protección que estos procedimientos otorgan.

Entre los objetivos principales de esta Ley se destacan:

- 1) Empezar negociaciones multilaterales y bilaterales con el propósito de establecer un marco legal internacional que facilite la liberalización del comercio de servicios y bienes de alta tecnología;
- 2) La expansión de las inversiones estadounidenses en el extranjero;
- 3) Establecer un marco legal internacional que incluya mecanismos de solución de controversias que permita eliminar las barreras u otras deformaciones que afectan el comercio de servicios;

³³ La represalia comercial se configura como un conjunto de medidas o acciones tomadas por un país para restringir las importaciones provenientes de otro o que ha incrementado un arancel, o establecido otro tipo de medidas que afectan adversamente las exportaciones de aquel en forma incongruente con el marco jurídico del GATT-OMC.

- 4) La necesidad de lograr la aceptación y aplicación universal de criterios como el "trato nacional" y el "derecho de establecimiento".
- 5) Alcanzar un régimen de libre comercio para el intercambio de bienes de alta tecnología, así como la modificación de las políticas nacionales y prácticas comerciales que pudieran deformar tal régimen.
- 6) Lograr el máximo grado de libertad de operación para las empresas transnacionales de Estados Unidos que participan en la producción y comercio de servicios.³⁴

3.2.3.2. Enmiendas a la ley de 1974

También la ley establece diversos mecanismos como las negociaciones bilaterales en caso de que la iniciativa para efectuar negociaciones comerciales multilaterales no prospere, o como negociaciones sectoriales en materia de servicios, utilización del Sistema General de Preferencias para lograr concesiones de los países en desarrollo beneficiarios y como anteriormente mencionamos se brinda por medio de esta ley mayor discrecionalidad al Ejecutivo para aplicar represalias comerciales a través de la modificación de la sección 301 de la ley de comercio de 1974, la cual indica diferentes instrumentos legales para que los gobiernos extranjeros eliminen o alteren prácticas o políticas comerciales con la modificación de esta sección 301. La oficina de comercio de Estados Unidos puede iniciar investigaciones de oficio, demorar la iniciación de consultas y aplicar represalias más severas cuando se establezcan requisitos de exportación para las empresas estadounidenses en el exterior.

"La ley define los términos "injustificable" y "discriminatorio" con el fin de incorporar las tesis estadounidenses sobre el derecho de establecimiento y el tratamiento nacional para las inversiones extranjeras."³⁵

³⁴ Para mayor información, ver. Documento, "América Latina y la ley de Comercio y Aranceles de Estados Unidos", Comercio Exterior, vol. 35, num. 7, julio de 1985.

³⁵ Ibidem, p. 722

Así, Estados Unidos puede ejercer represalias en forma de restricciones a las importaciones de bienes y servicios a los países que rehusen aceptar sus nuevas exigencias planteadas en la ley comercial.

"Estados Unidos va a utilizar su poder de represalias para tratar de modificar las políticas internas y las prácticas comerciales que considere "irrazonables", "discriminatorias", "injustificables" o simplemente "desleales". Ello incluirá, entre otros, los subsidios a la exportación y a la producción, las políticas de desarrollo industrial, las normas que rigen la aceptación y presencia de la inversión extranjera y determinan su comportamiento, las empresas del Estado, etc."³⁶

Por otra parte el renovado Sistema Generalizado de Preferencias, que garantiza el acceso libre de aranceles a numerosas exportaciones de países en desarrollo, también incluye un nuevo elemento de negociación basado en la **Clausula de la Necesidad Competitiva** del programa, esto alteró completamente la naturaleza del SGP al incorporarle algunos requisitos de reciprocidad.

El procedimiento que se sigue es que primeramente los productos elegibles para el SGP son sometidos a revisiones periódicas para identificar en aquellos países específicos los productos en los que se muestre "un grado suficiente de capacidad para competir" con otros países en desarrollo beneficiarios. Estos productos se someten a una Clausula de la Necesidad Competitiva para lograr una "graduación acelerada" de dichos productos.

Las enmiendas a esta ley son básicamente de tres tipos:

- 1) reorganización de la autoridad administrativa,
- 2) expansión del alcance de prácticas extranjeras que son sujetas a acciones bajo los estatutos,

³⁶ *Ibid.*, p. 722

3) cambios técnicos en los procedimientos y métodos de investigación proporcionados por las leyes. *

En el primero se observan los objetivos de negociación y autoridad que la Ley de Comercio y Aranceles de 1984 proporciona a la rama ejecutiva, es decir, en lugar de una aprobación explícita del Congreso para entrar a una nueva ronda de negociaciones multilaterales, esta ley fortalece los poderes de represalia de la rama ejecutiva.

También permite usar el SGP para sacar o quitar las concesiones a los países en vías de desarrollo que se benefician por medio de ello

La segunda área que se contempla son los estatutos de alivio comercial los cuales proporcionan a la industria nacional una ayuda a través de la restricción de la competencia exterior injusta o dañina.

En el tercer punto se refiere a medidas dirigidas a productos o sectores específicos como también a diversas provisiones relacionadas con los poderes e impuestos de los servicios aduanales estadounidenses.

3.2.4. Ley de Comercio y Competitividad de 1988.

Después que México entró al GATT en 1986, surgieron varias diferencias en materia de comercio exterior con el país vecino del norte como fueron: los impuestos estadounidenses sobre petróleo crudo importado, la imposición de derechos compensatorios para contrarrestar los programas subsidiados del Plan Nacional de Desarrollo y el retiro de productos del SGP.

La aplicación de esta política económica fue resultado del déficit comercial que se presentó en Estados Unidos en 1986, el cual alcanzó los 169.78 mil millones de dólares y un superávit mundial de productos industrializados y agrícolas con precios caídos.

* Ver en Lande I. Stephen and Van Grassek, Craig. The Trade and Tariff Act of 1984. Trade Policy in the Reagan Administration, Lexington, Mass. Lexington Books, 1986. p. 1

Como sabemos, uno de los principios primordiales dentro del GATT es la liberalización del comercio por medio del multilateralismo, no discriminatorio y la eliminación de las prácticas comerciales desleales.³⁷ El organismo y sus varias rondas de negociaciones presentan un marco jurídico dentro del derecho internacional referido al comercio. No obstante cada miembro del GATT conserva su propio derecho interno relativo a su comercio exterior.

Así, en 1988 el Congreso estadounidense promulgó una nueva ley comercial denominada **Ley de Comercio y Competitividad**.³⁸ Esta ley está enfocada a disminuir el déficit comercial que Estados Unidos presenta en ese momento, contempla sanciones a los diversos países que mantengan un superávit con respecto al país vecino.

El deterioro de su balanza comercial que se inició en 1981 tuvo un papel muy importante y en 1987 alcanzó los 170,000 millones de dólares pasando de ser una nación acreedora a una deudora. Entre los elementos que contribuyeron a este deterioro fueron: la valorización del dólar desde mediados de 1980 que colocó a la producción en una marcada desventaja competitiva con la producción externa.

Durante la administración de Ronald Reagan, el Congreso compartió la opinión de que el desequilibrio comercial que presentaba el país era consecuencia entre otros aspectos de la falta de observancia por parte de otros países de las reglas del comercio internacional, el importante avance tecnológico que se presentaba en otros países y la alta propensión al consumo de la sociedad norteamericana que se tradujo en mayores importaciones.

³⁷ El fundamento de este principio es la no discriminación entre los miembros, que se realiza en la Clausula de la Nación Mas Favorecida, supresión de las barreras no arancelarias al comercio y la reducción de los aranceles a partir de negociaciones multilaterales.

³⁸ El 21 de abril de 1988 la Cámara de Representantes aprobó la versión final de la legislación comercial (Omnibus Trade Legislation) del Comité bicameral por una amplia mayoría. El 24 de mayo el ejecutivo norteamericano ejerció su poder de veto en contra de la versión final, esta debía regresar al Congreso para atender las preocupaciones de la administración Reagan y para obtener un amplio consenso que permitiera al Congreso nulificar el mencionado veto.

Como una respuesta a lo anterior Estados Unidos se empeñó en reducir su déficit comercial y aumentar la competitividad de su industria. También trató de evitar que sus principales socios comerciales realizaran las prácticas comerciales desleales ya que por un lado favorecen a sus exportaciones y por el otro reducen o eliminan al productor estadounidense la posibilidad de penetrar en los mercados externos.

A partir del inicio de la recuperación estadounidense a finales de 1982, la economía creció de manera más rápida que la del resto de los países industrializados. La crisis financiera externa por la que atravesaban las economías en desarrollo latinoamericanas³⁸ forzó la contracción de las importaciones provenientes de Estados Unidos que en la década de los años setenta se habían expandido aceleradamente acompañados de un proceso de endeudamiento externo. Así, la súbita reducción en la capacidad de importar de América Latina desde la crisis financiera redujo las compras al exterior lo que repercutió de una manera notable en la balanza comercial estadounidense.

"Fred Bergsten estima que el deterioro del comercio exterior estadounidense registrado entre 1981 y 1984 representó a fines de ese último año aproximadamente 2,500,000 empleos en los sectores de exportación y en los competidores con la producción importada."³⁹

Con altos índices de desempleo y su concentración en ciertos sectores específicos, el Congreso que es la rama legislativa asumió un nuevo papel con respecto a la política comercial de ese país en contra del inflexible enfoque del libre mercado del gobierno de Reagan.

³⁸ Esto se reflejó en el aumento de la participación de la región en las ventas externas de aquel país, que paso del 13% en 1973 a 17% en 1981.

³⁹ Vega Cánovas, Gustavo, La ley estadounidense de comercio de 1988: implicaciones globales y efectos en las relaciones comerciales de México con Estados Unidos, COLMEX, México, 1988, p. 68

Si bien es cierto es que desde los años 40's el Congreso apoyó un comercio liberal sin embargo este compromiso no ha sido total. Por su parte han exigido al Presidente disminuir los efectos perjudiciales de las crecientes importaciones sobre las industrias nacionales que se vean gravemente perjudicadas. Con la ley Omnibus Trade Bill de 1984, se establecieron medidas para proteger a las industrias más afectadas por las importaciones, pero el Congreso no quedó conforme y en 1985 insistió en que existía un gran peligro económico para la nación al no querer el ejecutivo hacer frente al creciente déficit comercial y el desequilibrio del tipo de cambio.

"Con el ánimo de atraer la atención del ejecutivo y mostrar la seriedad de sus intenciones de asumir el papel protagonista contra el enfoque demasiado librecambista del gobierno de Reagan, el Congreso debatió en su 99 sesión de 1985-1986 casi 300 iniciativas de ley, que de una u otra forma afectaban las importaciones. El ejecutivo no podía darse el lujo de pasar por alto indefinidamente el hecho de que existían altas probabilidades de que se promulgara una legislación comercial abiertamente proteccionista".⁴⁰

Ante las presiones por parte del Congreso, la política comercial y financiera dió un giro en 1985. James A. Baker quien fue Secretario del Departamento del Tesoro y figura dominante en la política económica internacional de la nación, admitió que uno de los factores que explicaban el déficit comercial era la política macroeconómica que el gobierno de Reagan venía adaptando a principios de la década y también la sobrevaluación del dólar.

Para poner fin al déficit comercial se llegó a un "Acuerdo Plaza" con otros países industrializados con el que se popuso devaluar el dólar hasta en un 30%. También se anunció una política más activista.

"Una política de negociación comercial internacional a nivel bilateral muy agresiva a fin de lograr un trato recíproco para sus productos en los mercados internacionales y penalizar todas las prácticas comerciales desleales de otros países hacia sus productos."⁴¹

⁴⁰ *Ibidem*, p. 69

⁴¹ *Ibidem*, p. 70

Entre los elementos que influyeron en las deliberaciones del Congreso, encontramos la creencia básica difundida entre sus miembros de que el proteccionismo abierto y generalizado no era el remedio apropiado para el enorme déficit comercial. Asimismo reconocieron que el camino adecuado hacia el equilibrio se encontraba en la expansión de las exportaciones y un tipo de cambio más competitivo y un menor déficit del presupuesto federal.

También llegaron a la conclusión de que los presidentes de Estados Unidos se han inclinado demasiado en favor del libre comercio y no han tomado en cuenta los intereses y necesidades de los exportadores nacionales ni de aquellos sectores afectados por las importaciones. Por lo anterior concluyeron en la necesidad de promulgar una legislación que abordara todos los aspectos relacionados con las importaciones y las exportaciones. Esta ley sería un bastión que sirviera al ejecutivo para enfrentar las cuestiones fundamentales del comercio exterior en un momento en que la economía norteamericana se encontraba frente a una gran competencia internacional.

La nueva ley con más de 1000 páginas de extensión fue resultado de un debate complejo que duró más de un año ante las dos Cámaras del Congreso.

"...requirió reunir una de los más numerosos comités de consulta bicameral en toda la historia de Estados Unidos (199 miembros que representaban nada menos que a 23 comités congresionales distintos) y redactar cuatro diferentes versiones de una iniciativa de ley comercial."⁴²

En la ley hay una disposición que amplió la autoridad del Presidente para establecer acuerdos de liberalización comercial recíproca tanto arancelaria como no arancelaria para aquellos productos que afecten tanto a las mercancías como a los servicios.

⁴² *Ibid.* p. 70

Esta ampliación de la autoridad del ejecutivo es el instrumento legal para que pueda comprometer a Estados Unidos en negociaciones como el GATT y acuerdos bilaterales. Asimismo se ratificó el procedimiento especial de "Pista Rápida" (Fast Track Mechanism) en el Congreso para apresurar la aprobación formal de acuerdos no arancelarios.

Como otra postura proteccionista se destacan las llamadas "cuotas voluntarias", esta restricción impuesta durante el gobierno de Reagan en 1986, implica que los países productores de acero, voluntariamente aceptan reducir sus exportaciones a Estados Unidos al igual que en el sector de los textiles a través del acuerdo multifibras, esto continúa siendo una de las grandes barreras para los productores de ropa y telas.

Estos acuerdos "voluntarios" de restricción a las exportaciones, son una práctica común en los países industrializados, y Estados Unidos no es la excepción. Son impuestas para proteger su industria nacional de la competencia provocada por las importaciones de bajo costo que provienen de países en desarrollo. Debido a que las cuotas violan las normas del GATT éstos acuerdos son utilizados con mayor frecuencia y los países más afectados son los subdesarrollados en este caso México.

Un ejemplo claro es el relacionado con el comercio de textiles, el cual ha sido suministrado desde principios de los años sesenta a través de acuerdos internacionales- en el marco del denominado Acuerdo Multifibras- y que como podemos notar estos acuerdos violan los acuerdos dentro del GATT.

También las importaciones de acero son reglamentadas en el mercado estadounidense, esto afecta a los países que tienen un intercambio comercial tan dependiente como el caso de nuestro país.

El sector acerero también es un sector que ha sido perjudicado, ya que en 1984 la CIC de Estados Unidos recomendó establecer cuotas en la

importación de productos durante un período de cinco años para así proteger a su industria de la competencia extranjera. Sin embargo en lugar de optar por las cuotas, el Presidente Reagan introdujo un programa para administrar el creciente volumen de productos de acero importados con el fin de limitar las importaciones. Esta medida fue un gran paso proteccionista implementado por el gobierno estadounidense, ya que fue restrictivo para las economías latinoamericanas exportadoras de acero, incluyendo México.

También destacan las restricciones no arancelarias a productos agropecuarios como son las medidas fitosanitarias que han constituido desde siempre un motivo de inestabilidad, represión y trato discriminatorio para el productor nacional.

"...la industria siderúrgica estadounidense a menudo recurre a la introducción de demandas como una manera de limitar la competencia extranjera, independientemente de que estas vayan a ser aceptadas o sean plenamente justificadas. El simple inicio de una demanda de alivio comercial aumenta el costo y limita las condiciones de competencia en el mercado estadounidense."⁴³

Entre los rubros más importantes que destaca la ley son los siguientes:

- a) la delimitación de la autoridad del Ejecutivo para ejercer los derechos de los Estados Unidos derivados de los acuerdos comerciales suscritos con otras partes;
- b) las disposiciones en materia de derechos compensatorios y antidumping;
- c) las nuevas definiciones sobre prácticas comerciales desleales.

⁴³ Rodríguez Mendoza, Miguel, "La Política Comercial..." Op. Cit. p. 40

4. Relación Comercial México-Estados Unidos.

4.1. Período de los años ochenta.

A finales de los años setenta y principios de los ochenta se acentuó el carácter conflictivo de las relaciones entre México y Estados Unidos, como consecuencia de los cambios que empezaron a sucaitarse al interior de cada país, es decir, México entro en un proceso de reorganización global, mientras que Estados Unidos necesitaba por todos los medios recuperar su hegemonía mundial tanto en lo económico, político y militar.

México en estos años se consolidó como una potencia petrolera¹, así el petróleo fue una oportunidad para eludir una mayor integración con el norte, para diversificar mercados, una positiva transferencia tecnológica y en general llevar a cabo una mejor relación comercial.

De 1980 a 1991 las exportaciones estadounidenses se incrementaron considerablemente de \$15 mil millones a \$33 mil millones de dólares aproximadamente, y para finales de este periodo las exportaciones estadounidenses hacia nuestro país representaron el 7.9% del total de las exportaciones.

Así, como en 1980 México fue el tercer mercado en importancia para las exportaciones estadounidenses; en 1991 se convirtió aún más en un mercado potencial para las exportaciones del vecino país.

"Durante 1989-1991, México absorbió el 7.3% de las exportaciones totales de Estados Unidos; comparado con el 6% durante el periodo de 1985-1988."²

¹ Fue una oportunidad que se perdió, hoy los recursos petroleros siguen presentes pero no sirven para negociar, apenas alcanzan para proporcionar los dólares que salen del país por servicios de la deuda.

² United States General Accounting Office (GAO), "Report to the honorable Richard Gephardt, Majority Leader and to the Honorable Sander Levin, House of Representatives," North American Free Trade Agreement: US- Mexican Trade and Investment Data, Washington DC, September, 1992, p. 4

Durante 1980 los principales productos que Estados Unidos exportó a nuestro país y que representaron más del 65% del total, consistieron en maquinaria, vehículos de carga, equipo de transporte, químicos y productos de metal principalmente. Ya para el año de 1991 los principales productos exportados y que representaron el 55% del total fueron vehículos de carga, equipo de transporte, partes eléctricas y maquinaria, productos de telecomunicaciones y equipo de oficina y alimentos.

Por otra parte durante el mismo período de 1980 a 1991 las exportaciones mexicanas dirigidas al mercado estadounidense se incrementaron de \$12.5 millones a \$31 millones de dólares aproximadamente, lo cual representó el 6.3% del total de las importaciones de Estados Unidos al finalizar el período. Sin embargo la composición de las exportaciones mexicanas a ese mercado han cambiado desde 1980, aunque México se mantuvo como el tercer abastecedor en importancia en el mercado norteamericano en 1991:

"En 1980 los Estados Unidos importaron dos tipo de productos principales de México: combustible de minerales (principalmente petróleo y productos derivados de éste), lo cual representó el 52.6% de todas las importaciones de México, alimentos con el 11% del total. Para 1991 los combustibles de minerales continuó siendo el número uno en importancia de las importaciones de México, pero representó sólo el 15% del total; los alimentos constituyeron el 9% del total de las importaciones realizadas con México, fueron sustituidas por partes y maquinaria eléctrica, vehículos de carga, equipo de transporte, productos de telecomunicaciones y equipo de oficina."³

El incremento de las importaciones procedentes de México para los últimos tres productos se pueden atribuir a la industria maquiladora mexicana la cual es difícil de medir.⁴

³ *Ibid.*, p. 4

⁴ De acuerdo al reporte de la ITC de Estados Unidos, las estadísticas de comercio estadounidense no puede ser usado para medir las importaciones de las maquiladoras mexicanas.

"En 1991 más del 70% de aproximadamente \$14 mil millones de dólares en importaciones de Estados Unidos de México...fueron clasificados como partes y maquinaria eléctrica, vehículos de carga, equipo de transporte, productos de telecomunicaciones y equipo de oficina. El número de maquiladoras que producen bienes en la categoría de éstos productos representaron casi el 35% de las plantas maquiladoras que operan en México a finales de 1991."⁵

De acuerdo con la Comisión Internacional de Comercio de Estados Unidos, aproximadamente el 50% del valor de las exportaciones mexicanas al mercado estadounidense en 1991, entraron sin el pago de impuestos. Asimismo como con productos de otros países, un porcentaje de productos mexicanos son elegibles para entrar a Estados Unidos sin el pago de impuestos bajo la Cláusula de la Nación Más Favorecida de Tratamiento Arancelario, como parte del programa del Sistema Generalizado de Preferencias ó a través de la suspensión temporal de impuestos promulgado por el Congreso.

Según datos de la Dirección de Comercio del Fondo Monetario Internacional, en 1991 los Estados Unidos compraron el 74% aproximadamente del total de las exportaciones de nuestro país y suplió el 72% del total de las importaciones del mismo.

Por otra parte, para 1980 México era exportador de recursos naturales, especialmente el petróleo y sus derivados lo que representó casi el 63% del total de las exportaciones realizadas, posteriormente los cuatro principales grupos de productos fueron: gas natural y manufacturado, frutas y vegetales, metales no ferrosos y café, cacao y especias.

Ya para 1990 los principales productos exportados continuaron siendo el petróleo y sus derivados pero en menor cantidad, ya que fue del 36% del total de las exportaciones, sin embargo, algunos productos como vehículos de carga, equipo de transporte y maquinaria no eléctrica constituyeron el

⁵ United States General Accounting Office (GAO), "Report to the..." Op.Cit. p. 5

⁶ El tratamiento arancelario de la Nación Más Favorecida se refiere a la extensión de un país el mejor privilegio dado a cualquier otra nación en la forma de tasas arancelarias más bajas y otros impuestos sobre productos importados a Estados Unidos, si un país tienen el trato de la NMF, algunos de sus productos pueden entrar al mercado estadounidense sin el pago de impuestos.

22%.⁷ También las frutas y vegetales, elementos químicos y compuestos constituyeron el 9% del total de transacciones comerciales de nuestro país con Estados Unidos.

Podemos ver que la relación entre los dos países es muy profunda principalmente para México ya que depende mucho del mercado estadounidense. De acuerdo a la inversión que existe entre los dos países la inversión directa de Estados Unidos en México fue de \$21.5 billones de dólares a finales de 1991, lo cual representó el 63% de toda la inversión extranjera en nuestro país.

Sin embargo durante el periodo de 1982 a 1989 los Estados Unidos tuvieron un déficit comercial en los servicios con México.

Al mismo tiempo que se han ido acercando Estados Unidos y México, no se descarta que la relación comercial entre estos dos países han tenido algunas fricciones, provocadas principalmente por acciones del gobierno estadounidense entre las que encontramos: el frecuente cierre de la frontera a legumbres y cítricos mexicanos, pretextando razones fitosanitarias, el embargo atunero que a partir de 1981 impidió la venta de este producto mexicano en el mercado estadounidense bajo la excusa de divergencias interpretativas sobre la legislación internacional en materia de derechos del mar, también la exclusión de algunos productos mexicanos del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP)⁸ y las 25 demandas a productos mexicanos que Estados Unidos importa, para la aplicación de derechos compensatorios.

Por otra parte, la ley estadounidense de impuestos compensatorios ha sido el principal causante de las fricciones que han existido entre ambos países en lo que respecta al área comercial, ya que la mayoría de las medidas legales utilizadas por Estados Unidos y que provocan controversias, son esencialmente de carácter proteccionista y han sido dispuestas para que ese

⁷ Puede ser más alto el porcentaje ya que México no incluye en su balanza comercial su comercio de maquiladoras, y el número de maquiladoras que producen estos productos representan el 10% del total de las plantas maquiladoras empleando el 25% de trabajadores del total que operan en México en 1991.

⁸ Fórmula que permite la libre introducción de algunos productos al mercado de Estados Unidos.

país impida el ingreso de mercancías procedentes del exterior (en este caso México) y compitan con su industria local o nacional.

A principios de los años ochenta las autoridades estadounidenses no estuvieron de acuerdo en algunos aspectos de la posición mexicana en los asuntos de comercio exterior.

Como podemos ver en el cuadro 1.1 se muestran los porcentajes de la relación comercial entre ambos países, esta fue superavitaria para nuestro país, lo que fue una justificación para el gobierno estadounidense impusiera un proteccionismo a México.

Año	Mercancía exportada	cambio porcentual anual	Mercancía importada	cambio porcentual anual	balance comercial
1980	15,144.60	53.8	12,573.30	42.4	2,571.30
1981	17,788.70	17.5	13,799.10	9.8	3,989.60
1982	11,816.90	-33.6	15,565.90	12.8	-3,749.00
1983	9,081.60	-23.2	16,776.10	7.8	-7,694.50
1984	11,992.10	32.1	18,020.00	7.4	-6,027.90
1985	13,634.70	13.7	19,131.80	6.2	-5,497.10

Fuente: U.S. Bureau of the Census en United States General Accounting Office (GAO). "Report to the Honorable Leader and to the Honorable Sander Levin, House of Representatives" North American Free Trade Agreement Investment Data, Washington, DC, September, 1992,p18

En 1982 el gobierno estadounidense procedió a un gran número de casos de impuestos compensatorios presentados por compañías de ese país contra importaciones provenientes de México, para 1984 existían 11 órdenes de impuestos compensatorios en contra de productos mexicanos como el acero, ladrillos, cemento, azulejo, químicos, ropa de vestir y lima.

En 1984 los Estados Unidos continuaron presionando a México para que adoptara políticas más abiertas de comercio e inversión, es decir, cambiar su política comercial, por su parte México procedió a combinar su promoción a las exportaciones mediante la protección de su mercado nacional. Sin embargo poco progreso se tuvo en resolver un gran número de cuestiones que afectaban la relación comercial entre los dos países.

Hasta esa fecha, México no era todavía miembro del GATT y no tenía un acuerdo bilateral equivalente con Estados Unidos, los problemas que enfrentaban eran por una parte, los subsidios mexicanos a las exportaciones y por la otra los impuestos compensatorios de Estados Unidos que continuaron siendo uno de los grandes problemas en la relación bilateral y el principal obstáculo para un acuerdo comercial comprensivo entre ambos países.

En ese mismo año nuestro país empezó a eliminar ciertos subsidios a las exportaciones y Estados Unidos estaba listo para aplicar la llamada "prueba del daño" en las determinaciones de impuestos compensatorios para mejorar la relación comercial.

Por su parte, Estados Unidos promulgó su nueva ley comercial denominada "Ley Arancelaria y de Comercio de 1984", que como vimos en el capítulo anterior amplió el poder del presidente para negociar acuerdos comerciales. Posteriormente en 1985 se firmó el Memorandum sobre Subsidios e Impuestos Compensatorios que facilitó la relación comercial entre ambos países. Asimismo se llegó a un Convenio sobre Inversiones en 1987 a través del cual se mejoraría la posición estadounidense en cuanto a inversiones en el territorio mexicano y finalmente en 1988 promulgó la nueva legislación comercial denominada "Ley de Comercio y Competitividad de 1988", que es la que actualmente está rigiendo las relaciones comerciales entre ambos países y el TLCAN.

Ha sido a través de todo este proceso que las relaciones comerciales entre México y Estados Unidos los llevó en 1990, a la idea de un acuerdo de libre comercio primeramente entre México y Estados Unidos y posteriormente la anexión de Canadá, que si bien es cierto ya tenía un acuerdo comercial bilateral con Estados Unidos pero en ese momento se tornaría en una forma trilateral con los países antes mencionados. La formación de un acuerdo de libre comercio de América de Norte (TLCAN) responde a la necesidad de integrar más a las economías de la parte norte del continente americano ya que por una parte la interdependencia entre los países es muy creciente y por la otra responde a los procesos de regionalización y globalización de la economía mundial.

4.2 PROCESO DE LIBERALIZACION DEL REGIMEN COMERCIAL MEXICANO.

4.2.1.Cambio estructural: del Proteccionismo al Libremercado.

La política comercial de México de sustitución de importaciones implementada durante 40 años a partir de 1982, sufrió un cambio estructural al modificarse de un carácter semiproteccionista característica de los años 40's hasta los 80's por otra abiertamente libremercado de total y rápida apertura al exterior.

"La estrategia de sustitución de importaciones incluía como política predominante la protección comercial, caracterizada por su exceso y permanencia y por carecer de un patrón de selectividad basado en ventajas comparativas dinámicas. Ello propició tanto, el manejo inadecuado de los precios para lograr una reasignación eficiente de recursos, como la escasez de estímulos para promover la eficiencia y productividad que permitiera apoyar la competitividad efectiva en los mercados externos."

A partir de 1983 se empezó a dismantlar la protección a la industria nacional mexicana, con la eliminación de los sistemas de permisos previos, los cuales fueron sustituidos por bajísimos aranceles, no mayores al 20% ad valorem (ver cuadro 1.2.) su finalidad era abaratar o al menos no encarecer las mercancías al exterior.

⁹ SECOFI, Balance sexenal del sector comercio y Fomento Industrial, 1982-1988, Tomo I, México, 1982, p. 9

"El PND consideró dentro de los objetivos de la política comercial cambiar, mediante la apertura gradual del comercio exterior, la estrategia orientada al mercado interno basada en una rígida estructura proteccionista, por una política de fomento a las exportaciones y de mayor competitividad externa."¹⁰

Ante la necesidad del gobierno mexicano de generar divisas para el desarrollo económico, la política económica se orientó a elevar la eficiencia productiva e incrementar en una forma sostenida las exportaciones de productos no petroleros, sustituir importaciones y ampliar y diversificar los mercados de exportación.

"...la sustitución de permisos previos a la importación por aranceles, elevándose el nivel de éstos para compensar la desaparición del permiso."¹¹

Con esto se pretendía cambiar un sistema de protección basado en permisos previos por un mecanismo en base al arancel por ser un instrumento más ágil y transparente.

Estructura de aranceles de importación (número de artículos)			
Tipo	1982	1985	1987
Total	8,008	8,091	8,446
Sujetos a permiso previo	8,008	839	329
Sujetos a tarifa arancelaria		7,252	8,117

Fuente: Sexto informe presidencial (1988) en Integración Industrial México-Estados Unidos, Sidney, 1992, p.25

Esta apertura hacia el exterior de nuestro país se explica en virtud de la situación global de la economía norteamericana, la cual atravesaba por serios problemas. Esto generó que las posturas proteccionistas de nuestro

¹⁰ *Ibidem*, p. 31

¹¹ *Ibidem*, p. 29

vecino fueran cada vez más severas como lo han mostrado sus diversas legislaciones comerciales con un carácter fuertemente proteccionista. Este fenómeno es implementado para proteger a su industria nacional frente a prácticas desleales de comercio internacional como han sido los subsidios.

De ahí que con la nueva política comercial de apertura al exterior, se contempló la necesidad de eliminar todo tipo de subsidios a las exportaciones mexicanas.¹²

La evidencia más clara de las presiones externas, además de las de Estados Unidos han sido las diversas cartas de intención que el gobierno mexicano suscribió con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y en donde se deja perfectamente clara la necesidad, por parte de México, de revisar sus sistemas de protección arancelaria, y por otro lado reformular los mecanismos de control cambiario.

Asimismo encontramos argumentos internos que expresan la necesidad de eliminar la sobreprotección a la industria, ya que al controlar un mercado cautivo sólo se producen artículos de mala calidad y a un alto precio; la urgencia de crecer más y pagar la deuda; la reconversión industrial que significa su modernización para aumentar la productividad y mejorar la calidad de los productos mexicanos.

En los inicios del gobierno de Miguel de la Madrid, se manifestó la necesidad de efectuar un ajuste estructural a través de la publicación del Programa Nacional para el Fomento Industrial y Comercio Exterior (PRONAFICE)¹³. En 1984 se plantearon serias dudas en el gobierno norteamericano en cuanto al tipo exacto de ajuste estructural que los políticos mexicanos estaban dispuestos a llevar a cabo. La política proyectada en programas de desarrollo sectorial, junto con la apertura a la importación selectiva, despertaron una grave preocupación entre los funcionarios norteamericanos del área de comercio que ya estaban frustrados por tratar con un socio comercial grande, el cual se encontraba fuera del GATT y rodeado por muros del proteccionismo.

¹² Que van desde los fiscales hasta los de otorgamiento de financiamientos preferenciales más allá de los niveles permitidos internacionalmente.

¹³ Poder Ejecutivo federal, Plan Nacional de Desarrollo, 1984-1988, México, 1984, p. 9

"De acuerdo con el PND, al sector comercio y fomento industrial le correspondió elaborar y aplicar el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior (PRONAFICE)...en los cuales se fijaron las metas y acciones del sector durante la administración del Presidente de la Madrid"¹⁴

Un crecimiento menor al esperado y una inflación creciente en 1985, llevó al gobierno mexicano a una conclusión: se necesitaban grandes reformas estructurales para asegurar el crecimiento sostenido del futuro de nuestro país. Esto condujo a la primera medida gubernamental importante, implementada para proceder a la liberalización gradual del comercio; en julio de 1985 se eliminaron los requisitos de permiso de importación para más de 2,200 categorías de la lista arancelaria de México, lo cual representó un porcentaje del 37% del valor total de las importaciones mexicanas. Posteriormente se dió el anuncio a finales de noviembre de 1985 de que México volvería a solicitar su ingreso al GATT.

La decisión de México de buscar nuevamente su incorporación y adhesión al organismo de comercio tuvo gran importancia. Como su desarrollo y crecimiento se enfocaban a depender cada vez más de las exportaciones no petroleras, el hecho de pertenecer al GATT le permitiría participar y gozar de los beneficios del único instrumento multilateral que regula el comercio internacional entre los países miembros.

"A lo largo de 1983, las 8,000 categorías arancelarias mexicanas estaban sujetas a requisitos para los permisos de importación o "permisos de importación previos"(PIP). Los PIPs eran el instrumento primordial utilizado por los gobiernos mexicanos para controlar las importaciones. A partir de enero de 1984, el gobierno de De la Madrid comenzó una supresión gradual de los requisitos para los permisos, aumentando con frecuencia la tarifa aplicada a medida que se eliminaba el PIP. La importancia de la medida del 25 de julio de 1985 consistió en la aceleración del proceso de liberalización."¹⁵

Para los bancos internacionales y el FMI, así como para el pueblo mexicano pertenecer al GATT significaba que el gobierno de De la Madrid

¹⁴ SECOFI, Balance...Op. Cit. p. IV

¹⁵ Bennet Timolty, Brian, Las Relaciones Comerciales Recientes de México y Estados Unidos: resultados positivos y mayor cooperación, en México y Estados Unidos el manejo de la relación, siglo XXI, p. 129

estaba comprometido seriamente con el ajuste estructural, incluyendo la liberalización paralela del comercio. Pertenecer al organismo de comercio puso de manifiesto que nuestro país continuaría con las políticas de reforma económica y liberalización comercial que se había anunciado.

Debido a la repentina e inesperada caída de los precios del petróleo a principios de 1986, rápidamente creció la convicción de que en realidad había pocas alternativas además de la expansión de las exportaciones no petroleras de México, lo que demandó reformas económicas y cambios estructurales, incluyendo la liberalización del comercio.

"Incluso antes de que se terminara la negociación para el acceso al GATT, el gobierno mexicano decidió unilateralmente imponer un programa para la reducción de tarifas, que constaría de cuatro etapas - mayo de 1986, febrero de 1987, diciembre de 1987 y octubre de 1987- dentro de un lapso de 30 meses. Esta medida redujo primero la tarifa más alta de México de 100 a 50% e inmediatamente después bajo a 45%. El objetivo era reducir todas las tarifas de 50 a 30%, las de 40 a 25%, las de 30 a 20% y las de 25 a 20%. La tasa del 5% quedaría suprimida, algunos artículos quedarían en cero y otros aumentarían al 10%. Fue sorprendente que el gobierno tomara la decisión mientras estaba en negociaciones comerciales (el acceso al GATT) pero los funcionarios estadounidenses la interpretaron como un acto de buena fe y una señal concreta del rumbo que seguiría el gobierno de Miguel de la Madrid."¹⁶

De acuerdo con lo proyectado, el gobierno mexicano de hecho efectuó las reducciones de tarifas en mayo de 1986 y en febrero de 1987. Posteriormente el 15 de diciembre de 1987 y como parte del Pacto de Solidaridad Económica y de la estrategia económica del presidente De la Madrid, la tasa arancelaria máxima aplicada en México se redujo del 40 al 20% y se establecieron otras categorías arancelarias del 5, 10 y 15% respectivamente. Además, se suprimió el impuesto general del 5% sobre importaciones (fue otro motivo de preocupación para los funcionarios de comercio de Estados Unidos) que existía hacia mucho tiempo.

Estas asombrosas medidas para la liberalización del comercio fueron tomadas como parte de la lucha contra la inflación. No obstante, acabaron de

¹⁶ *Ibidem*, p. 131

golpe con las críticas de que México era un país con tarifas excesivamente altas. La tarifa promedio ponderada se redujo a 5.6% aproximadamente igual a la de Canadá y próxima a la de Estados Unidos de 3.1%, con lo que México contaba con una tarifa máxima menor a muchas de la lista de aranceles de Estados Unidos.

Es importante mencionar otras dos medidas adoptadas por el gobierno mexicano en el último trimestre de 1986 relacionadas con el comercio. Por una parte, México inició conversaciones con Brasil y Argentina para estudiar la posibilidad de establecer un acuerdo de comercio preferencial. Estas negociaciones no tuvieron éxito, principalmente porque cada uno de los tres países pretendía exportar a los demás, pero no necesariamente importar a ellos sus productos- resultado que puso en evidencia que el éxito de la reestructuración de México dependía de que el mercado estadounidense continuara teniendo capacidad para absorber las exportaciones mexicanas, que como sabemos, un alto porcentaje de nuestras exportaciones se dirigen al vecino país del norte.

Por el otro lado, las conversaciones con Estados Unidos en 1986 contribuyeron a que en diciembre de ese mismo año el Congreso mexicano aprobara una enmienda a la Ley de Patentes y Marcas, lo que puso de manifiesto que el gobierno mexicano reconocía la protección de la propiedad intelectual como tema legítimo para la política comercial, además de su importancia en la creación del clima para las inversiones.

La exitosa negociación de 1987, que enmarcó el acuerdo bilateral para crear un marco para el comercio y la inversión, representó otro paso importante en la rápida evolución de la política comercial de México. Tal como se había pensado originalmente cuando los dos gobiernos firmaron la "Declaración de intención para Negociar" el 23 de abril de 1985, constituyó un amplio convenio comercial que incluyó principios, tarifas, barreras no arancelarias, inversiones, servicios y protección para la propiedad intelectual.

El ingreso de México al GATT en 1985, alteró considerablemente el alcance y el contenido del convenio propuesto. En cambio, las partes se concentraron primordialmente en establecer un mecanismo de consulta que pudiera aclarar las respectivas políticas comerciales, resolver disputas específicas y negociar la supresión y la reducción de barreras.

Para los dos gobiernos, el acuerdo proporcionó un instrumento político para el manejo de las relaciones comerciales. Representaba el reconocimiento pragmático de que los problemas en una relación económica bilateral tan compleja se debían atacar técnicamente, sin confrontaciones. En resumen, el acuerdo reconocía la dependenciera y la integración de las dos economías, permitió a ambos gobiernos sentarse a la mesa de negociación en calidad de iguales para tratar asuntos sobre comercio e inversión, esto representaba una madurez de la relación comercial bilateral.

En abril, julio y octubre de 1987 se anunció la supresión de otros requisitos para los permisos. Estas medidas respondían con el programa para la liberalización del comercio del gobierno mexicano, hicieron que México cumpliera mejor con su compromiso de ingreso al GATT, al eliminar en la medida de lo posible ciertas restricciones para los permisos de importación (proceso que Estados Unidos vigilaba muy de cerca) y cumplieron con parte de las condiciones que acompañaban a los préstamos por 500 millones de dólares que el Banco Mundial había concedido a nuestro país en 1986-1987.

Para el 30 de octubre de 1987, solo 329 categorías arancelarias de un monto de 8,300, seguían sujetas al requisito de los permisos previos. Al tiempo de las reducciones arancelarias del 15 de diciembre antes mencionadas y de la supresión de los precios oficiales de referencia a finales de 1987, México inició el siguiente año con una posición comercial liberalizada a un grado tal que nadie dentro o fuera del país habría considerado posible al inicio del proceso en julio de 1985.

"Por apertura al exterior de la economía mexicana debemos entender la modificación estructural de la política comercial de México, que tiene como propósito eliminar la protección arancelaria que se aplicó desde 1940 a la industria establecida en territorio nacional. Tal cosa con el objeto de facilitar mediante la aplicación de aranceles bajos la entrada de mercancías del exterior que anteriormente estaban limitadas en su entrada al país por los llamados sistemas de permisos previos."¹⁷

¹⁷ Ortiz, Wadgyimar, Arturo, Introducción al Comercio de México, Nuestro Tiempo, 2a edición, México, 1990, p. 139.

Con la apertura al exterior se reconoció que tanto la industria como la agricultura nacional competirán con las mercancías provenientes del exterior.¹⁸

"La apertura al exterior de nuestro país, significó abandonar de una manera muy acelerada las tesis proteccionistas que sustentaron la política comercial e industrialización durante más de cuatro décadas y la sustitución por una doctrina librecambista adaptada a las condiciones actuales del comercio internacional."¹⁹

Si bien es cierto es que la industrialización ha sido el motor del crecimiento económico de México en las últimas cuatro décadas y se ha logrado conformar una base industrial amplia y diversificada, apoyada por una infraestructura moderna y extensa. Sin embargo éste proceso de industrialización ha conformado un sector manufacturero dinámico, amplio y diversificado pero con una reducida integración, eficiencia y competitividad debido tanto a problemas estratégicos como de políticas estructurales como han sido:

- a) la estrategia de industrialización de sustitución de importaciones que se basó en una política de protección caracterizada por ser excesiva, permanente y carente de un patrón de selectividad;
- b) la política macroeconómica que en la última década propició fuertes desequilibrios que repercutieron sobre el comportamiento de la actividad económica y el sector industrial.

Esta estrategia y política de crecimiento implementada por nuestro país, junto con los problemas estructurales determinaron que la actividad industrial fuera de baja capacidad exportadora.

"La estrategia de cambio estructural combina las necesidades de fortalecer el mercado interno y de aumentar la integración y eficiencia de la planta nacional para hacer frente a una economía mundial en constante cambio."²⁰

¹⁸ La industria debe ser fuerte y competitiva por el contrario pereciera ante la competencia.

¹⁹ *Ibidem*, p. 140

²⁰ Poder Ejecutivo Federal, "Programa Nacional de Fomento Industrial al Comercio Exterior", México, 1984, p. 21

4.2.2. Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior (PRONAFICE).

Han sido en los distintos planes y programas que ha implementado el gobierno mexicano donde se han plasmado tanto principios como objetivos sobre la política de comercio exterior, sin embargo sabemos que la política económica llevada a cabo por más de cuarenta años basada en la sustitución de importaciones ha sido agotada como estrategia de desarrollo de la economía.

"Así desde 1982 nuevos instrumentos de política comercial se hicieron con el propósito de corregir los desequilibrios existentes en la balanza de pagos; evitar la excesiva apertura a la inversión extranjera directa que había hecho vulnerable a la economía y ampliar técnicas que se adecuaron a la realidad nacional."²¹

Como sabemos, fue durante la administración de Miguel de la Madrid Hurtado, que se buscó una política económica dirigida a la promoción de las exportaciones y su diversificación, así como su competencia en los mercados internacionales por medio de la apertura gradual de nuestra economía.

Además de una sustitución selectiva de importaciones dejando de lado la sustitución total que el país mantuvo durante más de cuarenta años y una revisión del proteccionismo nacional.

El primer paso llevado a cabo durante esa administración se plasmó en el Plan Nacional de Desarrollo de marzo de 1983, en donde se replanteó una reestructuración económica, política y social a través de una serie de programas y acciones.

²¹Garza Mauriño, Rosa M., "Fomento a las exportaciones: entrevista con el Lic. Eduardo Cruz", *Independencia Económica e Industrialización de México, Transformación*, vol. II, No. 12, diciembre 2 de 1985, p. 17

"Con el Plan Nacional de desarrollo fundamentalmente se pretende fortalecer e intensificar las relaciones comerciales con el exterior; fomentar las exportaciones no petroleras, apertura a nuestros mercados y sustitución selectiva de importaciones, y que el país tenga un nuevo patrón de industrialización a través de una reconversión industrial."²²

"El primer instrumento emanado del Plan Nacional de desarrollo en materia comercial fue el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior (PRONAFICE) cuyos principales lineamientos pretenden racionalizar la protección, fomentar las exportaciones, apoyar el comercio en las franjas fronterizas e industrias maquiladoras y dar prioridad al comercio exterior."²³

El 13 de agosto de 1984, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación este programa que se inscribe en la etapa de reordenamiento económico para defensa de la planta productiva. Se proponía formar un nuevo patrón de industrialización y un esquema tecnológico y autónomo aprovechando los recursos naturales, al mismo tiempo crear programas integrales de desarrollo para la industria nacional a través del cual se establece una estrategia específica para cada sector industrial, por medio de la coordinación de las acciones de los sectores, esta constante planeación industrial se consideró como una actividad clave para el desarrollo.

El cambio estructural que se pretendió alcanzar a través de este programa fué conducido por tres sectores principales:

- a) el sector industrial endógeno, formado por aquellas industrias productoras de bienes de consumo no duraderos que generan el 72% de la producción manufacturera y generan el 75% de empleos. Estas empresas recurren sólo en un 30% de importaciones y se centra en el mercado interno,
- b) el sector industrial exportador constituido por aquellas industrias productoras de bienes de consumo no duradero que compiten en los mercados externos con relativa eficacia y que generan el 38% del total de las exportaciones manufactureras. La ampliación y apoyos a este sector

²² Poder Ejecutivo Federal, "Plan Nacional." Op. Cit. p. 10

²³ Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior 1984, El Día, México 29 de abril de 1984, p. 18

constituyó uno de los pivotes que el programa contempla para vincular la economía nacional a los mercados extranjeros,

c) el tercer sector fue el industrial sustitutivo de importaciones que contribuye con el 28% del valor de la producción manufacturera y su dependencia del exterior en insumos y tecnología es considerable.

Los dos primeros sectores se consideraron como los más apropiados para el despegue económico, pues dependen en menor medida de insumos extranjeros y generan mayor cantidad de divisas. Se trató de articular al 70% de la industria nacional a diseños exportadores y terminar con el falso dilema de "crecimiento hacia adentro" (proteccionismo ineficiente) o "crecimiento hacia afuera" (apertura de importaciones indiscriminadas) con lo cual se persiguió un desarrollo integral del sector industrial en una estrecha relación con el comercio exterior.

"El propósito fundamental de este programa es lograr que México llegue a ser hacia finales del presente siglo una potencia industrial intermedia."²⁴

También el programa planteó en materia de comercio exterior las siguientes medidas o políticas para equilibrar, ampliar y diversificar las relaciones comerciales sobre la base del fomento permanente a las exportaciones de productos no petroleros y de la sustitución selectiva y eficiente de importaciones de bienes intermedios y de capital:

a) una racionalización de la protección- en donde se revisan tanto los permisos de importación como los niveles tarifarios a fin de lograr a mediano plazo que el arancel o tarifa sea el único instrumento regulador de nuestras importaciones. En cuanto a los precios oficiales se buscó una revisión permanente ya que al carecer de una legislación de prácticas desleales se debe proteger a la industria nacional de tales prácticas e ilícitos.

²⁴ Poder Ejecutivo Federal, "Programa..." *Op. Cit.* p. 59

"Esta política desecha el dilema de proteccionismo absoluto ó liberalismo a ultranza y se orienta a racionalizar la protección para favorecer la sustitución eficiente de importaciones y fomentar las exportaciones. El proteccionismo excesivo y permanente no puede ser la norma de política que conlleva una industria sobreprotegida y en muchos casos poco eficiente. La política adecuada es la de racionalizar la protección, esto es, de ajustar gradualmente los niveles de protección que permitan un proceso de importación selectivo y coadyuvar a una industrialización eficiente más competitiva y fomentar las exportaciones".²⁵

b) **el fomento a las exportaciones**- la captación de divisas vía exportaciones no petroleras fue una tarea que el programa se propuso con metas cuantitativas ambiciosas. Se buscó una tasa de crecimiento de las exportaciones no petroleras de un 15% a un 18% en dólares corrientes anuales, con esto aumentaría el coeficiente de exportaciones a importaciones manufactureras de 24% en 1980 a 52,3% y 53,3% para 1988²⁶ con lo cual se asegura mantener un nivel de crecimiento prácticamente autofinanciado con el comercio exterior.

Los instrumentos para lograr tales metas fueron a través de políticas cambiantes realistas que desahogue tanto el control de divisas para los exportadores; financiamiento que centralizado en el Banco Nacional de Comercio Exterior S.N.C ayude a aumentar efectivamente nuestras exportaciones a través de los créditos a los compradores de productos mexicanos tendencia que abre paso como gran estrategia de comercio exterior.

c) **los apoyos a las franjas fronterizas y zonas libres**- se busca integrar económicamente estas zonas con el resto de la economía nacional y garantizar a sus habitantes un abasto oportuno y eficiente de productos nacionales a fin de revertir la corriente de importaciones que ahí existen. El programa señala como ciudades prioritarias a Tijuana, Mexicali, Ciudad Juárez, Piedras Negras, Nuevo Laredo, Reynosa, Río Bravo, Matamoros, Tapachula y Chetumal como centros motrices de exportación, razón por la cual el gobierno federal se comprometió a dotar de la infraestructura necesaria (parques industriales, importaciones temporales, etc.)

²⁵ *Ibidem* p. 119-120

²⁶ *Ibidem* p. 126

"Modernizar y mejorar la competitividad del comercio, con el fin de arraigar la demanda del residente fronterizo en los comercios locales, mediante una oferta de productos regionales y nacionales que se complementen, en caso necesario, con los de importación y ambos se vendan en condiciones competitivas con el exterior."²⁷

d) negociaciones comerciales internacionales - el programa da especial énfasis a las negociaciones multilaterales con la ALADI para fomentar y propiciar tanto el intercambio compensado como el sistema de trueque.

"Para contrarrestar el efecto del neoproteccionismo en las naciones industrializadas sobre las exportaciones no petroleras mexicanas, se utilizarán las negociaciones y los acuerdos comerciales internacionales para buscar una apertura, penetración y permanencia de las ventas externas sobre todo de manufacturas en mercados tradicionales y nuevos y así facilitar la expansión sostenida de las mismas."²⁸

En general las diversas medidas que contemplo el PRONAFICE se pueden englobar en los siguientes puntos:

- a) el fomento tecnológico dentro de la planta productiva,
- b) la racionalización gradual y programada de la protección,
- c) el uso racional de las divisas,
- d) el apoyo a la especialización de la industria exportadora conforme a la ventaja comparativa,
- e) el impulso a los proyectos de infraestructura que beneficien el proceso de exportación,
- f) la expansión de los sectores prioritarios a través de la asignación creciente de créditos,
- g) una mejor localización industrial y,
- h) una mejor política de precios que fomente la oferta y proporcione mayor estabilidad en los precios.

²⁷ *Ibidem*, p. 130

²⁸ *Ibidem*, p. 132

"Su óptica estaba inscrita en el cambio estructural que incluía el Plan Nacional de Desarrollo y que básicamente buscaba atacar el desfase del proceso de industrialización y el comercio exterior que había caído en la monodependencia petrolera y su poco dinamismo no permitía la generación suficiente de divisas para hacerle frente a las importaciones requeridas."²⁹

En realidad este fue un primer paso de la institucionalización de la apertura comercial iniciada en 1984 en nuestro país.

4.2.3. Programa de Fomento Integral a las Exportaciones (PROFIEEX)

El 8 de abril de 1985 el Gobierno Federal anunció el Programa de Fomento Integral a las Exportaciones, como un conjunto de medidas tendientes a dirigir al empresario nacional hacia los mercados internacionales, atacando simultáneamente los problemas que impedían el despegue económico y la superación real de la crisis que eran la obtención de divisas y la disminución de la inflación. El PROFIEEX,³⁰ fue un programa complementario al PRONAFICE, pero en realidad se suscribió como un subprograma de este inscrito en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

Este programa estuvo dirigido a desarrollar políticas que promovieran un cambio estructural en la economía nacional a través de la vinculación de la industria doméstica con el comercio exterior y poniendo un mayor énfasis en el mercado interno y la planta productiva por medio de las transformaciones sectoriales, es decir, reconversión industrial, para aumentar la productividad, la competitividad tanto interna como exterior y la rentabilidad de las producciones nacionales por medio de una nueva tecnología.

²⁹ Ramírez Paredes, Gustavo, "La apertura de la economía mexicana exterior, 1982-1987", Tesis Fac. de Ciencias Políticas y Sociales 1988, p. 60-61.

³⁰ Publicado en el Diario Oficial de la Federación en Mayo de 1985.

El programa inició sus lineamientos planteando un decidido apoyo a la producción exportable, la cual se basa tanto en productos que ya se venden en los mercados externos como también en el estudio necesario de líneas potencialmente exportables con el fin de que el empresario nacional cambiara imperativamente su sesgo antiexportador y se vinculara a los mercados extranjeros.

También el programa contempló el acceso de la inversión extranjera y la inserción aunque en una forma temporal de las sociedades nacionales de crédito con el fin de impulsar proyectos de industrias que utilizando tecnología moderna también utilice recursos naturales nacionales. Con esto se pretendió colocar en los mercados externos nuevos productos mexicanos. Para llevar a cabo esto el gobierno federal, encomiendo al Banco Nacional de Comercio Exterior la importante tarea de encontrar líneas de productos y actuar como un procurador del comercio exterior otorgando los canales y relaciones con todo el sector público y social.

Dentro de los lineamientos y objetivos del PROFLEX estan los siguientes:

- a) fomentar las exportaciones,
- b) promover y diversificar mercados y productos,
- c) fabricar bienes que sustituyan importaciones,
- d) apoyar a la producción exportable,
- e) apoyos institucionales y financieros a empresas exportadoras,
- f) ampliar información y asesoría del exportador a través del BANCOMET, FOMEX y SECOFI.
- g) simplificación administrativa (ventanilla única)³¹

Asimismo el programa contempló los siguientes puntos:

- 1- La eliminación de los permisos previos y la reestructuración arancelaria para que en un plazo medio, la estructura de protección se sustente principalmente en aranceles,
- 2- El fomento y apoyo a la producción de una manera coordinada por el BANCOMET.

³¹ Ver SECOFI, Balance...Op.Cit, p. 32

- 3- Estímulos fiscales a las exportaciones (devolución del IVA, deducción anticipada del impuesto sobre la renta y de impuestos por gastos en el extranjero, etc.)
- 4- La implantación de programas de importación temporal de maquinaria, equipo y herramienta.
- 5- La expedición de Certificados de Devolución de Impuestos (CEDIS) para las importaciones.
- 6- Estímulos a la investigación y venta en el extranjero de tecnologías y servicios de ingeniería y construcción.
- 7- Actividades promocionales en el interior y exterior del país.
- 8- Apoyos financieros conforme a los lineamientos del PRONAFICE, BANCOMEXT y FOMEX.
- 9- Fomento a la producción de franjas fronterizas y zonas libres, otorgando los mismos estímulos a las empresas que exporten.
- 10- Diversificación en las maquiladoras, enfocándose a la maquila pesada, microelectrónica, comunicaciones, energía y biotécnica entre otros.
- 11- El fomento a la formación de empresas de comercio exterior.
- 12- Una mejor concentración de las dependencias y entidades del sector público y empresas exportadoras a fin de optimizar los trámites de comercio exterior.
- 13- La devolución del IVA en la venta de bienes y servicios al extranjero de algunos productos y la aplicación de la "tasa cero" a las empresas de comercio exterior.
- 14- Ampliación de los apoyos financieros del BANCOMEXT.

15- Apoyos a los exportadores directos e indirectos mediante la carta de crédito doméstica y el programa PROFIDE.

16- La expedición de la póliza conjunta de garantía y seguros de crédito a la exportación.

17- Implantación de un mecanismo de cobertura a corto plazo de riesgos cambiarios (FICORCA).³²

Con relación al financiamiento y apoyo fiscal el PROFIEX señala que en las empresas de comercio exterior podrán participar capitales extranjeros y los propios bancos nacionales, siempre y cuando cumplan con la importante misión de colocar productos mexicanos en los diversos mercados externos, en igual forma se facilitará la importación de bienes suntuarios en una proporción de dos a uno a cambio de generar exportaciones de productos mexicanos de escasa venta en el exterior, gozarán de los CEDIS y de bastante flexibilidad cambiaria todo con el contexto de conseguir balanzas comerciales favorables para el país.

Con respecto a los apoyos fiscales se contempló lo siguiente:

- a) costeo directo de productos de exportación para fines de gravámenes,
- b) deducción anticipada para efectos del impuesto sobre la renta, así como la deducción de impuestos de los gastos en el extranjero,
- c) ampliación a seis meses del período en el que las mercancías de exportación no causen abandono o el cobro de derechos de almacenaje,
- d) el pago de las contribuciones hasta que las mercancías salgan del país o del recinto fiscal,
- e) la devolución del IVA en diez días,
- f) tratamiento de la tasa cero a las ventas que se hagan a las empresas de comercio exterior y,
- g) el mejor aprovechamiento de los regímenes de importación temporal, de depósito industrial y fiscal y de reposición de existencias.

En cuanto a los permisos de exportación sólo se mantienen en 232 fracciones de las 3,000 que contiene la Tarifa de Impuestos General de

³² Ramírez Paredes, Gustavo, La apertura, Op.Cit. p. 71

Exportación y que los impuestos de exportación solo rigen para otras tantas fracciones siendo en general de tasa cero para la gran mayoría de las exportaciones mexicanas.

Por otro lado, se pretendía financiar con tasas autorizadas por el Banco Mundial a los compradores de productos mexicanos en los propios países compradores, con lo cual se facilitó el colocar los productos nacionales en los mercados extranjeros (ajustar su estructura a las prácticas comerciales aplicadas por los países miembros del GATT). Esa función la cumple el BANCOMEXT que para 1985 había suscrito acuerdos con más de 40 países para financiar ventas mexicanas a otros países tanto industrializados como en vías de desarrollo.

Para los acuerdos y convenios comerciales, el PROFIEC diseñó una política comercial abierta y proclive a todo tipo de negociaciones tanto multilaterales (GATT) como bilaterales. Se pugnó por que la ALADI estableciera la preferencia arancelaria regional de un 60% de las tarifas generales de todos los miembros, con esto México aprovecharía ese mercado potencial al mismo tiempo que abriría su mercado para que por medio del trueque o intercambio compensado existiera una mayor integración comercial y económica con la América Latina. Hoy sabemos que este acuerdo latinoamericano no cumplió sus objetivos lo que permitió que los países miembros buscaran otros caminos de integración y con otros países como ha sido el caso de México al vincularse a las economías del norte.

4.2.4. La adhesión de México al GATT

"México desde la fundación del GATT rechazó participar en tal organismo, al advertir la inutilidad de ser un socio más de un "club de millonarios", en el que el grueso de las decisiones se tomaban preponderantemente por las potencias comerciales, las que imponían como lo siguen haciendo hasta ahora los lineamientos generales y particulares acerca de las políticas de comercio exterior siempre acordes con sus intereses. México, sin embargo, asistió a las diversas rondas de negociación en calidad de observador, por lo que a pesar de no ser socio estuvo vinculado con la problemática y rumbo de las discusiones sobre comercio mundial sin que existieran

presiones e intereses muy especiales para que se integrara como socio."³³

El gobierno mexicano sin embargo, planteó en dos ocasiones ser miembro del organismo, a través de la negociación, la primera fue en 1979.

"El 29 de enero de 1979 se reunieron en Ginebra, Suiza, el grupo de trabajo designado por el consejo del GATT, con la finalidad de examinar la solicitud de adhesión presentada por el gobierno de México."³⁴

México, por su parte tuvo que decidir su ingreso al mencionado organismo a través del documento de protocolo que se le presentó una vez terminadas las negociaciones preliminares el 17 de octubre del mismo año.

El proceso de adhesión implicó celebrar reuniones con diferentes países las cuales pretendían el otorgamiento de 300 concesiones³⁵ compuestas por productos agrícolas, pesqueros y forestales.

Uno de los factores en que se apoyó la decisión de iniciar el protocolo de adhesión fue el hecho de que más del 90%³⁶ de las importaciones realizadas por México provenían de países contratantes del GATT.

Nuestro país, vió la posibilidad de reorientar la producción del país hacia el exterior dado el exceso de proteccionismo y el agotado proceso de sustitución de importaciones en el mercado interno, además de la diversificación de los mercados.

³³ Ortiz Wadymar Arturo, Introducción al Comercio Exterior, Política Comercial de México 1983-1990, III, UNAM, 1990, p. 154

³⁴ "Se inician las negociaciones para la adhesión de México al GATT", El Mercado de Valores, NAFINSA, año XLV, num. 48, diciembre 2 de 1985, p. 1143.

³⁵ Sin embargo en las listas de concesiones arancelarias no tuvo el resultado esperado.

³⁶ Malpica de la Madrid, Luis, ¿Qué es el GATT?, Grijalbo, México 1986, p. 150

"Los principios básicos del proceso de negociación establecidos por la delegación mexicana se apoyan en lo menos en seis aspectos importantes:

- 1-Considerar a México como un país en desarrollo.
- 2-Nuestro país seguirá aplicando sus políticas de desarrollo económico y social.
- 3-México debía tener flexibilidad en la regulación de sus importaciones.
- 4- Era prioritario proteger al sector agrícola.
- 5-Se debía promover y proteger el desarrollo industrial de México conforme a las propias políticas internas del país.
- 6-Mantener vigentes los ordenamientos jurídicos internos de México"³⁷

Otro de los factores considerados, fue la necesidad del país de liberalizar su economía para ser mas competitivo en el exterior, así como por la problemática de tipo comercial existente entre nuestro país y su principal socio comercial: Estados Unidos.

En 1979 México realizó las gestiones correspondientes para ingresar al GATT. Sin embargo no se adoptó la decisión de incorporarse a este acuerdo, ya que no parecían evidentes las ventajas que pudiera ofrecer tal alternativa.

Así, durante el sexenio del Presidente José López Portillo se llevó a cabo una consulta nacional que recogió las opiniones de los distintos sectores y se rechazó la apertura de nuestras fronteras al comercio internacional. El argumento principal que pospuso el ingreso al organismo de comercio, fue que la economía mexicana no se encontraba en condiciones para competir en el mercado internacional y de hacerlo se amenazaba la supervivencia de la planta industrial, así como el comprometer la libertad de manejo de la política petrolera.

Hay que tomar en cuenta que para 1980 el país se consolidó como una potencia petrolera lo que permitió generar divisas y por tanto impulsar el tan deseado desarrollo industrial.

³⁷ Ibidem, p. 21

Tras una serie de cambios y revisiones a los programas económicos y comerciales, el gobierno mexicano decidió en noviembre de 1985 reiniciar las negociaciones de ingreso al GATT, sin embargo el contexto económico no era favorable debido a que la economía mexicana atravesaba por una de las peores crisis económicas por la carga de la deuda externa, por las elevadas tasas de interés, por el descenso de los precios de los productos básicos principalmente el petróleo en los mercados internacionales y la proliferación de obstáculos proteccionistas.

Por el panorama económico que presentaba nuestro país en ese tiempo el poder de negociación del gobierno mexicano frente al exterior se vió debilitado. Por otra parte todos los cambios y revisiones a los programas económicos pretendían incertar a México en la economía mundial a través de la liberalización comercial y via un acuerdo multilateral.

Aunado a lo anterior se pretendió captar divisas para poder seguir financiando el desarrollo económico además de diversificar las exportaciones en el exterior.

"El 25 de noviembre de 1985 el Presidente de la República Mexicana encomendó al Secretario de Comercio y Fomento Industrial la conducción de las negociaciones del protocolo de adhesión de México al GATT, dos días después en Ginebra, Suiza, se expuso formalmente el interés de nuestro país ante la reunión plenaria de las partes contratantes. El día 15 del mismo mes se autorizó nuestro ingreso a este organismo."³⁸

México se adhirió al GATT bajo las siguientes condiciones:

- a) reconocimiento de su condición de país en desarrollo, que lo hizo acreedor a un trato especial,
- b) eliminación gradual de las barreras arancelarias en plazos hasta de 8 años con la posibilidad de aplicar un arancel formal temporal- superior al 50%. Al final del periodo los aranceles no podrán ser mayores a este porcentaje.

³⁸ Gabinete de Comercio Exterior, "El Proceso de Adhesión de México al GATT", México 1986, p. 243

c) quedaron fuera del acuerdo productos agrícolas, básicos, textiles, armas, medicinas, bienes suntuarios, vehículos, café y algunos bienes de capital. Todo esto en función del interés nacional, la seguridad y la salud pública,

d) retirar subsidios a las exportaciones ya sea mediante estímulos fiscales o créditos preferenciales,

e) los productos incluidos en el Acuerdo corresponden a materias primas de uso generalizado en la industria y que no se producen en el país,

f) en conjunto las concesiones otorgadas en el Acuerdo fueron 373 productos que habían sido liberalizados de permisos previos y constituían el 15.4% de las importaciones totales de 1985. Estas fueron en los distintos sectores de la economía: productos agrícolas, industriales, agropecuarios y forestales.

g) se podrán restringir las importaciones por razones de salud, emergencia o cuando las condiciones económicas así lo requieran,

h) se reglamentarán y sancionarán las prácticas desleales en materia de comercio exterior,

i) se mantendrá la paridad dual hasta que se logre una mayor proximidad entre ambos tipos de cambio,

j) se salvaguardará la soberanía del Estado sobre los recursos naturales, particularmente los energéticos. Estos podrán explotarse y comercializarse de conformidad con los intereses de México,

k) se comprometió a eliminar los precios oficiales que se imponen a algunas importaciones a cambio del sistema de valoración aduanera, ya que esta se basa en dar a las mercancías su valor real y sirven de referencia para aplicar los impuestos a las importaciones. El uso de precios oficiales fue cada vez más limitado dentro de la política arancelaria en México y con la Ley Antidumping el uso de precios oficiales fué necesario,

l) en materia de códigos de conducta del GATT, no son de aplicación obligatoria para ninguna de las partes contratantes y pueden ser suscritos por separado por los países no miembros del acuerdo.

4.3 FASE DE INTEGRACION A LA ECONOMIA ESTADUNIDENSE

4.3.1. Memorandum de Entendimiento Comercial sobre Subsidios e Impuestos Compensatorios de 1985.

Las relaciones que han existido entre México y Estados Unidos han sido históricamente difíciles, en lo comercial se tornan más complejas debido a la presencia de fenómenos que han distorsionado dichas relaciones, como han sido la operación intersección, restricciones sanitarias a las frutas que México exporta a Estados Unidos, la Nueva Ley de Transporte carretero de aquel país, el embargo atunero, la reforma a la Ley de Comercio Exterior de 1984, la reducción de la cuota mexicana de exportación de acero, y los impuestos compensatorios a productos mexicanos, entre otros.

Por otra parte, fue en el marco de la Ronda Tokyo donde Estados Unidos manifestó que los subsidios eran percibidos como una de las medidas más perniciosas que distorsionaban el comercio internacional en detrimento de ese país, y en específico adoptó una postura de persuasión contra México para que firmara un nuevo código de subsidios que se había negociado recientemente.

"Aquel país estaba particularmente interesado en que México asumiera la disciplina del código en el manejo de los apoyos financieros y préstamos preferenciales a los exportadores que contemplaban los diversos programas de subsidios establecidos por el gobierno mexicano".³⁹

Así, la Ley Norteamericana de Impuestos Compensatorios fue considerada como una de las principales causas de las fricciones entre nuestro país y Estados Unidos en lo referente al Comercio.

³⁹ Vega Cánovas, Gustavo, "México ante el libre comercio con América del Norte", Colección México-Estados Unidos, COLMEX, 1991, p. 182-183

"La Ley de Impuestos Compensatorios de los Estados Unidos tiene como propósito el compensar los subsidios otorgados por los gobiernos extranjeros a los productores y exportadores de artículos importados a los Estados Unidos. El fin del impuesto compensatorio es imponer un impuesto extra, en adición a los impuestos aduanales ordinarios que consta en tarifa, y que es igual al subsidio extranjero para lograr neutralizarlo. Dicho impuesto se establece en virtud de considerarse una práctica injusta de comercio el que los gobiernos extranjeros subvencionen las exportaciones, debido a que quizá los productores de los Estados Unidos se ven imposibilitados para competir en su propio mercado con los productores procedentes del exterior."⁴⁰

De esta manera observamos que se han presentado diversas investigaciones sobre impuestos procedentes de México que corresponden a productos como: textiles, placas de acero, espárragos, y más recientemente ropa de cuero, azulejos de cerámica, litargirio, película de polypropilena y pectina el jitomate, argumentándose que el gobierno mexicano otorga a los exportadores ciertos estímulos considerados por la Ley de Impuestos Compensatorios de Estados Unidos, como incentivos o subsidios.

Otro caso es el que involucra a los productos libres de impuestos o que gozan de exención de impuestos (el caso de los globos).

"Bajo la Ley Comercial de 1974, las mercancías libres de impuestos estaban sujetas a recibir la prueba del daño cuando estuvieran de conformidad con las obligaciones internacionales. Esta norma se creía aplicable hasta en el caso de los países no firmantes del código de subsidios que normalmente no se beneficiaban de la prueba del daño."⁴¹

También se señala como subsidios, a algunos apoyos crediticios por parte de las compañías mexicanas de crédito y garantías, así como los servicios para promover las exportaciones mexicanas que organizaba el IMCE, hoy Bancomext.

⁴⁰ Leslie Glick, "Desarrollo reciente del Comercio Exterior México-E.U.A."ADM, Washington, D.C., Comercio y Desarrollo, octubre-diciembre, num 24, 1982, p. 11

⁴¹ Ibidem, p. 13

Los siguientes programas de apoyo a las exportaciones fueron considerados como subsidios:

- a) **CEDI** (Certificados de Devolución de Impuestos)
- b) **FOMEX** (Fomento a las Exportaciones, se otorgarán créditos para garantizar las exportaciones de bienes y servicios, es decir, reasegurar las operaciones de exportación).
- c) **CEPROFIS** (Certificados de Promoción Fiscal)
- d) **FOMIN** (Fondo Nacional de Fomento Industrial, aportaciones temporales de capital a empresas prioritarias buscando atender de manera particular las necesidades de los proyectos de elevado riesgo y largos periodos de maduración como es el caso del desarrollo tecnológico.)
- e) **FONEI** (Fondo de Equipamiento Industrial, proporciona recursos para el desarrollo tecnológico y la inversión en equipo anticontaminante, también créditos al equipamiento con productos de fabricación nacional buscando niveles óptimos de integración nacional e integra diversos apoyos dirigidos a la industria de bienes de capital.)
- f) **FOGAIN** (Fondo de Garantía y Fomento a la Industria Mediana y Pequeña, proporciona su apoyo según el tamaño de las empresas, buscando un programa dirigido a la micro y pequeñas empresas.)
- g) **IMCE** (Instituto Mexicano de Comercio Exterior, encargado de promover las exportaciones a través de la búsqueda de mercados y proporcionar apoyos financieros a los empresarios mexicanos.)
- h) **DEVOLUCION DE IMPUESTOS ESTATALES**
- i) **DESCUENTOS DE INSUMOS**
- j) **CONTROL DE CAMBIOS**
- k) **PROPIEDAD ESTATAL DE LAS COMPAÑIAS DE HIERRO Y ACERO**

Sin embargo, la posición de México fue vulnerable con respecto a los impuestos compensatorios, ya que en ese momento México no había firmado el Código Internacional de Subsidios, lo que dió como resultado que los

importadores y exportadores mexicanos no tuvieran derechos a ciertas protecciones ofrecidas por las leyes de los Estados Unidos a otros países, como el de no imponer impuestos compensatorios a los países firmantes de códigos de subsidios, a menos que se encuentre daño o de requerir una determinación de daños.

Lo anterior presupuso una creciente presión al gobierno mexicano para resolver la cuestión de la "prueba del daño" o para que se firmara un el Código de Subsidios del GATT, o para finalmente firmar un acuerdo bilateral con los Estados Unidos que incorporara substancialmente los principios de dicho código.

Tras la negativa de México en 1979 de ingresar al GATT, se dificultaba cada vez más a México apelar contra las industrias estadounidenses que alegaron la existencia de daños causados por las exportaciones mexicanas, ya que ambos países carecían de un mecanismo bilateral que les permitiera resolver sus controversias en esta materia.

Además, Estados Unidos manifestó que sólo concedería el beneficio de la prueba del daño en los juicios petitorios de impuestos compensatorios a aquéllos países que firmaran el Código y llegaran con este país a un acuerdo en el que se comprometieran a suprimir en un determinado plazo sus sistemas de subsidios.

Los países firmantes del Código de Subsidios acordaron otorgar un trato distinto a los países en desarrollo y fue en la Ley de Acuerdos Comerciales de 1979 donde tal acción se suscribió aplicandose automáticamente los impuestos compensatorios por el sólo hecho de la presencia de una demanda sin la comprobación de la existencia de un daño.

Una de las principales consecuencias negativas del rechazo por parte del gobierno mexicano del Código de Subsidios, fue el aumento de productos sujetos a la investigación lo que hizo cada vez más necesario negociar algún tipo de convenio con Estados Unidos en la materia.

"Tras un proceso prolongado y muy difícil se llegó a un proyecto de convenio en el cual se establecían obligaciones que el gabinete de comercio consideró en noviembre de 1982 que eran inaceptables, y en particular se rechaza la cláusula que demandaba a México considerar su ingreso al Código de Subsidios."⁴²

Por su parte el gobierno de Miguel de la Madrid, buscó un entendimiento informal con Estados Unidos en materia de derechos compensatorios, a lo que ese país se negó y utilizó el poder de aplicar impuestos compensatorios automáticamente para obtener concesiones del gobierno en materia de regulación extranjera.

"La posición estadounidense en las negociaciones fue la de condicionar la firma del convenio a la modificación del reglamento del decreto relativo a la industria farmacéutica."⁴³

Fue propósito del gobierno mexicano, buscar un acuerdo con Estados Unidos para la solución de diferencias en ausencia de mecanismos como el GATT. Así en ausencia de un marco legal de negociación comercial fue el 22 de abril de 1985 cuando se firmó el Memorandum de Entendimiento sobre subsidios e Impuestos Compensatorios ⁴⁴ a través del cual México entró en una nueva fase de comercio.

Al negociar este acuerdo de tipo comercial, el interés primordial de México era mantener abierto nuestro principal mercado exterior, amplió las facilidades para su acceso mediante una disminución del proteccionismo por parte de las autoridades estadounidenses.

El texto del entendimiento sobre subsidios e impuestos compensatorios, en general estableció que México es un país subdesarrollado, por lo que los subsidios son parte de sus programas de crecimiento económico, pero reconoció que estos pueden afectar a Estados Unidos y se comprometió a

⁴²Vega Cánovas, Gustavo, "Las exportaciones mexicanas y el neoproteccionismo norteamericano" en Meyer Lorenzo (comp.) México-Estados Unidos, 1982, CORMEX, 1982, p. 74.

⁴³ Vega Cánovas, Gustavo, "México ante el libre comercio." DpCjt p. 188.

⁴⁴ Hay que aclarar que no se trata de un convenio, pues para esto es necesario que lo aprueben los Congresos de ambos países y al hacerlo se convierte en ley constitucional, por lo que sólo se trata de un memorandum de entendimiento bilateral de carácter comercial.

reducirlos y/o eliminarlos. Asimismo el convenio prescribe que México "no mantendrá ningún programa que sea un subsidio a las exportaciones."⁴⁵

"Mediante el entendimiento el gobierno mexicano se comprometió a no utilizar subsidios a la exportación para sus productos, eliminar los elementos de subsidios de los CEDIS y a no reintroducirlos en el futuro; no establecer prácticas de precios que constituyan un subsidio a la exportación en el sector de energía de productos petroquímicos; no proporcionar subsidios a la preexportación y exportación en préstamos con plazos de dos años o menos a través de los programas de financiamiento preferencial y no mantener o establecer ningún nuevo programa que constituya un subsidio a la exportación. Por su parte E.U. concedió la prueba del dano."⁴⁶

Con el entendimiento se superó una época de gran incertidumbre en cuanto a las posibilidades de exportación a nuestro principal mercado, sin embargo este entendimiento sólo abrió los aspectos referidos a los impuestos compensatorios, resolvió sólo problemas de trámites legales, sin que esté a la vista de la existencia de un convenio global que tendiera a ablandar el problema del proteccionismo estadounidense ni mucho menos uno que llevara a un comercio recíproco y que implicara incrementar las exportaciones mexicanas.

Esto significó en resumidas cuentas que dentro o fuera del GATT nos tendríamos que apegar a lo que justamente se rechazó en 1980: el Código de Derechos e Impuestos Compensatorios establecidos por el GATT Sólo que en este documento fue en condiciones lesivas, ya que la ley de 1984 considera como subsidio incluso a los energéticos.

Este convenio contribuyó a introducir a nuestra economía en una lógica de comercio internacional libre en el que domina el peso tecnológico y financiero de los más fuertes, fue una estrategia estatal orientada a liberalizar por completo nuestro comercio exterior. Se implantó una ruta de modernización a toda costa que independientemente de su eficacia operativa tendió al amoldamiento de nuestra economía a los imperativos de la economía estadounidense.

⁴⁵ Gilthi Eduardo y Gomez Carlos, "La firma del Memorandum de Entendimiento México-Estados Unidos", ELCEfrijol, abril-mayo de 1985, UAM, p. 17

⁴⁶ Vega Canovas, Gustavo, "México ante el libre ..." p.188

Con la firma del citado memorandum automáticamente un exportador mexicano acusado de enviar mercancía subsidiada al mercado norteamericano tendría el derecho de defender apelando a la llamada "prueba del daño " para demostrar que tal subsidio no existió o no perjudicó a la economía de aquel país.

"...Dichos efectos adversos serán demostrados con pruebas, positivas, mediante procedimientos formales de investigación prescritos en la ley nacional de Estados Unidos aplicable para determinar el impacto económico de las exportaciones mexicanas sobre un sector productivo en los Estados Unidos."⁴⁷

Por otro lado, con la eliminación de los créditos preferenciales se anuló una de las ventajas comparativas más importantes con las que México tenía competitividad externa. Esto desamparó al pequeño exportador, encareció el producto y anuló las posibilidades de incrementar nuestras ventajas al exterior.

En resumen podemos decir que el mencionado memorandum pretendió lograr la apertura al exterior respecto a las importaciones de Estados Unidos , aunque bloqueó las posibilidades de exportación, desprotegiendo al pequeño exportador y reduciendo las ventajas que ofrecen los bajos precios de los energéticos, el deslizamiento del peso y el bajo costo de la mano de obra.

4.3.2 Acuerdo Marco sobre Inversiones Estadunidense de 1987.

En la Reunión del Gabinete de Comercio Exterior celebrada el 12 de octubre de 1987 y encabezada por el entonces presidente de México, Miguel de la Madrid Hurtado, se aprobó el proyecto de Entendimiento entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el gobierno de Estados Unidos, marco de principios y procedimientos de consultas sobre las relaciones de comercio e inversión.

⁴⁷ "Entendimiento entre México y Estados Unidos en materia de Subsidios e Impuestos Compensatorios". El Mercado de Valores, NAFINSA, año XLV, num. 21, mayo 27 de 1985, p. 499.

Lo anterior respondió a la necesidad de desarrollar una activa estrategia de negociaciones para mejorar el acceso de nuestras exportaciones en los mercados externos planteado desde 1985 con el PROFIEIX. (Programa de Fomento Industrial a las Exportaciones)

Esta iniciativa del gobierno de México se empezó a promover en oportunidad de la firma del "Entendimiento sobre Subsidios e Impuestos Compensatorios", suscrito entre estos países en 1985 y en donde se acordó iniciar consultas tendientes a suscribir un acuerdo que incluyera asuntos de comercio e inversión.

Así, se reiteraba la voluntad política de los dos gobiernos para concertar un entendimiento de esta naturaleza. En agosto de 1986, con motivo de la entrevista presidencial que se llevó a cabo en la ciudad de Washington DC, Estados Unidos, los mandatarios de ambos países instruyeron a sus respectivas autoridades comerciales para celebrar las consultas y negociaciones pertinentes, a efecto para poder firmar el Entendimiento de referencia, dentro del siguiente año, a partir de la fecha en que la reunión se llevó a cabo.

De noviembre de 1986 a abril de 1987, se celebraron reuniones de consulta entre funcionarios comerciales de ambos países para preparar conceptualmente el contenido y alcance del marco del Entendimiento. En las negociaciones participaron por la parte mexicana representantes de las siguientes secretarías: Comercio y Fomento Industrial; Relaciones Exteriores; Hacienda y Crédito público; Energía, Minas e Industria Paraestatal; Agricultura y Recursos Hidráulicos; por la parte estadounidense participó una delegación encabezada por miembros de la Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos integrada por diversas dependencias de la administración de ese país.

Este documento se sometió a consulta interna con diversos sectores interesados en el tema, como la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado de la República y de los sectores privados y social.

Así, en agosto de 1987 en Washington, DC, Estados Unidos, se acordó un texto único de negociación por parte de ambas delegaciones. Este documento se sometió al Gabinete de Comercio Exterior de México, instancia que lo aprobó para su concertación final con las autoridades estadounidenses. El documento se

integró en dos partes fundamentales: los Principios Mutuamente Aceptados y el Establecimiento de un Mecanismo de Consulta.

La parte considerativa contiene los principios que rigen el mecanismo de consulta. Para México este esquema de principios tuvo una especial importancia, ya que formó parte de la política internacional que había venido promoviendo en todos los foros internacionales de cooperación.

Se reconoció a México su situación de país en desarrollo, con las implicaciones de trato no recíproco más favorable en todos los ámbitos de consulta y negociación. Ambos países reconocieron los beneficios que tiene el comercio internacional y la inversión en sus economías y se pronunciaron en contra del proteccionismo.

Aceptaron el papel complementario que tiene la inversión extranjera en la creación de empleos, transferencia de tecnología y desarrollo económico. También consideraron el papel esencial que juega el comercio en el desarrollo de las regiones fronterizas de los dos países, y sus compromisos de otorgar una protección adecuada a los derechos de propiedad intelectual, dentro del marco de las leyes y reglamentos de cada país.

Con relación al mecanismo de consulta, se establecieron las medidas y los procedimientos de operación del mismo. La finalidad fue ayudar a resolver los problemas que surgieran en las relaciones económico-comerciales entre los dos países. Se buscó considerar los asuntos de interés recíproco, tanto para aquellos que requieran de un tratamiento preventivo que elimine las fricciones necesarias, como para explorar y llegar a acuerdos mutuamente beneficios en este ámbito de las negociaciones; disminuir sus diferencias de modo bilateral antes de trasladarlas al ámbito multilateral, como establece el GATT.

Debe enfatizarse que mediante este entendimiento no se otorgaron preferencias comerciales de ningún tipo, ya que su principal objetivo fue el brindar un mecanismo para la celebración de consultas en el área comercial y de inversión. Se pretendió crear un ambiente predecible para el comercio internacional y la inversión, así como tomar en cuenta la necesidad de eliminar las barreras no arancelarias a fin de facilitar un mayor acceso a los mercados de ambos países y evitar los efectos adversos de protección.

"El acuerdo marco elevará la cooperación bilateral, al fundamentar las reformas comerciales que México ha iniciado, mejorando las comunicaciones entre funcionarios de los dos gobiernos y creando un momento en la esfera económica que puede configurar el tenor del comercio y la inversión futuros de México y E.U. En Resumen, el acuerdo proporcionará una base política estable para expandir las relaciones económicas."⁴⁸

"Se trata sólo de un entendimiento relativo a un marco de principios y procedimientos de consulta sobre relaciones de comercio e inversión. Se estableció que Estados Unidos reconoce la situación actual de México como país en desarrollo, lo que implica un trato no recíproco y más favorable en todos los ámbitos de consulta y negociación. Asimismo, reconoce que los ingresos de México derivados de las exportaciones no petroleras, son esenciales para cumplir sus compromisos en materia de deuda externa, en cuanto a las inversiones extranjeras directas, se acordó que México se rigiera con sus disposiciones legales vigentes, es decir, no se notificará la Ley de Inversiones Extranjeras, y se reconoció que el capital externo tiene un papel complementario en la creación de empleo, transferencia de tecnología y desarrollo económico."⁴⁹

Sin embargo, el contenido del entendimiento significó un fracaso para las pretensiones del Consejo Coordinador Empresarial de liberalizar la inversión extranjera, incluyendo los servicios.

Para resolver las diferencias sobre una medida o práctica comercial, se acordó que se recurriría primero a los grupos de trabajo que establezcan ambos países. Cada parte podrá solicitar la revisión del asunto en una instancia superior, pero si no hay un acuerdo, se apelará al GATT. En el caso de las inversiones extranjeras que no estén contempladas en el organismo de comercio, cualquier parte podrá utilizar otros medios consistentes con su legislación interna y sus obligaciones internacionales.

⁴⁸ Pizarro Ortega, Fernando, "Propuesta de Legorreta en comercio e inversión, dar todo a E. U." Proceso, No. 575, nov. 9 de 1987, p. 21

⁴⁹ Pizarro Ortega, Fernando, "Primer paso hacia un acuerdo comercial: inalterable, la ley de inversiones", Proceso, nov. 9 de 1987, p. 22

5.El Impacto de la Legislación Comercial Estadunidense sobre el Comercio Exterior Mexicano después de la Segunda Guerra Mundial

5.1 El neoproteccionismo estadunidense como respuesta a la crisis económica

Las nuevas tendencias proteccionistas de Estados Unidos han tenido efectos sumamente importantes sobre el comercio exterior mexicano, que se reflejan en las fuertes restricciones que sufren nuestras exportaciones para ingresar a ese mercado. Las medidas proteccionistas frenan seriamente la dinámica exportadora de nuestro país lo que repercute en la economía nacional, ya que el 70% de nuestras exportaciones se dirigen a Estados Unidos y el 65% de nuestras importaciones provienen de ese país.

Las limitaciones a que están sometidas las exportaciones mexicanas en el mercado estadunidense y las presiones que ese país ejerce, para lograr la modificación de algunas políticas comerciales de nuestro país, ponen en peligro las buenas relaciones que pueda haber entre ambos países.

En la última década los instrumentos proteccionistas utilizados por Estados Unidos han sido principalmente impuestos compensatorios y antidumping ¹ salvaguardias, exclusiones del S.G.P., restricciones técnicas y fitosanitarias y controles en textiles, azúcar y acero; los productos mexicanos han sido sujetos a limitaciones con características y grados de restrictividad muy diversos lo cual ha afectado a una amplia gama de nuestros productos, que van desde materias primas hasta artículos con un elevado grado de elaboración, lo cual crea incertidumbre entre los exportadores mexicanos, esto ha tenido un impacto en el comercio bilateral México-Estados Unidos y en particular la economía nacional mexicana. (ver cuadro 1)

¹ Los derechos arancelarios que aplica Estados Unidos a las importaciones procedentes de los países en desarrollo es del 6.7%, mientras que aplica un 5.2% de arancel a los países desarrollados.

"Uno de los rasgos característicos de la actual política comercial de Estados Unidos es la utilización cada vez más frecuente de la amenaza de represalias comerciales como medio para lograr cambios en las políticas, legislaciones o prácticas comerciales de otros países."²

En el caso de México, cuando intenta concertar políticas de defensa y en pro de un intercambio comercial más libre, simplemente estas son coercionadas por medio de prácticas compensatorias y antidumping sin posibilidades de apelación. La intensificación de los obstáculos que enfrentan los productos mexicanos en el mercado estadounidense son el resultado de la proliferación de solicitudes de protección por parte de la industria local; así a través de las diferentes investigaciones por parte de la Comisión Internacional de Comercio se llega a la aplicación de derechos compensatorios y antidumping. Estas prácticas han afectado a productos como láminas de acero, calzado de cuero, frutas (pina y fresa), flores (rosas y claveles), tejidos de algodón, lana, productos de cobre, vidrio, cemento y madera, entre otros.

Cuadro 1			
Promedio de derechos arancelarios que enfrentan las exportaciones mexicanas en Estados Unidos (1985)			
País	Productos		Total
	NCCA 1-24a	NCCA 25-29a	
México	4.0	3.4	3.5

* Estos porcentajes incluyen los derechos de Nación Más Favorecida del S.G.P. a. NCCA-Nomenclatura del Consejo de Cooperación Aduanera.

FUENTE: Banco de datos de la CONCYD sobre medidas que afectan al comercio. UNCTAD, ID/b/888, 1985.

² Rodríguez Mendoza, Miguel, La Política Comercial de Estados Unidos y sus consecuencias para América Latina, Academia Nacional de Ciencias Económicas, serie cuadernos No 21, Caracas 1987, p. 32

³ La ley comercial da libertad a las industrias a hacer su petición.

Los derechos arancelarios reales más altos se aplican a las importaciones de los sectores textil, calzado, productos de piedra y cerámica, que son productos característicos en las economías de menor desarrollo como México.

En el cuadro 2, podemos ver los casos de derechos compensatorios en contra de productos mexicanos durante el periodo 1981-1985.

Cuadro 2				
Casos de derechos compensatorios (enero de 1981- abril de 1985)				
País	Afirmativo	Negativo	Total	Porcentaje de éxito para los demandantes
México	15	6	21	71.4%

FUENTE: Oficina del Representante de Comercio de Estados Unidos

Como podemos ver "...México se vio involucrado en casos de derechos compensatorios 21 del total de estos casos afectaron a productos mexicanos principalmente motores de autos y camiones, combustibles, partes de computadoras y de vehículos automotrices".⁴ Un caso de derecho compensatorio sobre artículos de papelería iniciado en 1985 involucró investigaciones sobre subsidios a los insumos, como resultado de los cambios introducidos por la Ley de Comercio y Aranceles de 1984 en los estatutos sobre derechos compensatorios y dumping; este caso fue luego retirado debido a la prueba del daño a la cual nuestro país ahora tiene derecho.⁵

⁴ Díaz Méndez, Berenice. La nueva política proteccionista de Estados Unidos y sus implicaciones en América Latina. Tesis de licenciatura en Relaciones Internacionales, UNAM, 1990, p. 218.

⁵ Debido a que firmó el Memorandum de Entendimiento sobre Subsidios e Impuestos Compensatorios en 1985.

"solamente en el renglón de cuotas compensatorias (antisubsidios), entre 1980 y 1986 se iniciaron 27 investigaciones contra productos mexicanos en Estados Unidos. México fue el país contra el que Estados Unidos lanzó un mayor número de investigaciones en este período, en abril de 1990 todavía estaban vigentes. Las protestas de los industriales mexicanos demuestran que estos casos han dejado de ser asuntos de especialistas y han pasado a ocupar su espacio en las preocupaciones gubernamentales."⁶

5.2. De la Ley de Comercio de 1974.

En esta ley, Estados Unidos estableció como propósito fortalecer las relaciones económicas con sus principales socios comerciales a través de un comercio abierto y no discriminatorio, se propuso eliminar barreras al comercio pero al mismo tiempo implantar salvaguardias contra la competencia causada por las importaciones injustas y lesivas que causen daño a su industria nacional.

Para el caso de México, es el Presidente estadounidense quien aplica o determina el arancel u otro tipo de restricciones a las importaciones. Así se aplican a productos de los sectores agrícolas, la industria y la minería.

Por otra parte el gobierno estadounidense iniciará acuerdos comerciales con sus socios para permitir las buenas relaciones, es decir, lograr la armonización, la reducción o eliminación de las barreras que impidan tener esas buenas relaciones. Podemos ver que los Estados Unidos llevan a cabo una política de lograr que sus productos entren en los diferentes mercados internacionales, mientras que por otra parte protege su industria nacional a través de la imposición de salvaguardias- como anteriormente se mencionó- de la competencia externa que lesione la industria nacional (ayudar a las diferentes ramas de la industria, empresas a adaptarse a los cambios que se dan en el comercio internacional tanto de bienes y servicios.)

⁶ García Moreno Víctor Carlos et al. "El Acuerdo de Libre Comercio México-Estados Unidos como instrumento para enfrentar el proteccionismo moderno", en Extraterritas sobre el TLC, Ariola, Carlos (comp), p. 47

Para los países en desarrollo en particular México, se propone concertar acuerdos comerciales para acelerar el crecimiento económico, asimismo para que puedan tener oportunidades de crecimiento para sus productos.

El signo distintivo del comercio entre México y Estados Unidos a partir de la segunda mitad de los años setenta fue el notablemente incremento en las exportaciones petroleras de México al mercado estadounidense.⁷

Uno de los sectores que ha sufrido más el proteccionismo estadounidense ha sido la industria del acero, esta ha sido una de las áreas más poderosas políticamente en los Estados Unidos y han sido numerosos los esfuerzos que han realizado para restringir el acceso de las importaciones acereras al mercado estadounidense. Durante el período comprendido entre 1971 a 1977 se presentaron 300 peticiones para el inicio de investigaciones antidumping de las cuales sólo 8 resultaron afirmativas. Para disminuir esto los principales países exportadores de acero tuvieron que negociar acuerdos de "restricción voluntaria" que estuvieron vigentes entre 1968-1974.

Posteriormente la administración dio a conocer un mecanismo conocido como "Price Trigger Mechanism" que estableció que todo producto que ingresaba a Estados Unidos a un precio inferior al precio de entrega de los productos de acero de Japón (que era el productor más competitivo) se consideraba como antidumping y quedaba sujeto a la investigación correspondiente. Sin embargo este mecanismo duró poco por que resultó muy difícil de administrar.

En 1973 México firmó un acuerdo sobre comercio de textiles con Estados Unidos, este ha sido un sector con el cual ese país ha sido muy proteccionista y lo han afectado, este acuerdo tuvo vigencia durante el periodo de 1974-1977, se restringió la entrada de productos como hilados de algodón, lana y fibras sintéticas, telas, ropa no manufacturada de productos de algodón, prendas de vestir.

⁷ En 1979 México recibió por concepto de exportaciones de petróleo crudo a los Estados Unidos, ingresos por 322 millones de dólares, ver Sales Sarrapy Carlos Leopoldo, "Proteccionismo comercial de los Estados Unidos hacia México 1980-1986" Tesis, IFAM, 1988, p. 40

Asimismo durante los siguientes años se dieron cuatro casos que involucró a productos mexicanos y en los que se utilizó la Clausula de Escape. En 1973 el espárrago fresco, congelado y procesado fue investigado por la Comisión Internacional de Comercio de Estados Unidos a petición de la Asociación de Productores de Espárragos de California y de Washington, quienes pedían una acción de compensación en ese producto. Debido a la división que existía en la Comisión Internacional de Comercio el Presidente dió la determinación de no llevar a cabo ninguna acción en contra de la importación de espárragos mexicanos.

Un segundo caso de la Clausula de Escape que afectó a las exportaciones mexicanas fue el Camaron. la petición se hizo en 1975 por el Congreso Nacional del Camaron de Estados Unidos. la investigación de la Comisión encontró que se causaba un daño a la industria pesquera y recomendó una compensación sin embargo no existía daño en la industria de camaron procesado y una vez más el Presidente rechazó cualquier acción de alivio.

En 1976 la Asociación de productores de Miel de Estados Unidos y la Asociación de Mercadotecnia de Miel de Grandes Lagos presentaron una petición de alivio en contra de la miel mexicana, durante su investigación la Comisión Internacional de Comercio sugirió que se aplicara una cuota por cuatro años una vez más el Presidente rechazo la determinación y no dispuso ninguna acción de alivio a los productores estadounidenses.

En 1979 la Comisión determinó que productos de cocina no eléctricos estaban causando un daño a la industria doméstica, el Presidente de estados Unidos dió una acción de alivio a través del aumento del arancel por un periodo de cuatro años.

5.3 Efectos e Influencia de la Ley de 1979.

"En 1978 se inició en Estados Unidos una acción antidumping en contra de las exportaciones mexicanas de tomate, berenjena, pimiento y calabaza. Esta acción fue la culminación de un largo proceso en contra de las exportaciones mexicanas de vegetales de invierno promovido por los agricultores de Florida, principales productores de vegetales de invierno en Estados Unidos."

La aplicación de normas arbitrarias de sanidad, calidad e inspección, órdenes de mercado e imposiciones de restricciones voluntarias entre otras, han ocasionado grandes pérdidas a los productores mexicanos.

En 1979 se promulgó la Ley de Acuerdos Comerciales, que modificó a la Ley de Comercio Exterior de 1974, ésta estableció:

a) una nueva política proteccionista la cual abrió la posibilidad de aplicar impuestos compensatorios a los productos que a juicio del Congreso estadounidense fueran subsidiados en el exterior y que:

b) el GATT deberá ser el único foro para el otorgamiento de la prueba del daño, es decir, un país que comercie con Estados Unidos está obligado a anular sus políticas de apoyos fiscales y financieros a sus exportaciones y demostrar que no las están subsidiando sólo en el seno de ese organismo.

Sin embargo los países subdesarrollados han sido afectados por Hevar a cabo ciertas políticas de apoyo a sus exportaciones, México como país en desarrollo no ha quedado fuera de las sanciones aplicadas por los Estados Unidos.

La política de apoyos fiscales y financieros a las exportaciones mexicanas aplicada a través de diversos programas como han sido: FOMEX, FOGAIN, FONEI, FONEP, CEPROFIS, PITEX, entre otros fueron sancionados. En

* A partir de 1967 Estados Unidos reinició la toma de medidas unilaterales agresivas y anticoooperacionistas en todos los aspectos

este sentido instituciones de fomento como el Banco de Comercio Exterior prácticamente se ven limitados a funciones secundarias. Lo mismo puede decirse de FOMEX y NAFINSA, que en sus líneas de crédito preferenciales a los exportadores mexicanos se restringen, así como los Certificados de Devolución de Impuestos (CEDI) y los Certificados de Promoción Fiscal (CEPROFIS), podemos notar que se anula nuestra ya tradicional política de fomento a las exportaciones para captar divisas del exterior.⁹

Debido al impacto de los criterios más restrictivos de la Ley de 1979, sobre la aplicación de las nuevas disposiciones en materia de subsidios, una acción por impuestos compensatorios en contra de las exportaciones mexicanas de prendas de vestir de cuero se inició en 1980 (anteriormente se había presentado la misma demanda en contra de exportaciones mexicanas de espárragos y productos textiles, el Departamento del Tesoro concluyó que el programa CEDI debía considerarse como una práctica aceptable, reclamándose que la decisión anterior era inconsistente con las nuevas disposiciones de la ley en materia de subsidios.

"Después de la expedición de la Trade Act of 1979 y de la aplicación del Plan Nacional de Desarrollo, la industria y las asociaciones de comercio de los Estados Unidos presentaron innumerables solicitudes en contra de dichos programas y subsidios."¹⁰ (ver anexo cuadro 3)

De las investigaciones administrativas efectuadas entre 1980 y 1990 se presentaron 27, 24 antes de la firma del Entendimiento Comercial sobre Derechos e Impuestos Compensatorios entre ambos países y 3 después de la firma del documento.

b) "En la legislación estadounidense no sólo no se hace referencia alguna a elementos de trato especial y diferenciado para países en desarrollo (Ronda Tokyo) sino que en cambio el Congreso estableció que el beneficio requisito del perjuicio material como condición previa a la imposición de impuestos compensatorios

⁹ Ver capítulo 4

¹⁰ Smith F. James, "Ley de prácticas y el ALC-Canadá y Estados Unidos y la Ley Omnibus de Comercio y Competitividad", p. 78

sólo sería aplicable a aquellos países del acuerdo, es decir, a los siguientes países:

- 1-signatarios del Código de Subsidios o que suman las obligaciones del Código;
- 2-los que han asumido obligaciones con respecto a Estados Unidos que sean sustancialmente equivalentes a las obligaciones estipuladas en el Código;
- 3- los que sin ser miembros del GATT tuvieron un convenio comercial en vigor con Estados Unidos al 19 de junio de 1979 y en el que se hubiere establecido un trato incondicional de nación más favorecida"¹¹

Desde 1980 (a la entrada en vigor de la ley comercial de 1979) hasta la firma del entendimiento entre México y Estados Unidos, los exportadores mexicanos fueron sujetos a los derechos compensatorios sin el beneficio de la prueba del daño, es decir, los solicitantes no tuvieron que probar el daño sufrido o estar sujetos a dicho daño para posteriormente aplicar una sanción.

"Los fallos positivos de derechos compensatorios no provienen de casos vinculados con el GATT, ni con el Código de subsidios del GATT, sino que se derivaron de varios precedentes judiciales y administrativos estadounidenses, en el sentido de que los programas de desarrollo regionales y para industrias específicas implantadas por el gobierno, equivalen a "bonificaciones" dentro del marco de la ley arancelaria de 1930. De hecho la ley de 1979 establece que los programas de cierta índole "limitados a una empresa o industria específica o grupo de empresas o industria" constituyen subsidios internos."¹²

Estos precedentes se han descrito basados en el principio de que la ley examina los efectos y los resultados, no los motivos. Por lo tanto, los programas diseñados para alentar el desarrollo de economías deprimidas o subdesarrolladas, o los programas de descentralización para compensación por ventajas en estructura que gozan las regiones altamente urbanizadas se

¹¹ Vega Cánovas, Gustavo, "Las exportaciones mexicanas y el neoproteccionismo norteamericano" en Meyer Lorenzo, México-Estados Unidos, 1982, COLMEX 1982, p. 43

¹² Smith, F. James, *Op. Cit.*, p. 278

consideran no obstante "subsidios nacionales", si de ellos resulta una ventaja comparativa o una bonificación.

A los países que no son miembros del GATT, el impuesto compensatorio es aplicado automáticamente una vez que se determina la existencia de un subsidio. A fin de evitar impuestos compensatorios, aquellos gobiernos que como el de México concedían Certificados de Devolución de Impuestos (CEDI) a ciertos productores nacionales, tuvieron que probar que dichos programas cumplieran con el fin de reembolsar exclusivamente impuestos indirectos, además se tiene que proporcionar una información precisa y detallada de su modo de operación en relación al producto que se exporta (caso de prendas de cuero), sin embargo los argumentos mexicanos fueron rechazados y el departamento de comercio decidió aplicar impuestos compensatorios a las importaciones de cuero procedentes de México por un monto de 5.2 (5%) del ad valorem.

Así, la utilización que se daba a una serie de disposiciones discriminatorias en contra de países no miembros del GATT, y nuevas reglas más estrictas para evaluar programas de estímulos a las exportaciones facilitaría que una práctica perfectamente legítima para apoyar las exportaciones mexicanas de acuerdo con las pautas internacionales fuera definida como subsidio y por lo tanto se aplicarían impuestos compensatorios.

En el caso de exportaciones mexicanas de baldosas y tejas de cerámica en 1981, se denunció el programa CEDI, CEPROFIS y FOMEX que se calificaron como "subsidios domésticos".

"Tal como lo señaló Paula Stern, uno de los miembros de la Comisión Internacional de Comercio (CIC) del USITC, "Desde 1980, la CCI ha manejado 650 casos de derechos antidumping y derechos compensatorios, más de la cuarta parte de los cuales constituyen demandas en contra de países deudores. De los 100 casos que se iniciaron en contra de Argentina, Brasil, México y Venezuela, todos con la excepción de diez fueron introducidos a partir de comienzos del año 1982."¹⁴

¹³ Arriola, Carlos, *Op.Cit.* p. 46

¹⁴ Rodríguez Mendoza, Miguel, "La Política..." *Op.Cit.* p. 39

5.4 El Impacto de la Omnibus Trade Bill de 1984.

En 1984 se aprobó una nueva ley comercial que aumentó la discrecionalidad y reciprocidad en la aplicación de los instrumentos de la política comercial estadounidense. Se vinculó la entrada de productos al mercado estadounidense con la apertura de los mercados de sus socios comerciales, así como al respeto a los derechos de propiedad intelectual y las facilidades para la inversión extranjera directa, asimismo se ordenó una revisión completa de los productos incluidos en el Sistema Generalizado de Preferencias y se dieron a conocer los resultados de esta en enero de 1987.

Por lo que se refiere a México esta revisión clasificó como suficientemente competitivas a exportaciones mexicanas por un valor de \$483 millones de dólares, de los cuales el 90% incluyó productos elaborados.¹⁵

Comparada con la legislación anterior de 1979, la de 1984 representó un retroceso con respecto al compromiso de Estados Unidos en favor del libre comercio y un trato especial y diferenciado para los países en desarrollo, incluido México, debido a que concedió al ejecutivo la facultad de considerar si un país puede ser denominado como en desarrollo, además de imponer restricciones que no tienen que ver con las importaciones bajo el SGP.¹⁶

Con respecto al esquema de preferencias, con esta nueva ley cambió la naturaleza del Sistema Generalizado de Preferencias, dejando de ser un instrumento de carácter no recíproco y unilateral en favor de los países en vías de desarrollo, para transformarse en un mecanismo de negociación a fin de tener concesiones comerciales de su parte.

EL SGP, fue utilizado por Estados Unidos para prestar a los países en desarrollo a que abran sus mercados a las importaciones de bienes y servicios estadounidenses, protege los derechos de propiedad intelectual y

¹⁵ Sales Sarapay Carlos Leopoldo, "Proteccionismo ..." Op.Cit. p. 114

¹⁶ Sección 502 de la Ley de Comercio de 1984.

modifiquen las políticas sobre inversión extranjera que en opinión de ese país distorcionan el comercio.

"Para México la nueva ley de 1984 por medio de la cláusula 301 establece que si nuestro país no realiza los esfuerzos necesarios para la protección adecuada de la propiedad intelectual podría enfrentar mayores restricciones comerciales e incluso la pérdida de ebeneficios bajo el SGP."¹⁷

La amenaza que representó para México la nueva legislación comercial de 1984, al intentar excluir del SGP a productos mexicanos constituyó una fuerte preocupación, pues el esquema de preferencias fue un instrumento vital para nuestro país, ya que por medio de este han ingresado al mercado estadounidense 1,363¹⁸ productos libres de arancel, lo que dió a los empresarios mexicanos un margen de competitividad frente a los demás exportadores que concurren al mercado estadounidense.

Nuestro país se ha visto seriamente afectado por la Clausula de Necesidad Competitiva¹⁹ que tiene por objeto limitar los beneficios que los países puedan recibir en un producto determinado

En 1989 se eliminó a México de 45 fracciones con exención tarifaria otorgada por el SGP, debido a la Cláusula de Necesaidad Competitiva los principales productos afectados fueron : legumbres, marcos de madera, conductores eléctricos y baterías para conservar energía. Esto llevó a las autoridades mexicanas a negociar con su contra parte estadounidense un acuerdo bilateral a través del cual se le otorgaba a México la llamada "prueba del daño"²⁰

¹⁷ Díaz Mendez Berencie, *Op. Cit* p. 250

¹⁸ Sierra Valencia Griselda, "Pretende E.U. excluir a México del SGP.", Uno más Uno, octubre 1 de 1989, p. 15

¹⁹ Según esta los países pierden su carácter de beneficiarios en relación con un determinado producto, si este excede el 50% en la participación de las importaciones totales y cuando estas importaciones sobrepasan un límite cuantitativo que se ajusta anualmente para reflejar el crecimiento del PIB de Estados Unidos. En el caso de México la CNC se aplica a productos cuyo valor asciende a 2,300 millones de dolares, ver en Comercio Exterior, Julio de 1985, suplemento, vol. 35, num. 7, p. 723

²⁰ Ver capítulo 4

El número de productos provenientes de México que entran al mercado estadounidense bajo el SGP es cada vez más reducido debido a las revisiones que anualmente se llevan a cabo en la oficina del Representante Comercial Estadunidense. En el cuadro 1 podemos ver el monto por el cual fueron excluidos productos mexicanos debido a la Cláusula de la Necesidad Competitiva, en 1984.

Cuadro 3			
Exclusiones en virtud de la Cláusula de Necesidad Competitiva aplicada a exportaciones mexicanas.			
Millones de Dólares			
	1981	1982	1983
México			
	1,224,995	1,693,914	2,278,651
			3,137,414

FUENTE: Calculado a partir de informaciones suministradas por el Centro de Información sobre el SGP del Representante e Comercio de Estados Unidos.

En 1987 los beneficios del SGP se redujeron lo que afectó a 34 productos mexicanos entre los que encontramos: combustibles, motores de auto y camiones, aparatos de T.V., entre otros. Los beneficios disminuyeron en un 16% para México, es decir, de \$1,290 a \$1,010 millones de dólares si se compara con el nivel de 1985.

En cuanto a la Cláusula de Graduación del SGP, que se aplica a los productos de países en los cuales las autoridades comerciales en los Estados Unidos consideran que han alcanzado un alto nivel de competitividad y no necesitan por más tiempo del beneficio preferencial, México fue afectado por un gran número de productos graduados por un monto total de \$201.3

millones de dólares²¹ entre los que encontramos: productos manufacturados, partes para vehículos automotores, cuadros, circuitos eléctricos, cables para encendido, motores de expulsión para automóviles, partes sueltas de máquinas de oficina, generadores y motores, conductores aislados para electricidad, bolsas y otros artículos de papel y aparatos sanitarios de materias cerámicas. Cabe mencionar que estos nueve productos abarcaron más del 10% del valor de las exclusiones de 1984 para nuestro país.²²

Otro grupo de productos mexicanos excluidos lo constituyen las exportaciones tradicionales del sector agropecuario, entre las que destacan pepinos frescos, berenjena, tomate fresco, coles, legumbres y hortalizas así como frutas, principalmente los melones.²³ Asimismo se excluyeron molduras corrientes, marcos para cuadros de madera, vidrio y cobre negro blister.

La sección 301 de la Ley de 1984²⁴ ha sido utilizada por Estados Unidos para enfrentar las supuestas prácticas desleales de terceros países, esta confiere al Ejecutivo una mayor facultad para intentar modificar leyes, políticas o prácticas de un gobierno extranjero que Estados Unidos considere injustificadas, discriminatorias o irrazonables, así como la adopción de medidas que se consideren apropiadas y viables incluyendo el empleo de medidas represivas si fuese necesario.

Entre los cambios más preocupantes están los alivios comerciales a las importaciones que son los que amplían el alcance de la sección 301 de la Ley de Comercio de 1974 en materia de represalias. Amplió el poder de represalia del Ejecutivo abarcando otros temas además del comercio de bienes, el comercio de servicios, asuntos de inversión y de propiedad intelectual.²⁵

²¹ SELA, Estudios de casos de disputas comerciales entre Estados Unidos y América Latina, SP/SL/XIII-OD NUM 5, p. 35

²² *Ibid.*, p. 35

²³ Díaz Méndez, Berenice, "La nueva política," *Op. Cit.*, p. 249

²⁴ La sección 301 representa una amenaza constante, sobre todo por que el gobierno estadounidense ha declarado que seguirá utilizando este régimen con el fin de presionar a los países extranjeros para que modifiquen sus políticas comerciales.

²⁵ Denominados nuevos temas en la Ronda Uruguay.

La propiedad intelectual fue identificada por la administración Reagan como asunto clave para el comercio y la capacidad competitiva estadounidense, siendo los países latinoamericanos los principales blancos de los esfuerzos bilaterales de los Estados Unidos para fortalecer y mejorar la protección de los derechos de propiedad intelectual. México fue uno de los países más afectados.

La disposición 301 afecta las exportaciones de México en el área de la alta tecnología al tratar de competir con las empresas estadounidenses e intentar desarrollar una capacidad propia en computadoras y procesamiento de información.

La justificación que se ha dado a la utilización fue que constituía una alternativa a la adopción de la legislación proteccionista más estricta por parte del Congreso estadounidense, sin embargo, la aplicación de este tipo de medidas de represalias tienen consecuencias aún más negativas para los países afectados, por cuanto no solo contribuyen a una disminución de sus exportaciones, sino que pueden llegar a poner en tela de juicio sus políticas internas.

Durante el periodo de 1980 a 1985, Estados Unidos emprendió 27 investigaciones de impuestos compensatorios en contra de los productos mexicanos, colocando a México como el país contra el cual los Estados Unidos emprendieron un mayor número de este tipo de acciones.

Entre los obstáculos al comercio con los Estados Unidos están las barreras arancelarias (aranceles pico) y las no arancelarias (medidas sanitarias, fitosanitarias y normas) y cuotas como podemos ver en los siguientes cuadros.

"Entre 1975 y 1986 las exportaciones mexicanas de productos agropecuarios enfrentaron fructuantes barreras debido a restricciones fitosanitarias."²⁶

²⁶ Documento, Bancomext, Cambio Estructural Memorias, México, 1990, p. 20

BARRERAS ARANCELARIAS (ARANCELES PICO)	
PRODUCTOS	ARANCEL AD VALOREM (%)
ACEITUNAS	82.6
CALZADO (CIERTO TIPO)	73.2
BRANDY	66.5
ESCOBAS	60.2
PISTOLAS Y OTRAS ARMAS DE FUEGO	51.7
VASOS DE VIDRIO	38.0
TEXILES (CIERTO TIPO)	37.5
MELONES	35.0
CAMISAS	34.6
PANTALONES DAMA	30.0
ABRIGOS DAMA	29.5
JUGO CONGELADO (NARANJA)	27.9
JICAMAS Y CALABAZAS	25.1

FUENTE: Op. cit. p 25

Entre los casos más importantes que las exportaciones mexicanas han enfrentado tenemos que en 1982, los cítricos fueron suspendidos temporalmente por estar infectados de "bacteriosis"²⁷. En 1984 se impidió la entrada al mercado estadounidense de naranjas, mandarinas y toronjas por utilizar insecticidas prohibidos en los Estados Unidos, asimismo en 1985 se dió otro embargo contra productos cítricos debido a que eran portadores de larvas de la mosca de la fruta.

También se han limitado las exportaciones de jugo de limón debido al incumplimiento de las normas de etiquetado e identificación de ingredientes, y el tomate se ha visto obstaculizado por no satisfacer los requisitos de grado, tamaño y empaque.²⁸

²⁷ Por negociación de ambos gobiernos se logra la reapertura.

²⁸ Las importaciones sujetas a restricciones técnicas y sanitarias tuvieron un valor de 98 millones de dólares en 1984, ver Sales Sarrapy, Leopoldo

Para 1988 los productos de mayor controversia fueron la fresa, el mango y el aguacate, los cuales utilizan como insecticida al dibromuro de metilo que no es aceptado por las autoridades estadounidenses.

Las nuevas disposiciones relativas a los subsidios a los insumos y la acumulación de importaciones contenidos en la Ley de 1984 afectaron las exportaciones mexicanas en los artículos de escritorio, argumentando que estos se beneficiaban de un subsidio a la pulpa y al papel, asimismo afectaron las exportaciones mexicanas de miel.

5.5 La Ley de Comercio y Competitividad de 1988. ¿Instrumento proteccionista o defensa del librecambismo?

En la competencia comercial que practican los países industrializados para ampliar sus ventas al exterior, utilizan una serie de acciones que no son buenas y que por el contrario afectan a otros países. Mientras están llevando a cabo una política proteccionista, al mismo tiempo abogan y apelan la necesidad de la libertad de comercio que en la práctica, se transforma en la exigencia de libertad irrestricta de importaciones para con sus productos.

Así, la ley de 1988 pone especial énfasis en el respeto a los derechos intelectuales (patentes y marcas) y exige a los socios comerciales de los Estados Unidos la plena liberalización del comercio de servicios, dándole especial importancia a las telecomunicaciones.

La promulgación de esta ley constituye la plena coronación del proteccionismo estadounidense y la negación del libre comercio, al igual que la utilización de represalias como armas de presión y negociación.

"Desde la perspectiva de uno de los principales socios comerciales de Estados Unidos como México, uno de los aspectos más preocupantes de la nueva ley comercial es que refuerza dos tendencias peligrosas en la política de comercio exterior estadounidense: la tendencia hacia el neoproteccionismo legal y la tendencia a incrementar las limitaciones a la autoridad discrecional del presidente de Estados Unidos en el manejo de la política comercial y en particular para conceder alivio a las industrias sujetas a la competencia de las importaciones."²⁹

También incluye disposiciones importantes en relación con procedimientos para agilizar la aprobación del Congreso de acuerdos comerciales tanto bilaterales como multilaterales negociados por el gobierno llamado "via rápida"³⁰. Esta vía rápida para agilizar la aprobación del Congreso resulta muy importante en el progreso de las relaciones entre México y Estados Unidos, pues puede servir para propiciar la expansión de las exportaciones mexicanas en el mercado estadounidense.

En lo referente a los recursos naturales, la ley señala que "no se les aplicara el impuesto compensatorio a las importaciones que contengan insumos de bajo precio. Sin embargo, si podrán estar sujetas a los procedimientos previstos por la sección 301, las importaciones procedentes de países que impidan o limiten a la inversión estadounidense, los programas gubernamentales de otros países."³¹ Esta modificación no elimina totalmente la amenaza, sin embargo los casos de la sección 301 que se refieran a demandas de prácticas razonables no son tan amenazantes como los procedimientos para impuestos compensatorios cuya imposición es automática.

Por otra parte, las importaciones de productos perecederos se ven afectados debido a una nueva disposición contenida en la ley que permite imponer sin previo aviso restricciones a la misma. La medida permite que se otorgue, por razones de la Cláusula de Escape, 28 días a partir de la fecha en

²⁹ Vega Cánovas, Gustavo. "La ley estadounidense de comercio de 1988: implicaciones globales y efectos en las relaciones comerciales de México con Estados Unidos". COLMEX, p. 66

³⁰ Procedimiento legal y administrativo establecido en la sección 1103(b) de la Omnibus Trade Bill de 1988

³¹ Vega Cánovas, Gustavo. La ley estadounidense... Op. Cit. p. 77

que el solicitante pida protección,³² mediante la imposición de cuotas estrictas o arancele lo cual podría ser una amenaza para las exportaciones mexicanas que se sometan a un proceso de vigilancia, puesto que el alivio se puede dar sin previo aviso como en los productos exportados de tomate, frutas de invierno, legumbres y flores.

En virtud de las modificaciones que se establecieron a la sección 201(denominada Cláusula de Escape) de esta ley, existe la posibilidad de poner en peligro el dinamismo de la industria maquiladora, debido a que uno de los factores principales que se toma en cuenta para determinar el daño a la industria, es el rendimiento de la misma.

La nueva Ley sólo permite que se tomen en cuenta las utilidades generadas por la producción interna, es decir:

"...en los casos de cláusula de escape, la Comisión Internacional del Comercio, aparentemente no podrá tomar en cuenta las ganancias generadas en las empresas maquiladoras para calcular las utilidades de la empresa matriz y tendrá que separar las utilidades que se deriven de esas operaciones. Este cambio, por consiguiente, aumenta la probabilidad de que las importaciones de las maquiladoras queden sujetas a resultados positivos de daño..."³³

La amplia definición que la ley de 1988 proporciona con respecto a las prácticas comerciales injustas, sujetas a represalias bajo la sección 301 puede incluir casi cualquier acción que tome un gobierno para fomentar una industria, desde la protección de industrias recientes, la ayuda regional, los subsidios para investigación y apoyo promocional, ayuda que todos los países proporcionan. De esta forma, la ayuda gubernamental que se brinda a algunas industrias mexicanas cuya producción se exporta, podría encuadrar dentro del parámetro del programa ilegal -de acuerdo a lo antes mencionado- sin tomarse en cuenta la necesidad que tienen países como México de apoyar en alguna forma a sus industrias con el fin de que estas alcancen niveles de competencia internacional.

³² *Ibidem*, p. 78

³³ *Ibidem*, p. 79

"Los objetivos principales en cuanto a los países en desarrollo son asegurar que estos países generen beneficios recíprocos y (asuman) obligaciones equivalentes con respecto a sus prácticas de importación y exportación." y "establecer los procedimientos para reducir los beneficios de comercio no recíprocos para los países en desarrollo más avanzados."³⁴

En 1989 se puso en marcha una provisión muy controvertida dentro de la legislación comercial de 1988, conocida como "**super 301**" la cual otorga al Presidente poderes amplios para buscar compensaciones de países extranjeros que dañan el interés comercial de Estados Unidos. También otorga al Representante comercial de ese país amplio poder para que identifique a aquellas prácticas como prioritarias y países que las aplican, asimismo iniciar investigaciones y buscar un remedio para ser aplicado.

La super 301, fue uno de los cambios más importantes y necesarios en la legislación estadounidense, ya que su sentido cambió con respecto a la habitual "**sección 301**" en cuanto a los procedimientos que le otorga al representante comercial de Estados Unidos una autoridad discrecional para la investigación de prácticas comerciales aplicadas por otros países que afectan el comercio estadounidense, estas deben ser investigadas y conocer en que momento se realizan. Asimismo especifica que para una fecha determinada el representante debe identificar y empezar las investigaciones que considera prioritarias y de que países provienen, que impide que las exportaciones estadounidense entren a sus mercados.

La habitual sección 301 otorga al representante comercial estadounidense la autoridad para negociar con las barreras comerciales una por una, mientras que la super 301 le permite negociar con un gran número de barreras e identificar aquellos países que realizan la mayoría de esas barreras.

"La super 301 fue un instrumento importante y necesario para abrir los mercados internacionales a los productos estadounidenses"³⁵

³⁴ Smith F. James, *Op.Cit.* p. 287

³⁵ SECOFI, 1990, p.1

Como podemos notar la promulgación de esta sección tuvo un fin, que fue abrir los mercados internacionales a los productos estadounidenses, y aquellos países que realizaran prácticas proteccionistas que impiden el acceso de los productos de Estados Unidos a su mercado se les aplicaría sanciones fuertes por parte del gobierno estadounidense.

Es importante mencionar también que se implementó la "especial 301", la cual otorgó autoridad al representante comercial estadounidense para detectar aquellos países que niegan una protección a los derechos de propiedad intelectual y el acceso a las firmas estadounidenses, asimismo determinar que países son prioritarios para aplicar sanciones considerando lo siguiente:

- a) aquellos países que aplican una gran variedad de políticas y prácticas que afectan a los derechos de propiedad intelectual de Estados Unidos,
- b) que sus prácticas afectan y tienen un impacto sobre los productos estadounidenses,
- c) que no negocian de buena fe o que hacen un progreso significativo para negociar.

"En 1989 el representante comercial estadounidense tuvo una lista de 25 países, en los que puso su atención, y entre ellos se encontraba México. Sin embargo en 1990, la representante comercial Carla Hills dió un reporte mencionando que varios países estaban trabajando en la protección de los derechos de propiedad intelectual especialmente México entre otros."³⁶

Dos aspectos de la ley que pueden tener impacto en las negociaciones futuras del Acuerdo General entre Estados Unidos y México, particularmente en relación a las prácticas desleales del comercio son un número de modificaciones a los estatutos antidumping y derechos de aranceles, y la renovación de la autoridad de negociar del Presidente de los Estados Unidos.

Aunque se necesita de la aprobación del Congreso para implementar los resultados de las negociaciones, éste no puede enmendar el acuerdo. La autoridad del "fast track" expiró el 1 de enero de 1993. Este porcedimineto

³⁶ *Ibidem*, p. 6

fue usado para implementar el Acuerdo de Libre Comercio y puede de la misma manera ser usado en México para resolver asuntos de prácticas de comercio desleal, particularmente a la luz de la nueva posición más firme que asumió Estados Unidos bajo el proyecto de ley de 1988 que trata de comercio injusto.

Un ejemplo de la nueva firmeza es el requisito del proyecto de ley estipula que los Estados Unidos identifique las naciones que tienen excedentes de comercio persistentes y mantienen barreras comerciales que son injustificadas y no razonables.

La lista de las prácticas al ser evaluadas y considerar el castigo, incluye la violación de los derechos de los trabajadores, provisión que fué introducida por los sindicatos. Muchas de estas provisiones se hicieron pensando particularmente en Japón.

El proyecto de ley también hace varias enmiendas a los estatutos de antidumping y derechos de aranceles, algunos son de procedimiento por ejemplo, el proveer la rápida recolección de información para una investigación bajo "circunstancias críticas" y acelerar la autoridad de revisión.

Dentro de la amplia gama de cambios significativos y sustanciales que pueden afectar a México son los siguientes:

- 1) "La decisión en el caso de Cabot Corporation vs Estados Unidos, (i.e. aunque algún subsidio este disponible es compensatorio si de hecho sólo provee beneficios a una empresa o industria específica) esta ahora codificada en el (1312 de la Ley Omnibus de Comercio y Competitividad).
- 2) Se establece que los Estados Unidos pueden revocar el estatuto de un país extranjero como "un país bajo el acuerdo" si el país no cumple con las obligaciones del Código de Subsidios del GATT. Al igual que la provisión generalmente codificada lo que ha sido la práctica de los Estados Unidos y por lo tanto no tenga ningún impacto inmediato. Sin embargo, esta provisión enfatiza la habilidad del vecino país de tomar la opción de salir del

Entendimiento México-Estados Unidos sobre Subsidios y Derechos Compensatorios, bajo la ley estadounidense si siente que México no está cumpliendo con los acuerdos.”³⁷

Esta nueva legislación comercial establece un nuevo concepto de reciprocidad comercial, al mismo tiempo que contiene elementos de presión y represalias con aquellos países con los que Estados Unidos mantiene un déficit comercial. Como se mencionó en el capítulo 3 la sección conocida como Super 301 de la ley de 1988 exige al representante comercial identificar a los “países prioritarios” que mantienen prácticas desleales, esto constituye un instrumento para obligar a la negociación sin otorgar ninguna concesión por parte de Estados Unidos. Esta autoridad concedida al representante comercial afecta y afectará a muchos productos mexicanos en el sentido de que las peticiones de las empresas incluirán a diversos productos para que sean acogidos con estos estudios y posteriormente sean afectados por las disposiciones de la sección anteriormente citada.

Como podemos darnos cuenta, esta nueva legislación es un instrumento de tipo proteccionista que fue diseñada con la finalidad principal de proteger a la economía estadounidense de la competencia extranjera a través del establecimiento de medidas restrictivas gubernamentales a las importaciones, tales como cuotas, aranceles, licencias, acuerdos y otros con el fin de reducir o frenar las importaciones.

Para México se manifiesta la política proteccionista estadounidense a través de la reciprocidad condicionada, es decir, Estados Unidos abre sus mercados a los productos mexicanos en la medida en que nuestro país abra su mercado nacional a los productos estadounidenses dejando de lado el trato preferencial.

³⁷ Smith, F. James, *Op. Cit.*, p. 228

5.6 Los Efectos Actuales de la Legislación Comercial Estadunidense en el Comercio Exterior Mexicano y sus Perspectivas frente al Tratado de Libre Comercio.

Los parámetros tradicionales que hasta hace algunos años regían las relaciones comerciales entre México y Estados Unidos han cambiado debido a la exigencia del país vecino de diseñar una política económica libreecambista, como parte de una estrategia tendiente a recuperar competitividad internacional y por ende hegemonía a partir de la reestructuración de un espacio geoeconómico que se concretó en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

En la agenda estadunidense de los años ochentas, la noción de un acuerdo de libre comercio con México no era muy clara, tampoco para 1989 esa noción no se contemplaba. No fué hasta que el Presidente George Bush dió varias señales de que buscaría mejorar las relaciones con su vecino del sur.

Durante el año de 1990, Carlos Salinas de Gortari emprendió un viaje a la Comunidad Europea para tratar de diversificar nuestro comercio en ese continente, además de atraer inversión, sin embargo el éxito no fue muy bueno y poco después de su regreso propuso iniciar pláticas de libre comercio con Estados Unidos.

"El punto de cambio entre las viejas y nuevas propuestas de integración se sitúan en la reubicación geoeconómica y geopolítica de México que ha decidido asumir finalmente el gobierno de Salinas de Gortari y que posiblemente le otorge un contexto económico internacional en el que no juega únicamente la hegemonía de Estados Unidos."³⁸

Ante el Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá, se planteó a México la necesidad de negociar algún tipo de participación en ese acuerdo, u optar por un acuerdo similar a fin de prevenir la desviación del comercio que tal acuerdo genera en sectores o productos de interés para

³⁸ Gutiérrez Haces, Ma. Teresa, "El Estado Mexicano y Estados Unidos: del proteccionismo al libre comercio", en Alonso Jorge et al, El Nuevo Estado Mexicano, tomo I, Estado y Economía, Guadalajara 1982, p. 81

nuestro país. La opción de quedar fuera del área de libre comercio fue la más arriesgada sobretudo en un momento en el que en Estados Unidos existe una creciente presión en favor del proteccionismo.

"El área de libre comercio es un instrumento de cooperación económica que sirve para alcanzar el objetivo de liberalizar el comercio entre los países miembros. Los países socios en una área de libre comercio no pierden la autonomía de decisión en materia de política migratoria o de regulación del flujo de capital de los otros países miembros y mantienen una absoluta autonomía de decisión para regular el comercio de terceros países. Todo lo que al área de libre comercio garantiza en el supuesto más ambicioso es que los bienes y servicios de cada país miembro penetren a los mercados de los otros miembros libres de restricciones arancelarias y no arancelarias."³⁹

Por otra parte, no se habían dado soluciones internacionales a la problemática de las protecciones no arancelarias - hasta ahora- en el seno del GATT. El intento de este organismo de reglamentar el dumping y los subsidios a través de sus códigos de conducta parece haber fomentado y no disminuido estos problemas.

Podemos decir que es en algunos acuerdos regionales, en especial el Acuerdo de Libre Comercio México-Estados Unidos-Canadá donde se realizó un esfuerzo mayor por atacar el proteccionismo no arancelario. Las aportaciones legales del acuerdo se localizan en dos áreas fundamentales: en el área de la resolución de disputas se busca garantizar el cumplimiento de las obligaciones del acuerdo y evitar su renegociación continua. Respecto a la aplicación proteccionista de las leyes pretende crear mecanismos profesionales trinacionales que controlen la arbitrariedad a nivel nacional.

"Podemos enumerar seis manifestaciones del proteccionismo moderno a las que puede hacer frente un acuerdo de libre comercio:

³⁹ Vega Cánovas, Gustavo, "¿Hacia un Acuerdo de Libre Comercio ?" en Arriola Carlos, Testimonios sobre el TLC, 1994, p. 35

- a) salvaguardias
- b) los acuerdos de ordenación de mercados
- c) los acuerdos de restricción voluntaria de exportaciones
- d) la imposición ante cuotas compensatorias a los productos extranjeros subsidiados y de cuotas antidumping a aquellos productos que se venden a un precio menor al justo
- e) los estándares técnicos y,
- f) el cambio de Leyes⁴⁰

Con el TLCAN, se pretende promover un mejor y más seguro acceso de nuestros productos mexicanos al mercado estadounidense y por ende canadiense, reducir la vulnerabilidad de nuestras exportaciones ante medidas unilaterales y discrecionales, permitir a México profundizar el cambio estructural de su economía que inició a partir de 1985 al propiciar el crecimiento y fortalecimiento de la industria nacional mediante un sector exportador sólido y con mayores niveles de competitividad. Sin embargo como consecuencia de la posición económica más débil de nuestro país muchas de las industrias podrían desaparecer antes de tener una oportunidad de penetrar a los mercados canadiense y estadounidense.

Como podemos ver en el periodo de 1990 las relaciones comerciales entre México y Estados Unidos están encaminadas a una relación más estrechas a través del Tratado de Libre Comercio que elimine las principales restricciones comerciales entre ambos países.

El 11 de junio de 1990 el Presidente George Bush y el Presidente de México Carlos Salinas de Gortari aprobaron su meta de un Acuerdo de Libre Comercio entre ambos países, posteriormente son el representante comercial estadounidense Carla Hills y el Secretario de Comercio y Fomento Industrial Jaime Serra Puche quienes realizaron las respectivas consultas nacionales y llevar a cabo los trabajos preparatorios para iniciar negociaciones de libre comercio.

El 21 de agosto del mismo año el Presidente mexicano Salinas propuso formalmente tomar los pasos necesarios para iniciar negociaciones del TLCAN, por su parte el Presidente estadounidense George Bush notificó al

⁴⁰ García Moreno, Carlos et al. EL Acuerdo de ... Op.Cit p. 48

Senado su intención de negociar un acuerdo de libre comercio con su vecino del sur.

Un año después los diferentes representantes comerciales de los tres países se reunieron para iniciar negociaciones de Libre Comercio de América del Norte. Las negociaciones comenzaron después de la extensión el 28 de mayo de 1991 de procedimientos negociadores de acuerdos comerciales "Fast Track" por el Congreso (ver sección 1103 de la ley de 1988).

Durante las negociaciones, las áreas en que se enfocaron a tratar fueron: los aranceles, las barreras no arancelarias, las reglas de origen, las provisiones antidumping, la protección a la propiedad intelectual y el estatus de las restricciones mexicanas a la inversión directa estadounidense.

En el TLCAN uno de los principales rubros que Estados Unidos debe enfrentar y llegar a soluciones es a la reducción de las tasas arancelarias, en aquellos bienes en donde el arancel es cero debe permanecer en ese nivel, y los otros aranceles deben reducirse durante los primeros tres, cinco o diez años progresivamente. Esto permitirá a las industrias estadounidenses dedicadas a la producción de frutas o vegetales a no sufrir un daño por parte de la competencia mexicana.

En la eliminación inmediata de aranceles tenemos que "Se consolida el acceso preferencial a las exportaciones mexicanas (Sistema Generalizado de Preferencias). Estados Unidos y Canadá desgravarán el 84% y 79% de las exportaciones mexicanas no petroleras. México desgravará solo 43% y 41% de las importaciones provenientes de Estados Unidos y Canadá."⁴¹

"La desgravación al quinto año será que Estados Unidos y Canadá liberarán otro 8% adicional de las exportaciones no petroleras de México."⁴²

"Al décimo año Estados Unidos y Canadá desgravarán otro 7 y 12% de las exportaciones no petroleras de México respectivamente. Al decimoquinto año las partes desgravarán el restante 1% de sus importaciones."⁴³

⁴¹ SECOFI, "El Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Un paso más" México, 1992, p. 6

⁴² *Ibid.*, p. 6

⁴³ *Ibid.*, p. 6

Las barreras no arancelarias también están incluidas en el acuerdo, para México tiene un alcance negativo ya que tiene que llevar a cabo una fase de eliminación de licencias de importación que afectan a los bienes o productos estadounidenses y de la contraparte estadounidenses las cuotas que regulan los textiles por medio del acuerdo multifibras deben ser quitadas.

"Se eliminarán los permisos, cuotas y otras restricciones cuantitativas a las exportaciones e importaciones de la zona. Las exportaciones mexicanas no podrán ser discriminadas por disposiciones locales de los estados y provincias de Estados Unidos y Canadá."⁴⁴

Otro rubro importante son las reglas de origen, ya que los bienes se pueden exportar a Estados Unidos bajo el acuerdo sólo cuando una proporción de su valor es creado entre México y Estados Unidos. Esto es importante ya que con la globalización de la economía y la transnacionalización de los bienes que ha hecho a las economías más dependientes muchas ocasiones no se puede saber en realidad si un producto es hecho en un determinado lugar por todos los componentes de diversas nacionalidades que tiene, asimismo se busca evitar que terceros países vengan a México a ensamblar sus productos y posteriormente los introduzcan al mercado estadounidense bajo el acuerdo, es decir, sin pagar un arancel.

Sin embargo con el TLCAN se establecerá un régimen denominado "cupos de preferencia arancelaria", para permitir, hasta ciertos límites el acceso preferencial a aquellos productos mexicanos que no cumplan con este procedimiento de la regla de origen al mercado estadounidense y canadiense.

"Pero para los productos que no cumplan la regla de origen, se podrán imponer restricciones cuantitativas."⁴⁵

Los mejores resultados para México de este tratado están en garantizar un acceso permanente y seguro de nuestras exportaciones mexicanas, mediante la disminución total de los aranceles en una forma paulatina y las

⁴⁴ *Ibidem*, p. 7

⁴⁵ *Ibid.*, p. 7

barreras no arancelarias y la creación de mecanismos justos y expeditos para la solución de controversias entre los tres países a fin de eliminar la aplicación de medidas unilaterales.

En cuanto a los textiles se eliminarán de inmediato las cuotas para todos los artículos textiles y de la confección mexicanos que cumplan con las reglas de origen.

"El 45% de las exportaciones de México a Estados Unidos quedaran libres de arancel de inmediato. México solo desgravará el 20% de las exportaciones estadounidenses de inmediato. Se eliminarán de inmediato los "picos arancelarios" en Estados Unidos para las exportaciones mexicanas, el arancel máximo de arranque será del 20%."⁴⁶

La modernización integral de los procesos productivos es una condición sin la cuál la industria mexicana difícilmente podrá competir en un mercado regional completamente libre.

Ante el TLCAN, las condiciones actuales de la industria de la construcción por ejemplo la colocan en una posición vulnerable, ya que existe en Estados Unidos un gran número de empresas constructoras con experiencia internacional dedicadas a grandes proyectos⁴⁷ durante el primer año de vigencia del acuerdo comercial entre Estados Unidos y Canadá entraron a este último país 26 grandes compañías estadounidenses.

Las fuertes distorsiones en el mercado agrícola internacional, así como el proceso de ajuste interno por el que atraviesa el sector agropecuario mexicano lo mantienen en una situación de desventaja frente a los otros dos países miembros del TLCAN. México se enfrenta a los grandes programas de apoyo gubernamental que otorgan los gobiernos a sus sectores agrícolas en los países desarrollados. Por esta situación el sector agrícola será uno de los más problemáticos para la negociación del TLCAN.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 7

⁴⁷ *Macro Internacional*, "Interacción Económica de México y el Mundo", agosto 1991, p. 10

"En el programa de liberación comercial para la agricultura el tratado compromete a que Estados Unidos desgravara de inmediato productos que representan el 61 y 88%, respectivamente de las exportaciones mexicanas a su mercado"⁴⁸.

En cuanto a las prácticas desleales que se puedan dar en el comercio entre los países miembros del tratado se menciona que se establecerán distintos mecanismos para la revisión de casos de Dumping y subsidios a las exportaciones, y se podrán convocar grupos arbitrales para la revisión de las resoluciones definitivas del país importador. Asimismo consultaran a las instancias arbitrales acerca de las disposiciones que un país determine en cuanto a los procedimientos antidumping de los países miembros. Es importante mencionar también que se creará un Tribunal de Comercio Exterior.

Para las Salvaguardias, se permitirá suspender el proceso de desgravación arancelaria o aumentar el arancel de un producto al nivel previo a la entrada en vigor del Tratado. Estas serán aplicadas a las importaciones de todo el mundo pero los países miembros serán excluidos cuando no figuren entre los cinco principales países o cuando no contribuyan al daño serio.

Por último Estados Unidos y Canada reconocen a dos productos mexicanos que son el tequila y al mezcal como dos productos distintivos y se permitirá su comercialización si se producen en el territorio mexicano y cumplen con ciertas normas mexicanas. Y para la Consulta entre los gobiernos los procedimientos se llevarán a cabo ante la Comisión de Comercio de America del Norte (órgano trilateral de Administración del Tratado) .

La legislación comercial estadounidense ha presionado los mismos mecanismos del TLCAN y ha llevado a cabo acciones que obviamente van en contra del Acuerdo por ejemplo en Junio de 1995 decidió establecer cuotas arancelarias a las exportaciones mexicanas de tubería para perforación petrolera, este castigo arancelario se sumaba a los de cemento y atún. Estos conflictos no han podido ser frenados por el Tratado ya que continúan las acusaciones de dumping.

⁴⁸ SECOFI, "El Tratado de..." Op.Cit. p. 8

Como hemos visto por la aceleración de la unificación europea con la incorporación de Europa de este, hecho que crearía un mercado mayor que el estadounidense, su incorporación a la nueva Europa también daría lugar al proteccionismo de la fortaleza europea y disminuiría el acceso de productos norteamericanos a ese mercado tan importante, sin embargo la alternativa sería colocarlos en América Latina.

Por otra parte, la consolidación del bloque asiático liderado por Japón y la probable extensión del proteccionismo japonés que de alguna manera ya ha enfrentado dificultades en el comercio con Estados Unidos ha sido tema de consideración para los norteamericanos. También a la recesión de la economía estadounidense le permitió plantear un esquema de acercamiento a su propio continente.

Así, el 27 de junio de 1990, el Presidente George Bush anunció su **"Iniciativa de las Américas"**, convencido de que Estados Unidos debe cambiar su enfoque con respecto a América Latina ⁴⁹ y el Caribe. Anteriormente el Presidente Bush había solicitado a Brady llevar a cabo un análisis de la política económica de Estados Unidos en relación con el continente americano para realizar una nueva evolución.

"...este análisis está terminado, y ya conocemos sus conclusiones y la necesidad de nuevos planes económicos es evidente y apremiante. Todo indica que debemos modificar el enfoque de la interrelación económica que mantenemos; procurando establecer nuevos lazos asociativos en la esfera económica, ya que la prosperidad en nuestro hemisferio, depende del comercio, no de ayuda...una asociación de amplia base para la década de los 90's, anunciar la nueva Iniciativa para las Américas, que refuerce la convicción, cada vez más firme, que existe en América Latina, de que los programas de reforma orientados hacia el mercado son la clave del crecimiento económico sostenido y la estabilidad política."⁵⁰

⁴⁹ El problema es que la situación actual del subcontinente con aquella que tuvo durante toda la década de los ochentas denominada "década perdida".

⁵⁰ Andrade Dávila, Oswaldo, "La Iniciativa Bush un año después" en grupo de Trabajo sobre Deuda Externa y Desarrollo, FONDAE, Iniciativa para las Américas, una propuesta controvertida, Quito, Ecuador, 1991, p. 18.

La Iniciativa de Bush de acercamiento al continente americano comprende tres pilares fundamentales que son:

a) **Comercio**- a través de la iniciativa se pretende eliminar totalmente el proteccionismo y consolidar un mercado libre regional a través de celebrar acuerdos de libre comercio con otros mercados en América Latina y el Caribe ó establecer acuerdos marco para abrir mercados y desarrollar vínculos comerciales más estrechos.

b) **Inversión**- se busca la reforma del régimen de la inversión como elemento indispensable para facilitar la iniciación de nuevas empresas comerciales y para que los inversionistas internacionales puedan participar y obtener ganancias en los mercados latinoamericanos.

c) **Deuda Externa**- si bien es cierto es que es importante y necesario continuar con los programas de ajuste y reforma en todos los países, son un ingrediente explícito de la iniciativa Bush.

CONCLUSIONES

El papel que ha jugado Estados Unidos en el comercio mundial ha sido muy importante ya que durante el período de entreguerras, en los años treinta, el Congreso estadounidense promulgó una legislación comercial proteccionista que afectaba a sus principales socios comerciales, lo que obligó a que otras naciones también llevaran a cabo una política restrictiva en su régimen comercial, por lo que la economía mundial se encontraba inmersa en un proteccionismo que impedía las buenas relaciones entre las naciones.

Al término de la Segunda Guerra Mundial Europa se encuentra en una crisis económica; debido al conflicto los países aplican barreras al comercio de bienes; los Estados Unidos aunque participa en el conflicto no es afectado en gran proporción como los demás países que intervinieron, por el contrario, ese país cuenta con una capacidad económica que le permite rescatar a las economías del viejo continente a través del Plan Marshall. Así, al término del conflicto armado Estados Unidos surge como la primera potencia económica mundial y el desarrollo de su economía, a partir de entonces, ha tenido un papel importante en la economía mundial. Posteriormente se buscan instituciones internacionales que regulen el comercio mundial, es decir, se constituye un marco jurídico que regulara las relaciones comerciales entre las naciones y así no continuar con las políticas comerciales proteccionistas.

En 1947 surge el GATT, después de llevar a cabo varias reuniones para la creación de la organización que se encargara de lo relacionado con el comercio. Al principio se pretendió una Organización Internacional de Comercio (OIC) plasmada en la Carta de la Habana, pero al no ser ratificada por Estados Unidos dejó un apartado de política comercial del cual surge el GATT, asimismo surgen instituciones financieras como el BIRF que se complementarían con el FMI creado años antes.

El papel que ha tenido la organización reguladora de comercio mundial en su momento tuvo grandes avances y logros, por medio de las rondas de negociaciones principalmente en cuanto a la reducción de los aranceles y el proteccionismo acelerado, las cuales se han llevado a cabo en varias partes del mundo a partir de 1947 hasta la última que terminó en 1990 conocida como Ronda Uruguay en la cual se tuvieron varios logros entre los cuales están la creación de una nueva organización mundial de comercio (Organización Mundial de Comercio, OMC) más acorde a los problemas de una nueva realidad internacional. Asimismo se lograron acuerdos en sectores de comercio tan complicados como han sido el agrícola y el de servicios. En realidad se toman los mismos principios y acuerdos del GATT de 1947 y otros acuerdos.

Si bien es cierto hoy en día se viven dos tendencias que van entrelazadas: la globalización de la economía mundial que estrecha la interdependencia e impulsa la internacionalización de los procesos productivos. Las economías están más cerca una de otra en las relaciones comerciales en donde una acción que tome una nación repercute en su socio comercial; por otra parte está la regionalización económica mundial que impulsa los procesos de integración y es en el artículo XXIV del GATT hoy OMC donde se permite una complementación económica entre los países como han sido la Unión Europea y para el tema que nos compete el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) que propicia que las relaciones comerciales en los años noventa ya no se lleven a cabo unilateralmente, es decir, país por país sino por medio de agrupaciones o bloques económicos. Pareciera que buscan una hegemonía económica en el mundo que Estados Unidos debido al relativo declive que ha experimentado en las últimas décadas ya no es capaz de sustentar.

Frente a estos cambios, nuestro país tuvo que llevar a cabo una estrategia comercial para insertarse a la economía mundial en este proceso, por eso se iniciaron pláticas de libre comercio con los países

de América del Norte (Estados Unidos y Canadá) para formar su propia área comercial y no quedar fuera del nuevo esquema comercial mundial. El aislamiento internacional puede significar para todas las naciones, incluyendo a Estados Unidos, un alto grado de estancamiento y aún más perjudicial para los países subdesarrollados como México que sería la condena al completo atraso social y cultural al subdesarrollo económico pleno.

Nuestras exportaciones se enfrentan a fuertes restricciones en el mercado estadounidense lo que tiene una repercusión en la economía interna. Estados Unidos, que ha sido a partir de la Segunda Guerra Mundial el principal promotor de una estructura legal que rija el comercio internacional, dispone de un cuerpo complejo de regulación interna para comerciar con el resto del mundo, frente a lo que nuestro país profundiza su dependencia en las transacciones comerciales con ese país que se mantiene bajo un régimen de regulación comercial.

La política comercial llevada a cabo por los estadounidenses refleja las condiciones generales y las perspectivas de su economía, su evolución responde a los requerimientos de liberación o protección exigidos por la industria interna. La protección moderna es el resultado de una serie de leyes comerciales que otorgan a organismos estadounidenses una mayor discrecionalidad para decidir en materia de política comercial, y utiliza esta como un instrumento de negociación para obtener concesiones de otros países a través de la aplicación de diversas barreras al comercio.

La promulgación de las diversas leyes comerciales proteccionistas en Estados Unidos y su utilización, responden a la situación interna de la industria estadounidense; es decir, que ha llevado a cabo una fórmula dual, la que por un lado ha promovido el librecomercio para permitir una penetración de sus productos en el mercado internacional y, por el otro, utiliza y aplica los principios

proteccionistas básicamente de tipo no arancelario o cualitativo para proteger a su industria nacional de la competencia extranjera.

Asimismo, emplea aranceles como medio para regular y garantizar la liberalización comercial; sin embargo impone barreras no arancelarias a los productos extranjeros que intentan competir en su mercado local tales como: medidas sanitarias, fitosanitarias, normas, cuotas, entre otras. En las leyes se plantean temas como las preferencias comerciales que los países industrializados otorgan a las naciones en desarrollo permitidas en tanto sean generalizadas; no obstante los apoyos fiscales y financieros gubernamentales que los países subdesarrollados han utilizado para impulsar sus exportaciones son catalogados como subsidios o subvenciones, por lo tanto estos no son bien aceptados. Ello lo sufrió nuestro país con los diversos programas de apoyos fiscales a las exportaciones mexicanas, las cuales fueron sancionadas por el gobierno estadounidense por ser considerados como subsidios gubernamentales. Ante esto México tuvo que implementar una nueva política económica para no ser sancionado.

El primer esfuerzo de Estados Unidos por utilizar la política comercial como instrumento importante de la política económica se remonta a 1930, cuando ese país buscaba alcanzar un desarrollo industrial. Como resultado de la crisis de 1929 que tuvo repercusión a nivel mundial y para proteger al mercado estadounidense del mercado externo buscó una solución. Así, el Congreso aprobó la Ley Arancelaria de 1930, conocida como Smooth-Hawley, la cual estableció las tarifas arancelarias más altas de toda la historia de ese país. Posteriormente la reconstrucción de la economía devastada por la Gran Depresión, estuvo acompañada por la Ley de Acuerdos Comerciales de 1934, en la cual el objetivo fue el adoptar el arancel como el principal instrumento de regulación del comercio, ya que la disminución de estos beneficiaría a todas las naciones.

Poco tiempo después, en la segunda posguerra y los años sesenta los principales cambios a la legislación comercial se orientaron básicamente a la liberalización del comercio y a la reducción de las tarifas arancelarias. Estos lineamientos generales fueron la base para que se determinara la creación del GATT. A partir de la Segunda Guerra Mundial, las compras de ciertas mercancías en el exterior se han evaluado a la luz del efecto que tienen sobre la seguridad nacional y a partir de esto se han decretado medidas legislativas para asegurar que las importaciones no la afecten; fue así como se promulgo la Ley de Expansión Comercial de 1962.

Con base en los acuerdos de la Ronda Kennedy se aprobó la Ley de Comercio Exterior de 1974 que tuvo un carácter liberal, y en su sección 301 considerada como proteccionista, se disponen acciones obligatorias contra aquellas naciones cuyas prácticas de comercio se consideren injustas; es decir, afecten a las industrias domésticas. También se transfiere del Presidente al Representante Comercial (USTR o por sus siglas en inglés) la responsabilidad de llevar a cabo una investigación sobre esas prácticas y ordenar las sanciones correspondientes, aunque en un momento dado es el Presidente quien retiene el control final de la aplicación de tales sanciones. Lo que cierto es que en las enmiendas que se hacen a la legislación de 1974 se aprecia un espíritu proteccionista, ya que se consideran nuevas prácticas como desleales: a los programas de apoyo (export Targeting), entre otros.

En la sección 201 de esta ley, se otorga un alivio a la industria nacional cuando se considera que es dañada o amenazada como causa de las importaciones. Esta sección es conocida como Clausula de Escape la cual amplió los casos que pueden dañar o amenazar a la industria nacional estadounidense.

En 1979 se promulgó la Ley de Acuerdos Comerciales, la cual enmendó a la Ley de 1974, a la Ley de 1930 y a la Ley Antidumping de 1921. Esta representó cambios no sólo en la legislación comercial, sino en los procedimientos adoptados en el Congreso, asimismo, se destacó la importancia del libre comercio, sin embargo, los procedimientos aprobados estuvieron en favor de los intereses proteccionistas estadounidenses.

Por otra parte, esta ley de 1979 estableció los procedimientos para comprobar el daño causado a la economía estadounidense por productos de importación subsidiados o por dumping; sin embargo, la comprobación sólo se lleva a cabo cuando se trata de países signatarios del acuerdo sobre subvenciones y derechos compensatorios negociados en el seno del GATT durante la Ronda Tokio. Se determinó esta medida para presionar a aquellos países que en ese momento no eran signatarios para que se incorporaran a tales códigos de conducta, y aquellos países que no se suscriban como en el caso de México recibirán un trato discriminatorio, ya que solo basta con comprobar la existencia del subsidio o la condición de dumping para imponer impuestos o antidumping según sea el caso por su puesto sin la aplicación de la prueba del daño.

En octubre de 1984, el Congreso estadounidense aprobó la Ley Comercial de Aranceles y Comercio, en ese año se presentaron numerosas iniciativas de enmienda e integraron un proyecto que rechazó todas las opciones del proteccionismo. Es cierto que esta legislación promueve el libre comercio que postuló la política comercial de Reagan, pero al mismo tiempo utiliza diversos mecanismos o barreras no arancelarias para reducir el déficit comercial e incrementar las exportaciones estadounidenses en los mercados internacionales.

La Ley de 1984, modificó a la sección 301 de la ley de comercio de 1974, que trata sobre diferentes instrumentos legales para que los gobiernos extranjeros eliminen o alteren cualesquiera políticas o

prácticas comerciales que estén aplicando y que Estados Unidos considere desleales. Estas represalias se manifestaron mediante el aumento de los aranceles aduaneros o la aplicación de otras restricciones a las importaciones de bienes y servicios, y por lo tanto evitando la entrada de productos al mercado estadounidense.

Por su parte el SGP, que garantiza el acceso libre de aranceles a numerosas exportaciones de países en desarrollo, debía expirar en 1985, pero con la ley de 1984 se renovó por un periodo de 8 años más, se introdujeron algunos cambios que alteró la naturaleza del SGP al incorporarle algunos requisitos de reciprocidad tales como, que el ejecutivo llevara revisiones periódicas de los productos elegibles para el SGP, para identificar aquellos productos de las naciones beneficiarias que demuestran un grado suficiente de competencia (considerando en la disposición del país respectivo de liberalizar su comercio en productos de interés para Estados Unidos), así los productos considerados como competitivos se someten a una Cláusula de Necesidad Competitiva.

Las enmiendas a la legislación comercial firmadas por Reagan en 1988, dieron origen a la Ley de Comercio y Competitividad de 1988 (Omnibus Trade Bill), que contiene los cambios fundamentales en la estrategia comercial de Estados Unidos en los últimos 10 años. Es la legislación que regula desde 1988 las relaciones comerciales estadounidenses con el resto del mundo, y marca la norma de su política comercial de carácter eminentemente proteccionista, asimismo, extendió la autoridad al presidente para negociar acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales hasta mayo de 1993.

Por otra parte, la ley propone un conjunto de principios y estrategias de negociación dirigidos a incrementar la capacidad de Estados Unidos para obtener un mayor acceso a los mercados internacionales y una serie de instrumentos legales encaminados a

lograr de los gobiernos extranjeros la eliminación o alteración de cualesquiera políticas o prácticas comerciales restrictivas a los productos estadounidenses. Con este tipo de política comercial se demuestra que el objetivo del país vecino es el forzar el acceso tanto de sus productos, servicios e inversiones en los mercados internacionales.

Asimismo, esta ley contempla la famosa "Enmienda Gephardt", la cual se aplica a aquellos países que habiendo mantenido un patrón de superávit, comercial con Estados Unidos, y que se considere que están llevando a cabo prácticas comerciales desleales con una repercusión negativa sobre el comercio de ese país, se le obliga a eliminarlas para reducir en un 10% anual su superávit comercial.

También, en esta legislación con la ampliación de la autoridad del presidente para negociar acuerdos comerciales, se ratificó el procedimiento especial de "vía rápida" (Fast Track) en el Congreso para apresurar la aprobación formal de acuerdos no arancelarios. Este se utilizó para la aprobación del TLCAN.

Las enmiendas a la sección 301, otorgan facultades amplias al gobierno estadounidense para definir de manera unilateral cuáles son las prácticas comerciales internacionalmente aceptadas y cuáles no lo son.

Así, las relaciones comerciales que llevaba nuestro país con Estados Unidos obligó a partir de 1983, a México llevar a cabo un cambio estructural a la economía. La estrategia de nuestro país fue reorientar el aparato productivo hacia los mercados internacionales a través de: la firma del Memorandum de Entendimiento Bilateral en materia de Subsidios e Impuestos Compensatorios en 1985, mediante el cual los Estados Unidos se comprometieron a comprobar el daño que pudiese ocasionar las exportaciones mexicanas antes de aplicar

un impuesto compensatorio. La incorporación de nuestro país al organismo internacional regulador de comercio, GATT, formalizada en 1986 y la restructuración arancelaria que hizo que México pasara de ser una economía muy protegida a una de las más abiertas del mundo.

Asimismo, en 1987 los dos gobiernos firmaron el Acuerdo Marco, sobre inversiones que estableció una serie de principios y procedimientos de consulta para abordar los problemas que surgieran en el área comercial y de inversión y la firma de un TLCAN.

Sin embargo, esta serie de acuerdos, no han sido capaces de dar una solución íntegra a los problemas que enfrentan nuestros productos mexicanos en el mercado estadounidense como: aranceles altos, barreras no arancelarias, vulnerabilidad de nuestras exportaciones ante medidas proteccionistas y contra prácticas desleales, así como la amplia gama de leyes comerciales estadounidenses con un carácter proteccionista.

El principal factor que origina los conflictos y que entorpecen la relación comercial bilateral entre ambas países, ha sido el proteccionismo encubierto, es decir, la política comercial llevada a cabo por Estados Unidos a través de diversas leyes comerciales y que se justifica como una defensa del comercio justo o leal, pero sin embargo es sistemáticamente hostil a las importaciones del extranjero que compiten con su producción nacional.

Además de las barreras comerciales tradicionales como los aranceles, las cuotas y las restricciones cuantitativas, existen una variedad de instrumentos como los acuerdos de libre comercio organizados (OMAS), las medidas antidumping, los impuestos compensatorios y lo que podríamos denominar aranceles indirectos en forma de daños, multas y gastos. Persisten barreras no arancelarias y fitosanitarias en algunos casos injustificados que obstruyen e inhiben

la exportación de productos mexicanos como: las cuotas de acero y textiles, en el sector agropecuario el aguacate, la manzana, la papa y el limón entre otros, por no cumplir con ciertas normas fitosanitarias.

Asimismo, diversos productos mexicanos han sido demandados por prácticas desleales, lo que ha generado una gran incertidumbre a los empresarios mexicanos sobre la permanencia y seguridad del acceso de sus productos en el mercado estadounidense, uno de los ejemplos mas sobresalientes ha sido el caso del cemento mexicano que tiene que pagar un impuesto compensatorio del 58%, así existen otros productos en los cuales nuestro país tiene una ventaja competitiva como el sector del acero o el textil entre otros.

Durante los últimos ocho años hemos visto que nuestro gobierno impulsó una profunda transformación de su régimen comercial como parte de una estrategia de reestructuración de nuestra economía, que busca superar los desequilibrios que le impusieron al país: la estrategia de industrialización basada en la sustitución de importaciones, la dependencia del petróleo como principal fuente generadora de divisas, el problema de la deuda externa entre otros. Así, se decidió llevar a cabo una nueva estrategia de desarrollo orientada al exterior con base en la promoción de las exportaciones a través de la liberalización comercial que como analizamos en este trabajo culminaría en la firma de un tratado de libre comercio con los vecinos del norte para formar un área de Libre Comercio de América del Norte.

La firma de un tratado de libre comercio planteaba a México el difícil dilema de negociar su participación en el mismo u optar por uno similar para prevenir la desviación de comercio que se pudiera generar en los sectores de interés para nuestro país, finalmente el gobierno salinista optó por la participación de nuestro país al tratado de libre comercio ya formado por Estados Unidos y Canadá.

Con el TLCAN, México en el largo plazo podrá aspirar a incrementar el empleo y el ingreso, mejorar la competitividad de su

industria y asegurar un acceso seguro y estable al mercado estadounidense (como sabemos es en donde nuestros productos enfrentan diversas barreras arancelarias y no arancelarias para ser introducidos) y por ende canadiense, a través de la reducción de las barreras arancelarias y no arancelarias a las exportaciones mexicanas. Sin embargo, un acuerdo de tal naturaleza no es fácil para nuestro país, por la asimetría y los diferentes grados de desarrollo que son muy notorios en todos los ámbitos. Desde que entró en vigor el TLCAN los productores mexicanos han incrementado el volumen de exportaciones a Estados Unidos, y las oportunidades que ha brindado el TLCAN a los productores mexicanos se han aprovechado.

Por otra parte la misma legislación comercial estadounidense presiona los mismos mecanismos del Tratado y los conflictos que enfrentan los dos países de alguna manera no han podido ser frenados por este Acuerdo, ya que por ejemplo una vez firmado el convenio se han llevado acabo castigos arancelarios en contra de productos mexicanos como ha sido en los sectores del acero, ya que en junio de 1995 se establecieron cuotas arancelarias a nuestras exportaciones de tuberías para perforación petrolera asimismo al cemento y al atún mexicano, en este último se impuso un embargo que duró varios años. También de una manera unilateral hechó marcha atrás en la apertura programada de los transportes por considerar que los transportistas mexicanos no cumplen con las mínimas garantías de seguridad requeridas.

Los productores de jitomate del Estado de Florida acusan de prácticas de Dumping a los productores mexicanos y más recientemente en un nuevo capítulo de ataque contra el TLCAN ha sido que a principios de 1996 los productores de escobas de Estados Unidos interpusieron una solicitud de salvaguardia en contra de las exportaciones mexicanas de escobas de mijo. La CIC determinó que dichas exportaciones procedentes de México causan un daño serio a la industria nacional escobera del vecino país. Sin embargo las investigaciones sólo tomaron en cuenta la producción de escobas de mijo sin considerar como parte de la industria nacional de escobas a

las de plástico lo cual resulta incompatible con las disposiciones del TLCAN y de la OMC.

En estos casos nuestro país a través de las autoridades correspondientes (Secofi) debe exigir a Estados Unidos el cumplimiento del TLCAN y no permitir que los estadounidenses cambien de una manera unilateral las disposiciones del Tratado, ya que entonces cualquier renglón sería objeto de cambio por parte del vecino país.

BIBLIOGRAFIA

LIBROS

- Andrade Dávila, Oswaldo, "La Iniciativa Bush un año después" en Grupo de Trabajo sobre Deuda Externa y Desarrollo, FONDAD, Iniciativa para las Américas: una propuesta controvertida, Quito, Ecuador, 1991.
- Bennet, Timothy Brian, "Las relaciones comerciales recientes de México y Estados Unidos", en México y Estados Unidos, el manejo de la relación, siglo XXI, México, 1989.
- Caballero, Emilio, El TLC México-Estados Unidos-Canadá, Diana, México, 1991.
- Castells, Manuel, La Crisis Económica y el Capitalismo Americano, LAIA, Barcelona, 1978.
- Chapoy Bonifaz, Alma, Ruptura del Sistema Monetario Internacional, IIE, UNAM, México, 1979.
- Davidson, Nicole, et al, Regionalismo y Nuevo Orden Económico Internacional, Nueva Imagen, 1984.
- Destler I. M., American Trade Politics, Institute of International Economics, Washington, D.C., 1992.
- García y Griego, Manuel, et al, México-Estados Unidos 1984, COLMEX, México, 1984.
- García Moreno, Victor Carlos, et al, "El Acuerdo de Libre Comercio México-Estados Unidos como instrumento para enfrentar el proteccionismo moderno" en Testimonios sobre el TLC, Arriola, Carlos (comp.), México, 1994.
- González Carranca, Juan Luis, Análisis del AGAAC, México, 1980.

- Gutiérrez Haces, Ma. Teresa, "El Estado Mexicano y Estados Unidos: del proteccionismo al libre comercio" en Alonso, Jorge, et al, El Nuevo estado Mexicano, TOMO I, Estado y Economía, Guadalajara, 1982.
- Halm N. George, International Monetary Cooperation, The University of North Carolina Press, 1945.
- Lande I. Stephen and Van Grassstek, Craig, The Trade and Tariff Act of 1984: Trade Policy in the Reagan Administration, Lexington, Mass., Lexington Books, 1986.
- Malpica de la Madrid, Luis, ¿Qué es el GATT?, Grijalbo, México, 1986.
- Meyer, Lorenzo, México-Estados Unidos 1982, COLMEX, México, 1982.
- Morales Aragón, Ebezer, La Nueva Relación de México con América del Norte, UNAM, México, 1994.
- Mota, Sergio, Desafíos, Globalización e Interdependencia, Diana, México, 1991.
- Naúm, Minsburg, et al, El Impacto de la Globalización la Estructurada Económica del siglo XXI, Ediciones Letra Buena, Buenos Aires, 1994.
- Ortiz Wadgyimar, Arturo, Manual de Comercio Exterior de México, UNAM.
- Ortiz Wadgyimar, Arturo, Introducción al Comercio Exterior de México, Nuestro Tiempo, 2a edición, México, 1990.
- Querol, Vicente, El Arancel Aduanero Mecanismo de Política Comercial, Guma, México, 1982.
- Reyes Heróles, Jesús, La carta de la Habana, Colección de temas Económicos y Políticos Contemporáneos de México, EDIAPSA, México, 1948.
- Rodríguez Mendoza, Miguel, La Política Comercial de Estados Unidos y sus consecuencias para América Latina, Academia Nacional de Ciencias Económicas, Serie Cuadernos No 21, Caracas, 1987.

- Sardá Dexeus, Juan, La Crisis Monetaria Internacional. Ariel, Barcelona, 1974.
- Seymour, Melman, et al. Estados Unidos ante su crisis: El problema de las prioridades nacionales, elecciones y consecuencias. TR. Gerthard Carlos, siglo XXI, México, 1967.
- Smith Frank, James (coord.), Derecho constitucional Comparado México-Estados Unidos. III-UNAM, Tomo II, México, 1990.
- Tabb K. William, Estados Unidos Hoy, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, México, 1994.
- Vega Cánovas, Gustavo, "Las exportaciones mexicanas y el neoproteccionismo norteamericano" en García, Manuel, México-Estados Unidos 1982, Centro de Estudios Internacionales, COLMEX, México, 1982.
- Vega Cánovas, Gustavo, La Ley estadounidense de comercio de 1988: implicaciones globales y efectos en las relaciones comerciales de México con Estados Unidos, COLMEX, México, 1988.
- Vega Cánovas, Gustavo, "México ante el Libre Comercio con América del Norte" en México-Estados Unidos, COLMEX, México, 1991.
- Vega Cánovas, Gustavo, "¿Hacia un Acuerdo de Libre Comercio?" en Arriola, Carlos, Testimonios sobre el TLC, México, 1994.
- Wileox, Clair, A Charter for a World Trade, The McMillan Company, New York, 1949.

HEMEROGRAFIA

REVISTAS

- Bancomer, Panorama Económico, Primer Bimestre, México, 1990.
- Bancomer, "Interacción Económica de México y el Mundo". Macro Internacional, agosto de 1991.
- Borja, Arturo, "La Política Comercial de Estados Unidos: actores e intereses", Estados Unidos, CIDE, num 1, vol. 1, enero-marzo de 1991.
- Bounzas, Roberto, "La Política Comercial, financiera y de inversión de Estados Unidos hacia América Latina: desde la alianza para el progreso hasta la iniciativa para la cuenca del Caribe" las relaciones interamericanas: crisis y perspectiva, CIDE, num. 17, 2o semestre, México, 1986.
- De Mateo, Fernando, et al, "Las negociaciones en torno de los servicios en la Ronda Uruguay", Comercio Exterior, vol. 44, num. 11, noviembre de 1994.
- Dornbush, Rudiger, "En los costos y beneficios de la Integración Económica Regional. Una revisión" Pensamiento Iberoamericano, num. 15, 1989.
- Delfín Trápaga, Yolanda, "El GATT y los desafíos de la reordenación agrícola internacional", Comercio Exterior, vol. 40, num. 10, octubre de 1990.
- Fuentes, Carlos, "Iberoamérica hacia el nuevo milenio", Comercio Exterior, vol. 41, num. 8, agosto de 1991.
- Gómez Ceña, Jose Luis, "La Política Económica de Reagan: reflexiones sobre la reaganomía y el tercer mundo", Problemas del Desarrollo, vol. XVI, num. 58, mayo-julio, 1984.
- Macro internacional, Bancomer, num. 3, año 4, abril de 1991.

- "Entendimiento entre México y Estados Unidos en materia de Subsidios e Impuestos Compensatorios". El Mercado de Valores. NAFINSA, año XLV, num. 21, mayo 27 de 1985.

- "El GATT: Antecedentes, Objetivos y Marco Jurídico". El Mercado de Valores, año XLVI, num. 1, enero 6 de 1986.

- "Se inician las negociaciones para la adhesión de México al GATT". El Mercado de Valores, NAFINSA, año XLV, num. 58, diciembre 2 de 1985.

- Paz Osorio, Saúl, "Consideraciones generales sobre la Crisis del Capitalismo". Problemas del Desarrollo, vol. XV, num. 58, México, mayo-junio de 1984.

- Pizarro Ortega, Fernando, "Propuesta de Legorreta: en comercio e inversión, dar todo a Estados Unidos". Proceso, num. 575, noviembre 9 de 1985.

- Roshenthal, Gert, "En el grado de cumplimiento de ciertos objetivos críticos". Pensamiento Iberoamericano, num. 15, 1989.

- Sanchez Rubio, Adolfo, y López, Ryder, "Intercambio Comercial México-Estados Unidos". Comercio Exterior, vol. 31, num. 3, marzo de 1981.

- Suplemento, "La Ley de Comercio de los Estados Unidos de 1974 análisis y documentos". Suplemento en Comercio exterior, vol. 25, num. 5, 1975.

- "América Latina y la Ley de Comercio y Aranceles de Estados Unidos: Sistema Económico Latinoamericano". Documento en Comercio Exterior, vol. 35, num. 7, julio de 1985.

- Witker, Jorge, "Ley de Acuerdos Comerciales Multilaterales de 1979 de Estados Unidos". Legislación y Jurisprudencia, año 10, vol. 10, num. 33, mayo-agosto de 1981.

- Leslie Glick, "Desarrollo reciente del Comercio Exterior México-E.U.A.", ADM, Washington D.C., Comercio y Desarrollo, num. 24, diciembre, 1982, p. 11

PERIODICOS

- Cason, Jim, et al. "Aguacateros de California exigen a Clinton mantener restricciones sobre el producto mexicano". La Jornada, marzo 12 de 1996.
- Romero, Ismael, et al. "Demanda de agroproductores de Florida". La Jornada, marzo 12 de 1996.
- Sierra Valencia, Griselda. "Pretende Estados Unidos excluir a México del SGP". UnomásUno, octubre 1 de 1989.
- "Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior 1984". El Día, abril 29 de 1984, p. 18.

DOCUMENTOS

- Alvarez Garza, Eric, "Medidas Antidumping: origen y concepto", Documento de Tratamientos Fiscales, IPN, ESCA, México, 1988.
- BANCOMENT, Cambio Estructural Memorias, México, 1990.
- Díaz N. Lourdes, "Tratamientos Fiscales", Esciculo, IPN, ESCA, México, 1986.
- Diario Oficial de la Federación, mayo de 1985
- GATT-OMC, Publicación de la División de Información y Relaciones con la Prensa del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, Centre William Rappard 154 rue de Lausanne CH-1211, Ginebra 21, 21 de Diciembre de 1994.
- Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1984-1988, México, 1984.
- Poder Ejecutivo Federal, Programa Nacional de Fomento Industrial al Comercio Exterior, México, 1984.
- SECOFI, Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, México, 1985.
- SECOFI, Balace Sexenal del Sector Comercio y Fomento Industrial 1982-1988, TOMO I, México, 1982
- SECOFI, El Tratado De Libre Comercio de América del Norte, un paso más, México, 1992.
- SELA, "Estudios de casos de disputas comerciales entre Estados Unidos y América Latina" SP/SI/NII-O/D num. 5.
- Serra Puche, Jaime, México y la Ronda Uruguay del GATT, SECOFI, México, 1992.
- Serra Puche, Jaime, La Reciprocidad Internacional a la Apertura Económica de México, SECOFI, México, 1994.
- General Agreement on Trade in Service.

-Documento "América Latina y la ley de comercio y aranceles de Estados Unidos", Comercio Exterior, vol 5, num. 7, julio de 1985.

-United States General Accounting Office (GAO), "Report to the Honorable Richard Gephardt, Majority Leader and to the Honorable Sander Levin, House of Representatives", North American Free Trade Agreement, US-Mexican Trade and Investment Data, Washington DC, september 1992.

TESIS

-Anguiano Roch, Eugenio, La Integración Económica Regional, Tesis de Licenciatura de Economía, Escuela Nacional de Economía, UNAM, México, 1965.

-Díaz Mendes, Berenice, La nueva política proteccionista de Estados Unidos y sus implicaciones en América Latina, Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales, Fac. de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 1990.

-Ramírez Paredes, Gustavo Adolfo, La apertura de la economía mexicana exterior 1982-1987, Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales, Fac. De Ciencias Políticas Y Sociales, UNAM, 1988.

-Sales Sarrapy, Carlos Leopoldo, Proteccionismo Comercial de los Estados Unidos hacia México 1980-1986, Tesis ITAM, 1988.