

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

**FACULTAD DE ECONOMIA**



Interdependencia Comercial entre  
México y los Estados Unidos

**Tesis Profesional**

Que para obtener el Título de  
**LICENCIADO EN ECONOMIA**

presenta

**OSCAR SANCHEZ BUSTOS**



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 está 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.

## Contenido

### Introducción

Capítulo I. Situación Macroeconómica de México y Estados Unidos de 1970 a 1986. ....pág. 9

A. México. ....pág. 9

B. Estados Unidos. ....pág. 26

Capítulo II. Análisis de la Política de Comercio Exterior de los Estados Unidos. ....pág. 43

A. Marco Legal

a. Ley de Comercio de 1974. ....pág. 43

b. Ley de Acuerdos Comerciales de 1979. ....pág.52

c. Ley de Comercio y Aranceles de 1984. ....pág.62

B. Apoyos Financieros

a. Export-Import Bank of the United States  
(Eximbank). ....pág. 70

C. Sistema Generalizado de Preferencias. ....pág. 78

Capítulo III. Análisis de la Política de Comercio Exterior de México. ....pág. 89

A. Marco Legal

a. Legislación en Materia de Comercio Exterior. ...pág.

B. Apoyos Financieros

a. Banco Nacional de Comercio Exterior-Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados (Bancomext-Pomex). ....pág. 101

C. Política de Comercio Exterior. ....pág. 119

Capítulo IV. Problemática de la Relación Bilateral. ....pág. 135

A. Entendimiento en Materia de Subsidios e Impuestos  
Compensatorios. ....pág. 135

B. Vinculaciones Directas de México con el GGP. ....pág. 144

C. Remembranza de la Relación Bilateral. ....pág. 149

Cuadro 1. ....pág. 161

Cuadro 2. ....pág. 162

Conclusiones. ....pág. 163

Recomendaciones. ....pág. 177

Bibliografía. ....pág. 182

Hemerografía. ....pág. 183

## Introducción

La importancia de la relación comercial entre los Estados Unidos y México ( las dos terceras partes de las exportaciones e importaciones se realizan con la Unión Americana y para ese país, México es el tercer socio comercial), ha llevado al señalamiento de un fenómeno de interdependencia comercial entre ambos países. Esto último ha merecido especial mención, como consecuencia de los acontecimientos ocurridos a partir de la crisis económica que afecta a México desde 1982.

De este modo, el objetivo de este trabajo se encamina al análisis del fenómeno enunciado. Sin embargo, al respecto se considera que para ello no basta el análisis de un simple fenómeno coyuntural, como el antes señalado. Es necesario profundizar en el sustento de las relaciones económicas entre -- ambos países. Para ello se ha adoptado un periodo de 16 años, que parte de 1970, año en el cual México inicia un proceso de cambio de política económica, argumentando el agotamiento del modelo de desarrollo estabilizador, y buscando superar las deficiencias en el comportamiento del sector exportador, por medio de una serie de transformaciones institucionales, las -- cuales tendían a fomentar las ventas al exterior de productos no tradicionales, especialmente de tipo manufacturero.

Por otro lado, conviene destacar que desde la década de los años sesenta, Estados Unidos empezó a sentir los efectos adversos de una gran crisis económica de la cual se derivaron cambios importantes de política económica con impacto inter--

-nacional : devaluación del dólar, desmonetización del oro, surgimiento del sistema de paridades flotantes y retiro de la libre convertibilidad, todo lo cual incidirá directa o indirectamente en sus relaciones comerciales con México.

Al efecto, el trabajo se ha estructurado en la siguiente forma : se parte, en el Capítulo I del Análisis del Marco Macroeconómico bajo el cual se produce la relación entre los Estados Unidos y México.

Es decir, se esboza la situación que guardó la economía en ambos países, durante 16 años (1970-1986), a fin de que de este modo se establezca un punto de arranque, necesario para el estudio posterior.

En el Capítulo II se estudia la Política de Comercio Exterior de los Estados Unidos, específicamente de las 3 leyes de comercio que han sido promulgadas durante el lapso de tiempo que abarca el estudio : La Ley de Comercio de 1974, La Ley de Acuerdos Comerciales de 1979 y la Ley de Comercio y Aranceles de 1984. Asimismo, se realiza un esbozo de el Planco de Exportaciones e Importaciones de Estados Unidos, y un análisis de la política de importación, destacando al Sistema Generalizado de Preferencias.

En el Capítulo III se analiza la Política de Comercio Exterior de México, para lo cual se hará especial hincapié en la Legislación en Materia de Comercio Exterior, así como los estímulos al mismo (particularmente los apoyos financieros a través del Bancomext y el Fomex). Adicionalmente se hace referencia a

-la Política de Comercio Exterior Mexicana, en estos 16 años.

Por su parte, el Capítulo IV contiene un Análisis de la Problemática de la Relación Bilateral, para lo cual se estudiarían los elementos comunes para ambos países, tales como el Entendimiento en Materia de Subsidios e Impuestos Compensatorios y las Vinculaciones Directas de nuestro país con el Sistema Generalizado de Preferencias, así como una Remembranza de la Relación Bilateral.

Finalmente, el trabajo concluye con un apartado de las conclusiones personales del mismo.

## Capítulo I

### Situación Macroeconómica de México y Estados Unidos de 1970 a 1986

#### A. México :

En la década de los sesenta, México vivió un periodo de relativa estabilidad, gracias al modelo de crecimiento que se adoptó desde finales de los años cincuenta. El "Desarrollo Estabilizador" permitió un crecimiento con estabilidad, basado en una industrialización que debía sus orígenes a la sustitución de importaciones. Por ello el sector industrial se vio favorecido por encima de los demás sectores, medida que a la larga trajo consecuencias negativas, particularmente en el sector agropecuario.

Sin embargo, como se ha visto, estos años se caracterizaron por un crecimiento económico más rápido y un ritmo de aumento de los precios menor que en el periodo precedente, lo cual a su vez se tradujo en estabilidad en el tipo de cambio.

No obstante, el comportamiento del sector externo en estos años configuró lo que se puede llamar un cuadro de insuficiencia dinámica de las exportaciones, en el cual estas fueron incapaces de financiar los niveles de importaciones efectivamente realizadas.

De este modo, la década de los setenta se inició con una herencia poco favorable que le dejara el periodo de estabilidad --



-cambiaría, manifestada en varios aspectos : en primer lugar, por el problema estructural que significó la insuficiencia dinámica de las exportaciones tradicionales, la que tendía a imponer una restricción al crecimiento económico; en segundo lugar, un margen de sobrevaluación del tipo de cambio; y en tercer lugar la carencia de una estrategia para el sector externo, que resultase adecuada a las necesidades de expansión de la economía en el largo plazo.

Es así, que en el periodo 1971-1974 se trataron de superar las deficiencias en el comportamiento del sector externo mediante una serie de cambios institucionales tendientes a fomentar -- las exportaciones no tradicionales, sobre todo de tipo manufac-- turero y a través de la promoción activa de las mismas en el exterior. Esto constituyó un intento deliberado de modificar la -- estrategia para el sector, el cual alcanzó un cierto éxito inicial en su propósito.

De esta forma, se adoptaron entre otras medidas : la creación del Instituto Mexicano de Comercio Exterior (IMCE), cuya actividad principal fue la promoción de las exportaciones en el extranjero, así como el recabar y difundir información pertinente para los exportadores y la creación de los Certificados de Devolución de Impuestos (CEDIS) para estimular las exportaciones, así como la formación del Fondo de Equipamiento Industrial (FONEI), y la ampliación de las operaciones del Fondo para el Fomento de las - Exportaciones de Productos Manufacturados, (FOMEX). Asimismo, - en el campo de la promoción de exportaciones se realizaron giras-

-de funcionarios de alto nivel por el exterior, en tanto que hubo una participación activa de empresarios y Organismos nacionales en ferias comerciales del extranjero.

El esfuerzo por fomentar las exportaciones rindió frutos en donde se podía esperar que los diera. En tanto que los otros componentes permanecieron estancados, las exportaciones de manufacturas registraron un crecimiento considerable. Esto en alguna medida fue resultado de la transformación del aparato productivo industrial en México a lo largo de varias décadas previas.

Por otro lado, la situación se agravó en 1973 con la sustancial elevación del precio internacional de los energéticos, y -- dada la necesidad del país de realizar importaciones de petróleo, acarrió una situación de desequilibrio en la balanza de pagos mexicana.

Asimismo, el crecimiento económico del periodo indujo aumentos de las importaciones, lo cual tendió a incrementar el déficit de la balanza de pagos.

La sobrevaluación del peso no tardó en reflejarse en las corrientes comerciales de bienes y servicios. Las importaciones de mercancías a precios constantes crecieron a ritmos más rápidos que el PIB. Al estancamiento de las exportaciones manufactureras y extractivas no hidrocarbúricas se sumó la caída de las exportaciones manufactureras en términos reales a partir de 1975, en lo cual influyó la recesión de la Unión Americana.

Sin embargo, a pesar de las magnitudes alcanzadas por los déficits en cuenta corriente, estos no condujeron en forma inmediata a una crisis abierta de balanza de pagos porque se les financió-

-con recursos externos provenientes de los Organismos Finan-  
-carios Internacionales, las Agencias Oficiales y de la Banca  
Privada Internacional, lo cual acentuó la dependencia hacia los  
recursos del exterior, e incrementó el pago por servicio de la  
deuda.

Aunque la crisis abierta de balanza de pagos tardó en produ-  
cirse, no ocurrió lo mismo con la percepción de su inminencia y  
del aumento del riesgo cambiario por parte del público. Como con-  
secuencia de ello la fuga de capitales se aceleró en 1976, supe-  
rando los 4 000 millones de dólares (1), presionando las reser-  
vas de divisas del Banco de México e induciendo una mayor corrien-  
te de endeudamiento externo.

Ante ello, la devaluación se volvió inevitable. Después de 22  
años de estabilidad cambiaria, el 31 de Agosto de 1976, el peso -  
se devaluó, hecho que fue acompañado de un Programa de Estabiliza-  
ción, y un Acuerdo de Facilidad Ampliada con el FMI.

La devaluación repercutió en varios aspectos, sobre todo, en  
términos de ajuste de la balanza de pagos, al reducirse el défi-  
cit en la cuenta corriente. Este se redujo de cerca de 4 500 mi-  
llones de dólares en 1975 a poco más de 1 500 en 1977, (2).

Sin embargo, el ajuste fue incompleto porque ya en 1978 em-  
pezaron a reproducirse los factores que condujeron al disequi-  
librio externo de 1974-1976 particularmente la sobrevaluación -  
cambiaria.

Asimismo, las exportaciones petroleras aumentaron en forma -  
considerable entre 1976 y 1978, lo cual se debió al aumento de  
la disponibilidad efectiva interna de este recurso natural.

El cambio de expectativas, produjo que a partir de 1978 se iniciara un ciclo de crecimiento económico vigoroso que habría de prolongarse por tres años.

A tal resultado contribuyó una combinación de tres circunstancias : la expansión de la economía norteamericana y de la economía mundial en su conjunto a lo largo de 1976-1979; la importancia creciente de las ventas de petróleo al exterior dentro de las exportaciones mexicanas y el acceso continuado a los recursos financieros del exterior. Los tres factores jugaron un papel crucial en la disminución de la gravedad de la recesión posterior a 1976, pero los dos últimos fueron la base fundamental del crecimiento de la economía de 1978 a 1981.

De este modo, México dió un salto hacia una posición destacada en el mercado petrolero mundial a partir del hallazgo de yacimientos de petróleo, que proporcionaron al país reservas -- cuantiosas de crudo en los años mencionados. En forma paralela, las exportaciones del hidrocarburo aumentaron rápidamente y el optimismo respecto del futuro de la economía se diseminó al interior y al exterior, incluyendo los medios financieros internacionales. Por sus efectos directos e indirectos la expansión del valor de las exportaciones de petróleo eliminó la restricción tradicional que el sector externo había venido ejerciendo sobre la economía, incrementó los ingresos públicos para cubrir el gasto e hizo que el comercio volviera a ser el motor del crecimiento económico.

Como proveedoras directas de divisas, la importancia de las exportaciones de petróleo en el financiamiento de los egresos -

-de cuenta corriente pasó de menos de 10 % en 1977 a más del --  
30 % en 1981, (3).

Por otra parte, cuando ya la deuda externa acumulada de México alcanzaba un nivel de consideración, el petróleo y el optimismo que sobre el futuro económico del país inspiró, sirvieron como garantía virtual para la obtención de recursos financieros adicionales del exterior. Aunque no se llegó a producir un superávit en la balanza de pagos en el rubro de cuenta corriente, el sector externo dejó de constituir una consideración que pudiera frenar el crecimiento de la economía.

El aumento de las exportaciones de crudo llevó ingresos en forma directa al sector público, aumentando sus recursos hasta 1981. Ello permitió realizar mayores gastos de inversión y de consumo públicos.

Asimismo, aumentó el ingreso disponible y el consumo privado por la vía de los subsidios gubernamentales y del rezago de los precios y tarifas de los bienes y servicios del sector público con respecto a los índices generales de precios.

Por otra parte, al generar expectativas optimistas respecto a la economía, influyó de manera decisiva sobre el crecimiento de la inversión privada, llevando de esa manera a la inversión total a niveles muy elevados como proporción del PIB en 1980 y 1981.

Sin embargo, a pesar de sus efectos favorables de corto y mediano plazos, la estrategia basada en el auge petrolero llevaba consigo varias debilidades que se manifestarían de manera dramática con posterioridad. Entre ellas se incluían la depen-

dependencia acentuada respecto de los ingresos petroleros y el endeudamiento externo y la carencia de una estrategia que condujera a la expansión sostenida de las exportaciones, de manera congruente con el crecimiento a largo plazo de la economía.

Entre el petróleo y la deuda, en 1980 se financiaba un poco más del 50 % de los egresos de cuenta corriente, y en 1981 la cifra superaba el 60 %, (4).

Por otro lado, el lento aumento de la producción agropecuaria no sólo hizo que las exportaciones del sector se estancaran, sino que aumentaran las importaciones. Asimismo, entre 1977 y 1981 se realizó un cambio en el sistema de protección al sector industrial con el propósito de modernizarlo, sustituyendo los permisos previos a la importación por restricciones basadas en aranceles.

Aparte del efecto de las irregularidades reseñadas, resultado de la estrategia de desarrollo del periodo, hubo una de carácter coyuntural y de origen externo que impartió una gravedad especial a los problemas de balanza de pagos que se presentarían.

Esto es, el alza de las tasas de interés en los mercados financieros internacionales, ya que si bien los servicios financieros pagados al exterior crecieron en los años siguientes por el aumento adicional en la deuda externa total, el incremento en el pago de esos servicios a partir de 1980 fue resultado sobre todo del alza en las tasas de interés en los Estados Unidos y en el mercado del eurodólar, las que llegaron a su nivel más alto en varias décadas. Lo anterior condujo al crecimiento acelerado de los servicios financieros pagados al exterior, los que pasaron de cerca de tres mil cuatrocientos millones de dólares en -

-1979, a más de siete mil quinientos en 1981 y casi doce mil millones de dólares en 1982, (5).

Otra perturbación derivada de aspectos coyunturales se relaciona con la evolución del mercado petrolero. Después del choque sufrido por éste en 1979, la demanda y las importaciones de crudo de las naciones industrializadas comenzaron a disminuir en 1980.

Cuando la flojedad del mercado se manifestó en el primer semestre de 1981, México redujo el precio de su petróleo. De un precio promedio máximo de 36.5 dólares por barril en Diciembre de 1980, se llegó a uno de 31.75 dólares por barril a finales de 1981.

La declinación en los precios del petróleo mexicano continuaría hasta 27 dólares en promedio, por barril a finales de 1983 y menos de 25 dólares en el tercer trimestre de 1985.

El efecto inmediato de la disminución del precio del petróleo en 1981 fue que el país perdió un monto considerable de ingresos programados. Esto explica la mayor parte del aumento del déficit en cuenta corriente con respecto al año anterior.

Así es como como percepción por parte del público de la sobrevaluación del peso y la inminencia de una crisis cambiaria, motivaron fugas de capital que arravaban la situación. Para poder financiar el crecido déficit en cuenta corriente y la fuga de capitales, en 1981 se volvió a recurrir a los recursos financieros externos en forma masiva.

Aparte de aumentar el total de la deuda externa, esto hizo -

-que los vencimientos de la misma se concentraran de manera peligrosa a lo largo de 1982 ya que había sido contratada a corto plazo.

A finales de 1981, la devaluación se había vuelto inevitable, por el nivel de sobrevaluación alcanzado y los efectos correspondientes sobre los niveles de importación de mercancías y servicios, por el aumento en los pagos netos de interés relacionados con la deuda externa, los que todavía llegarían a cifras mayores, por la baja en los precios del petróleo, que sólo sería la primera de una larga cadena de disminuciones en los mismos, y por la fuga de capitales, que sólo se cubría con un ritmo insostenible de endeudamiento.

El 18 de Febrero, el peso se devaluó frente al dólar, y lo llevó desde alrededor de 27 pesos por dólar el día 17 de ese mes, a cerca de 47 pesos por dólar el primero de Marzo.

La política cambiaria transitó por el filo de la navaja durante varios meses hasta llegar a una situación insostenible a principios de Agosto de 1982. Las reservas del Banco de México, ya mermadas con anterioridad a la devaluación de Febrero, siguieron disminuyendo de manera constante y cuantiosa con posterioridad, como consecuencia de las fugas de capital.

De la misma manera la banca internacional mostraba cada vez menos disposición de prestarle a México. Cuando se produjo el corte de facto de los recursos financieros a principios de Agosto, la única respuesta posible, fue por una parte, establecer un sistema cambiario dual y, por la otra, suspender temporalmente el pago del principal de la deuda con el exterior.



Tales acciones pusieron de manifiesto la gravedad de la crisis cambiaria que se había mantenido sostenida y dieron lugar a la llamada, en los círculos financieros internacionales, "crisis mexicana de la deuda externa". Es así como puede entenderse la instalación de un Sistema de tipo de cambio dual el 6 de Agosto, la nacionalización de la banca a partir de Septiembre de ese año y con ella la instalación del control integral de cambios.

De este modo, la nueva administración, al tomar posesión en Diciembre de 1982 adoptó una política decidida de la economía en los vertientes : una de corto plazo enmarcada en el Programa Inmediato de Reordenación Económica y otra de largo plazo destinada al cambio estructural.

El PIRE se puso de inmediato en marcha a finales del año e incluía los siguientes objetivos :

- a) Estabilizar la economía disminuyendo la inflación;
- b) Corregir el desequilibrio externo, la inestabilidad cambiaria y la escasez de divisas; y
- c) Restablecer las bases del crecimiento sostenido de la producción y del empleo.

Este Programa fue apoyado por el FMI bajo un Convenio de Facilidad Ampliada en el que se establecía su aplicación durante los años de 1983-1985.

La corrección del déficit en cuenta corriente, se enfrentó por medio de un sistema cambiario dual, con un tipo de cambio controlado inicialmente a 95 pesos por dólar y otro libre a 150 pesos por dólar. El primero funcionaría como instrumento principal de ajuste de la cuenta corriente, en tanto que el mercado li-

-bre sería el sistema donde se comerciarían las divisas que no son controlables y soportaría las embestidas especulativas sin generar presiones inflacionarias adicionales y sin dar mayor margen a las fugas de capital.

Para restablecer las bases del crecimiento económico entrarían en juego diversas acciones para reneociar la deuda externa : reordenar la estrategia para el sector externo, desde la sustitución de importaciones hacia un mayor énfasis en el fomento de las exportaciones; y reestructurar la política de las tasas de interés haciéndolas positivas en términos reales para fomentar el ahorro y su permanencia dentro del país.

De esta forma, puede verse que la recesión de 1982-1983 se agudizó principalmente en el sector industrial, particularmente en las ramas productoras de bienes de consumo duradero y de capital. Asimismo, los sectores más afectados fueron los ligados a la evolución del gasto público (construcción) y a la disponibilidad de divisas (manufacturas).

Los niveles de actividad de los sectores productores de bienes de consumo duradero y de capital son apenas comparables con los de finales de los años setenta. La crisis, situó a la industria en 1983, a niveles similares a los de 1978.

Es así, que la baja de la actividad productiva provocó que la producción en 1983 alcanzara niveles muy bajos, y la caída de la producción trajo efectos muy desfavorables en la evolución de la ocupación.

Dicho descenso en los niveles de empleo afectó fundamentalmente al sector de la construcción, las manufacturas y el comercio,-

-siendo menor en otros sectores.

De este modo, la persistencia de altas tasas de inflación a lo largo de estos dos años, la política de contención salarial y la caída en el nivel de empleo, fueron los principales responsables de la baja en el consumo privado.

Asimismo, a la contracción del consumo, se adicionó una restructuración del gasto familiar que jerarquizó el gasto concentrándolo en los alimentos en detrimento del gasto para otro tipo de satisfactores.

Sin embargo, luego de la recesión, durante el siguiente año empezaron a vislumbrarse señales de una tímida recuperación de los niveles de actividad económica, particularmente en el segundo semestre de 1984.

En general, la reactivación que se fue dando a lo largo del año fue impulsada por un cambio relativo en la orientación de la política económica al flexibilizar sus propósitos estabilizadores, principalmente en materia de gasto público y de política monetaria y crediticia.

De este modo, juntos, consumo gubernamental e inversión privada tuvieron con su expansión un efecto multiplicador sobre el nivel de actividad económica, permitiéndoles repuntar por encima de la recesión en que se encontraban.

Las razones de la baja intensidad de ese crecimiento se hallaban en la ausencia de otros factores de incremento que determinaran una expansión mayor de la demanda, en particular la inversión pública y el consumo asalariado.

Es así, que en la perspectiva del gobierno, 1985 fue concebi-

-do como un año de consolidación, tanto de la economía que recuperaba su trayectoria de recuperación, como evidentemente de su política económica.

En los primeros meses del año la expansión económica se mantuvo en forma acelerada, pero pronto aparecieron signos de inestabilidad cuando el precio del petróleo a nivel internacional se redujo, obligando internamente a realizar ajustes financieros. De inmediato se buscó resolver el problema mediante un aceleramiento del deslizamiento y un ajuste del gasto público, ambas políticas, sin embargo afectaban en mayor medida a la economía y no garantizaban el saneamiento del sector externo. Con ello se soslayaban los problemas de orden estructural que no habían sido controlados por la política económica gubernamental, especialmente la alta dependencia de las exportaciones petroleras, y la elevación en los precios por costos que prevalecía en la economía.

Este ambiente de incertidumbre se fue agudizando en los últimos meses del año, lo que dió origen a una reacción en la política económica mediante las medidas de restricción financiera y recorte presupuestal. Ello abrió el camino a una nueva incertidumbre de parte de los agentes económicos y amplió el círculo especulativo, generándose contingencias devaluatorias e inflacionarias mayores.

Las tendencias desfavorables de la actividad económica en este año se debieron entre otras causas, al deterioro en los términos del intercambio que sufrió el país en 1985 y a una escasa disponibilidad de crédito externo. Esta última obligó a que los requerimientos del sector público y el crecimiento de la inver-

-sión y el consumo privado se financiaran casi exclusivamente con recursos internos, lo que provocó fuertes presiones en los mercados financieros y empujó al alza de las tasas de interés internas.

Además que la escasa disponibilidad de recursos externos, determinó un adelanto en el crecimiento de la deuda pública interna, y por consiguiente, un incremento en el gasto por concepto de intereses de la misma. Sin embargo, en términos generales la economía creció por segundo año consecutivo y se observaron avances importantes en el cambio estructural, el empleo registró un incremento significativo que continuó la favorable evolución que se había advertido en el año anterior.

Al iniciarse 1986 se esperaba consolidar en el curso del año los avances alcanzados durante los años anteriores en materia de balanza de pagos y de finanzas públicas, y reforzar así la lucha contra la inflación. Se reconocía, que el proceso de consolidación se vería dificultado por la fragilidad del mercado petrolero, ya que el precio internacional del crudo había disminuido --16 % entre Diciembre de 1982 y Diciembre de 1985, (6), y se suponía que en 1986 esta tendencia declinante persistiría. El Programa Económico que originalmente se formuló para ese año, supuso que el precio promedio del crudo durante el año sería de 23 dólares por barril, (7). Tal previsión no se sostuvo, ya que en Marzo de 1986 el precio promedio del crudo mexicano se había reducido a menos de la mitad del nivel que tenía en Diciembre de 1985.

El precio promedio del crudo mexicano para 1986 fue de 11.8 dólares por barril, 46.6 % del nivel promedio que tuvo en 1985,-

-(8). Como consecuencia de ello, así como de la caída en el volumen de las exportaciones de petróleo crudo y productos petrolíferos, el valor de dichas exportaciones se redujo 8 500 millones de dólares en relación con 1985, cuando fue de 14 700 millones de dólares, (9).

El descenso de los ingresos petroleros en 1986 tuvo efectos decisivos sobre la economía. Apudizó en forma extraordinaria las dificultades que se habían venido padeciendo en años recientes - en materia de balanza de pagos y de finanzas públicas, pues el año anterior los ingresos por exportaciones de petróleo y productos derivados habían constituido 48 % de los ingresos totales - en cuenta corriente de la balanza de pagos y 26.2 % de los ingresos totales del sector público, (10).

Ante tales circunstancias, resultó indispensable modificar el Programa Económico para 1986 con objeto de compensar, al menos parcialmente, los efectos de la pérdida petrolera y la nula disponibilidad de financiamiento externo que, contra lo esperado, se prolongó prácticamente durante todo el año.

Frente a las nuevas circunstancias creadas por la caída del precio del crudo, en Febrero de 1986 el Ejecutivo planteó la necesidad de modificar el Programa Económico para este año. En cuanto al gasto, se tomaron medidas de ajuste presupuestal y se anunció que continuaría la venta o liquidación de empresas estatales. Por lo que toca a los ingresos públicos se reafirmó la necesidad de fortalecer la estructura tributaria y de continuar aplicando una política realista de precios y tarifas del sector público. En lo que respecta a política monetaria, se anunció --

-que seguirían vigentes las disposiciones de restricción crediticia y que se continuaría procurando un manejo flexible y realista tanto de tasa de interés como de tipo de cambio, en vista de que ante las nuevas circunstancias, revestía especial importancia retener y aumentar el ahorro nacional. En cuanto a la política comercial se seguiría avanzando en la reducción de los controles cuantitativos a las importaciones y se procuraría el ingreso de nuestro país al GATT.

Finalmente, se facilitaría la participación de la inversión extranjera en campos en que contribuyera a la modernización tecnológica y a la exportación, se intensificaría la promoción turística y, en general, se promovería la productividad y la eficiencia de las empresas.

La estrategia económica aplicada durante el segundo semestre del año se fundó en los lineamientos establecidos en el "Programa de Aliento y Crecimiento" (PAC), que el Ejecutivo propuso a la nación en Junio de 1986, con el objetivo principal de lograr la recuperación del crecimiento económico en un ámbito de estabilidad financiera.

Se reconoció la necesidad de continuar los esfuerzos de corrección del déficit público. La falta de recursos externos derivada de la pérdida petrolera, determinó que una de las acciones iniciales del PAC fuera la negociación con los acreedores externos. En ésta, se logró una ampliación importante en los plazos y un alivio considerable en los costos financieros, pues la reducción obtenida en el margen sobre las tasas de referencia fue considerable.

En materia presupuestal, el PAC otorgó prioridad a la inversión pública que complementa y alienta el esfuerzo del sector -- privado, y previó asimismo, la reducción del gasto de operación del sector público.

En materia fiscal se elaboró una reforma que entraría en vigor en 1987, uno de cuyos propósitos era restituir la capacidad recaudatoria de la hacienda pública, erosionada fuertemente por la inflación a partir de 1982.

Es así, que en el curso de 1986, particularmente hacia finales del año, la actividad económica registró una sensible disminución. No obstante esta caída, al comparar la magnitud de la pérdida petrolera por el comportamiento del producto, de los precios y de la balanza de pagos, se hace evidente que la política adoptada permitió compensar parcialmente los principales efectos financieros y reales de dicha pérdida, evitando de esta manera -- el colapso económico y el estallido inflacionario que habrían -- sobrevenido de no haberse actuado oportunamente.

Asimismo, en este año, se firma el Protocolo de Adhesión de México al GATT. Es en Julio de 1986 que se formaliza dicha incorporación, la cual permitirá al país participar activamente en la formulación de las normas que regirán las negociaciones multilaterales de comercio internacional.



### B. Estados Unidos :

Como se indicó antes, en las postrimerías de la década de los años sesenta, se produjo una agudización de las tensiones que afectaban a la economía norteamericana en el plano interno : la inflación se incrementó, en tanto que el crecimiento de la inversión y de la productividad, declinaron. De acuerdo con algunos analistas, por aquel entonces comenzaban a percibirse los primeros indicios claros de que estaba tocando a su fin el prolongado ciclo expansivo que había servido de base al crecimiento de la economía norteamericana en el período de posguerra.

De este modo, la madurez de la industria y el ajuste estructural, así como la inflación, el estancamiento y el desempleo masivo se transformaron en los temas principales de la década de los años setenta.

De la misma manera, hacia finales del decenio anterior, el sector externo norteamericano comenzó a evidenciar crecientes síntomas de desajuste. Trás la crisis de la libra esterlina en 1967, el dólar pasó a ser objeto de intensas presiones especulativas, que determinaron aún más su ya precaria situación en el Sistema Monetario Internacional.

De este modo, a inicios de los setentas, se impulsó una política económica que tenía como objetivo principal, el lograr que Estados Unidos retomara la iniciativa en los asuntos económicos mundiales y consolidara su liderazgo en este campo.

Todo esto incluía una política restrictiva para disminuir el-

-nivel inflacionario y una disminución sustancial en los gastos de defensa.

Asimismo, la bolsa de valores sufrió una de sus bajas más severas en cuarenta años, ya que uno de los consorcios empresariales más importantes fue reorganizado, y además estalló una huelga de diez semanas de otra corporación importante.

El incremento logrado en el producto fue suficiente para disminuir la tasa de desempleo, pero no fue lo suficientemente fuerte para reducir el nivel de la inflación. Los instrumentos básicos para lograr este objetivo, fueron las políticas fiscales y monetarias tendientes a incrementar la demanda total de bienes y servicios.

De este modo, los gastos del gobierno se incrementaron en 15 millones (11), efectuándose una baja en los gastos militares, -- pero se incrementaron los gastos en otros sectores.

No obstante, se logró poner un tope a la espiral inflacionaria, logrando que esta disminuyera y al mismo tiempo se pudo detener la caída en el producto que redituó en un aumento del mismo.

Por otro lado, el sector exportador se vio afectado por la huelga automotriz, fue por eso que tuvo un bajo desempeño a inicios de 1970, pero su rendimiento se elevó a fines de ese año, y de este modo las exportaciones netas se incrementaron en un 1.6 %, (12).

En general, el desempeño de la economía durante 1970, desilusionó a la opinión pública. El PIB fue menor al esperado, mientras

-que la inflación y el desempleo fueron mayores. Varios sectores de la economía fueron afectados fuertemente por la disminución en los gastos de defensa, por lo cual dicha reducción no volvió a repetirse posteriormente.

Al siguiente año, la situación se volvió más complicada, es así que el 15 de Agosto de 1971, el Presidente Nixon anunció un paquete de medidas de largo alcance, diseñadas para frenar el alza en los precios y costos; fortalecer la posición económica de los Estados Unidos en el mundo y estimular a la economía interna.

Para lograr el primer objetivo, los costos, precios y rentas de casas y establecimientos, fueron sometidos a un congelamiento de 90 días que fue seguido por un sistema más flexible de control de precios.

Para mejorar la balanza de pagos, el Presidente Nixon anunció la suspensión de la convertibilidad del dólar en oro y otros activos de reserva, con lo cual abandonó los Acuerdos suscritos en Bretton Woods, así como la imposición temporal de un cargo del 10 % sobre el valor de las importaciones para aumentar la presión sobre sus socios comerciales, (13).

Y para estimular la economía interna el Presidente propuso un paquete de medidas fiscales que consistían en la exención de impuestos en todos los niveles.

Los resultados de este nuevo Programa, fueron visibles a finales de 1971, éstos eran obvios en la disminución de los precios y de los costos.

En el panorama internacional los otros países industrializados acordaron un realineamiento en el Sistema Monetario, que fuera

-favorable a los Estados Unidos para hacerlo más competitivo.

Por su parte, debido al nuevo Programa Fiscal (de exención de impuestos) la inversión en la industria automovilística se incrementó a lo largo de 1971.

Quizás el efecto más significativo de esta nueva política, (NEP) fue el impacto que tuvo sobre el público, ya que aumentó la confianza de la población respecto a la actividad del gobierno.

Por lo que respecta al sector exportador, los Estados Unidos sufrieron su primer déficit en varias décadas, de su balanza comercial, dicho fenómeno fue provocado por los sucesos económicos de ese año, lo cual incidió en el bajo nivel de las exportaciones, ya que de una tasa anual de crecimiento de 1.2 % para 1970, bajó a una tasa de -4.0 % en 1971, (14).

Mientras tanto, en lo que respecta al mercado doméstico, la demanda interna, respondió favorablemente a las nuevas medidas y si bien el desempeño externo no fue muy bueno, en el plano doméstico las cosas fueron diferentes, ya que los diversos sectores mantuvieron un desempeño considerable.

Realmente, no fue sino hasta 1972 que las medidas tomadas el año anterior, tuvieron una clara manifestación en la economía. En este periodo (1972) se registró una rápida aceleración en la tasa de crecimiento del PIB y una disminución en la tasa de inflación.

El empleo, se incrementó con lo cual dicho problema fue disminuido levemente. Asimismo, las ganancias de las corporaciones más importantes, se incrementaron y se efectuaron algunos progre-

-sos en el ámbito internacional, pero fueron opacados por los logros internos.

El aumento en el nivel del empleo y en la producción hicieron propicio un incremento en la confianza del público en el gobierno, lo cual se reflejó en los niveles de la inversión y el consumo privado.

El hecho de que se hubieran realizado avances notables, no significó que los objetivos finales hubieran sido alcanzados. Ya que, el desempleo aún continuaba siendo alto, y al mismo tiempo la inflación persistía en un nivel considerable.

Respecto a las medidas de tipo monetario, éstas no mostraban efectos visibles.

El sector exportador se recuperó débilmente, respecto a 1971, pero aún se mantenía por debajo de los niveles deseados.

Asimismo, es importante mencionar que en el sector de la -- construcción se efectuó un incremento en el número de casas construidas, casi 2.4 millones de casas comenzaron a edificarse, lo cual significó un aumento de 1.6 % respecto a 1971, (15).

El avance logrado en el año anterior, fue superado por las dificultades a las que tuvo que enfrentarse la economía en 1973, entre ellas se encuentra el alza en los precios del petróleo, - lo cual trajo como consecuencia directa, una reducción en las - importaciones estadounidenses de este producto. Además el panorama no era muy claro, dado que las decisiones de la OPEP --- fueron resultado de una mezcla de política y economía.

Súbitamente, los consumidores norteamericanos se enfrenta-- ron a precios de productos como la gasolina, en constante aumen-

-to y al mismo tiempo una disminución en las prestaciones del gobierno.

Sin embargo, el consumo de los productos mencionados, no sufrió reducciones sino hasta finales de año.

El incremento en los precios del petróleo trajo como resultado un fortalecimiento de los países productores y un debilitamiento para la economía estadounidense. Inflación, un alza en la demanda de créditos y la incapacidad de las autoridades monetarias para controlar el incremento en la inflación, provocaron que las tasas de interés se elevaran, causando estragos en el sector de la vivienda. El aumento general en los precios trajo una disminución en el ingreso per capita que no tuvo paralelo desde 1958.

Al mismo tiempo, y ya para 1974 fue aprobada la Ley de Comercio de 1974, patrocinada por el Ejecutivo, la cual otorgaba al Presidente facultades para negociar rebajas arancelarias y promover Acuerdos Comerciales, en el marco de una nueva Ronda de Negociaciones Comerciales Multilaterales, dentro del ámbito del GATT.

Por otro lado, en 1974 el gobierno norteamericano abolió los controles sobre los flujos de capitales, la experiencia de la década anterior había demostrado lo ineficaz que resultaba tratar de controlar la salida de capitales desde Estados Unidos.

En el siguiente año, 1975, fue haciéndose notable la recuperación, ya que la tasa inflacionaria logró ser reducida. Asimismo, se eliminaron algunos impuestos con el objeto de incentivar la inversión y también se produjo un incremento en el nivel del empleo, lo cual hizo posible que el público renovara la con-

-fianza en el gobierno.

La producción total, se incrementó desde la primavera de 1974 (respecto de 1974), aunque no alcanzó los niveles considerables para poder abatir las presiones de empleo de la economía.

Asimismo, casi a finales de 1975 se estableció un Acuerdo llamado "Acuerdo de Conservación y de Política Energética" el cual sentaba las bases para una disminución en los precios del petróleo de producción nacional.

De este modo, puede verse que en el periodo 1970-1977 la situación general de la economía era muy desfavorable por los elementos señalados y que en 1975 se comienza a sentir un repunte en la recuperación.

El periodo de recuperación abarcó los años 1976-1978, años en los cuales la economía transitó favorablemente.

De esta manera, en 1976, el Producto Interno Bruto se elevó en un 6.2 % (respecto del año anterior) y el número de personas empleadas se incrementó en 3 millones, (16). Además los sectores claves de la economía presentaron avances en sus tasas de crecimiento, lo grande que el número de personas económicamente activas se incrementara en un 2.3 %, (17).

En el siguiente año (1977) se lleva a cabo un cambio de administración, y al mismo tiempo la economía comienza a tomar fuerza en su crecimiento. Es así que la tasa de desempleo fue del 6.4 %, (18), (nivel inferior al de los años anteriores) y la inflación continuó siendo un problema persistente. Sin embargo se observó un aumento considerable en el nivel de vida de la población a lo largo del año. El PIB se incrementó notablemente, este avan-

-ce en la producción hizo posible que aumentara el número de - personas empleadas en un monto de 4.1 millones, (19).

Asimismo, el ingreso percapita se elevó en un 4.9 % durante el año, y al mismo tiempo el aumento en la producción industrial fue de un 5.6 %, lo cual trajo que la capacidad utilizada en la industria se incrementara en un 83 % al final del año, (20). Dicho incremento jugó un papel importante en el avance de un 9.5 %, en las ganancias de las corporaciones en ese año, (21).

Sin embargo, la inflación continuó siendo alta, sobre todo en el invierno ya que los productos derivados del petróleo incrementaron su precio, es así que los precios al consumidor se elevaron en un 9 %, (22). Además los precios de las importaciones tales como el café, té y chocolate, aumentaron de forma notable a inicios del año, y sucedió lo contrario con el grueso de las exportaciones estadounidenses.

La recuperación continuó su curso en 1978, ya que el PIB se incrementó, y el desempleo disminuyó, pero, la situación se vio afectada por una elevación en la tasa inflacionaria.

Asimismo, el sector agrícola fue el que menos desempeño tuvo, a pesar de los estímulos fiscales, lo contrario sucedió con las ganancias de las empresas, las cuales se incrementaron en un 18 %, respecto a 1977, (23).

No obstante, un punto muy discutido, fue el del bajo aumento en la productividad (en comparación con los niveles alcanzados por Japón y la Comunidad Económica Europea).

Posteriormente (en 1979) de nuevo la economía norteamericana se vio afectada por un alza en los precios internacionales del -



-petróleo (aunque no tuvo efectos graves como los de la crisis energética de 1973).

Por otro lado, en ese mismo año, el nivel inflacionario se elevó notablemente y a su vez los ahorros personales disminuyeron.

Sin embargo, el empleo siguió su curso ascendente, es así que gran parte de la población se vio favorecida con el alza en el nivel del empleo, sobre todo los grupos de personas de color y el de mujeres de edad avanzada.

Asimismo, las exportaciones netas de productos y servicios, se vieron favorecidas por la política fiscal, ya que dicho sector incrementó el volumen total de exportaciones, al grado de que alcanzaron el nivel más alto desde 1975.

En este mismo año, concluyó la Ronda de Negociaciones de Tokio, y que dió lugar a que los Estados Unidos implantaran una nueva Ley de Acuerdos Comerciales, aprobada en este año, la cual amplió el margen para la adopción de medidas proteccionistas, al reducir las exigencias a las que debían someterse las empresas y los sindicatos para solicitar la imposición de tarifas a la competencia externa.

De este modo, los precios al consumidor se incrementaron en un 13 %, (24), debido en parte, al aumento en los precios de los energéticos y en parte al aumento en las cotizaciones de las viviendas y de precios de algunos productos de consumo básico.

Puede verse que en el transcurso de la segunda mitad de la década de los setentas, la economía norteamericana acrecentó su vulnerabilidad hacia el exterior y su interdependencia frente al

-resto del mundo. En tanto que en el periodo 1965-1969 las importaciones representaron 3.5 % del PIB, para el periodo 1976-1980, ese coeficiente fue de 9.3 %, (25).

Por su parte, en la década de los ochentas, los Estados Unidos habrían de confrontar una gran variedad de dificultades heredadas de años anteriores, entre las cuales se encuentran, el desempleo, la inflación y una baja considerable en el nivel del producto total, todo esto constituya el desafío más fuerte de la economía, para poder avanzar hacia mejores condiciones.

De este modo, en 1980, se inicia un periodo de inestabilidad económica (1980-1982), debido a los fenómenos antes citados.

La inflación en general, domina la economa en los inicios de la década, afectando a todos los sectores y la situación se agrava con el bajo nivel de productividad prevaeciente en la economía.

El siguiente año, (1981) se caracterizó por ser testigo de signos favorables en ciertos sectores : el nivel de la población se elevó, la inversión se incrementó a lo largo del año sobre todo en el renglón de los servicios, y el ahorro personal aumentó considerablemente respecto de el año anterior.

Sin embargo, para la economía el evento más importante fue el drástico cambio en la política económica. Ya que el 18 de Febrero de ese año, el Presidente Reagan anunció un Programa de Política Económica a largo plazo, llamado "Programa de Recuperación Económica": dicho esquema estaba diseñado para lograr el incremento en el crecimiento económico y para reducir la inflación.

El Programa de Recuperación Económica, tenía los siguientes objetivos :

- a). Reducción del Gasto Público;
- b). Disminución Gradual de los Impuestos por Ingresos Personales;
- c). Aumento en el empleo, a través de la reducción de impuestos a la inversión privada, sobre todo en el renglón de equipamiento industrial;
- d) Incrementar la coordinación con la Reserva Federal para implantar un Comité que ejecutara la política monetaria para poder mantener constante la paridad del dólar y sanear los mercados financieros.

Asimismo, a finales de 1981 se comenzaron a reflejar los efectos transitorios en los cambios de política económica. El elemento clave en la reorientación se expresó en la oferta monetaria, ya que esta se redujo en comparación con los niveles de años anteriores. Dicho descenso en la oferta de dinero, produjo una baja en el nivel de la inflación.

También el corte en los impuestos personales, proporcionó las bases para un aumento en el empleo, el ahorro y la inversión.

Como puede verse 1981, fue un año en que la economía se reorientó para poder lograr su recuperación, por lo cual muchos sectores aún no podían responder favorablemente a dichas transformaciones.

Por otro lado, ya para el año siguiente (1982), fue posible observar resultados concretos del PRE, el principal logro fue el de la baja en el nivel inflacionario, el cual se redujo notable-

-mente. Asimismo, el PIB se incrementó en un 4.6 %, (26).

Sin embargo el progreso hecho en la disminución de la inflación estuvo acompañado de un descenso en la actividad económica, lo cual condujo a que el desempleo aumentara en un 10.8 % y aproximadamente 5 millones de personas perdieron su empleo, (27).

Por el contrario la situación mejoró en el siguiente año, es así que en 1983 se inicia un periodo de recuperación económica que habría de prolongarse hasta 1985. Este despegue fue una combinación favorable de un aumento en el PIB, un descenso en el nivel del desempleo y una caída en el nivel inflacionario. Estos avances demostraron lo conveniente de la nueva política implantada por la administración de Ronald Reagan, dichas medidas eran el antídoto a los problemas heredados de los setentas.

La vitalidad inherente de la economía fue ampliamente visible en 1983, en este año de completa recuperación, el PIB se elevó en un 6.1 %, y la producción industrial aumentó en un 7.0 %, (28).

El número de personas empleadas avanzó en 3 millones. El fuerte incremento en la producción y el empleo estuvieron acompañados por una tasa de inflación muy baja. El índice de precios al consumidor se mantuvo sólo 3.8 % por encima del nivel de 1982, el cual es bajo si se compara con el 8.9 % de 1981 con respecto a 1980, - (29).

Un problema trascendental en este año, fue la baja en el nivel de las exportaciones. Las ventas externas disminuyeron, mientras que las importaciones se elevaron. El déficit comercial alcanzó un nivel récord de cerca de 65 billones de dólares en 1983, cerca de dos veces mayor que el déficit de 1982 que fue de 36 bi-

-llones, (30).

Asimismo, 1984 fue un año en que las tendencias prorreristas del año anterior en algunos sectores se vieron reforzadas, el desempleo disminuyó y la producción industrial se incrementó levemente.

En este año Ronald Reagan inicia su segundo mandato como Presidente de los Estados Unidos y al mismo tiempo los resultados de el Programa implantado por su anterior administración, son más que visibles.

El desempleo declinó en un 3.5 % y la producción en la industria se incrementó en un 23 % respecto de 1983, (31). Es decir, que se había restaurado el crecimiento económico y la estabilidad en los precios, y también se habían reducido los obstáculos gubernamentales a la inversión privada.

Es así, que en Octubre de este año, el Congreso aprueba la Ley de Comercio y Aranceles de 1984, la cual constituye una expresión de la tendencia proteccionista prevaeciente en los Estados Unidos.

Por su lado, el siguiente año (el tercero de la recuperación), tuvo progresos en el desempeño de la economía. Hasta ese año el número de personas empleadas había aumentado considerablemente, y la inflación se mantuvo en un nivel aceptable dadas las condiciones existentes.

Además la confianza internacional en la recuperación estadounidense tomó vigor y se reflejó en un aumento considerable de inversión extranjera en este país. Asimismo, el reciente decline en la cotización del dólar trajo una disminución en el fuerte défi-

-cit comercial heredado de 1984.

Un problema fuerte que tuvo que enfrentarse en 1985, fue el de los problemas crediticios del sector agrícola, dado que este sector había sido severamente afectado por la fortaleza del dólar, trayendo como consecuencia una disminución de las exportaciones agrícolas (de granos, principalmente).

Globalmente en 1985 la economía había respondido favorablemente a la nueva política económica y se había adaptado a los nuevos giros que esta había tomado, sin embargo, persistía el problema del déficit comercial, el desempleo y la baja competitividad de los Estados Unidos a nivel internacional.

Por su parte, 1986 constituyó la continuación de la recuperación económica de los ochentas. Sin embargo, el desempleo únicamente disminuyó en un 0.3 % durante todo el año, (32).

Las compras del sector público aumentaron en un 4.6 %, y éstas fueron en su mayor parte equipo de defensa, (33).

Las exportaciones estadounidenses aumentaron en 7.7 billones de dólares, (34). No obstante, el problema más importante de este año fue el de la baja en los precios internacionales del petróleo, lo cual pronto se reflejó en los precios del petróleo a nivel nacional.

Entre Noviembre de 1985 y Abril de 1986, el precio spot del crudo West Texas cayó de 30.90 dólares a 13.75 dólares por barril. Adicionalmente se efectuó una disminución de 2.45 dólares por barril en los precios domésticos entre Abril y Julio, antes de que se recuperara con el precio de 17.60 dólares por barril en Diciembre de 1986, (35).

Esta baja, tuvo graves efectos en la industria del gas y del petróleo. La inversión en dicho sector disminuyó en más de diez billones de dólares, en las zonas petroleras del país, se perdieron 150 000 empleos en la industria, (36). Sin embargo, para el resto de la economía, lo anterior resultó en precios menores por los productos derivados del petróleo.

Otro acontecimiento importante, fue la aprobación de la Ley de Reforma Tributaria de 1986, dicha Ley reduce los impuestos personales y disminuye las disparidades en las tasas de imposición entre las diversas actividades económicas. A largo plazo - después de que los problemas de transición sean resueltos, se estima que los efectos de esta Ley, serán los de incrementar el producto nacional, lo cual implica un aumento de 600 dólares de el ingreso personal en la familia promedio, sin pérdidas para las finanzas federales, (37).

## Referencias de Citas

- (1). Cfr., Castañeda Morales Raúl, "El Sector Externo y la Crisis Económica Actual en México : una perspectiva histórica", en Análisis Económico, México, Vol. IV. No. 6, Enero-Junio de 1985, p.276.
- (2). Idem, p. 277.
- (3). Idem, p. 286.
- (4). Idem, p. 290.
- (5). Idem, p. 293.
- (6). Cfr., Banco de México, Informe Anual 1986, Banco de México, Banxico, México, D.F., 1987, p. 17.
- (7). Ibidem.
- (8). Ibidem.
- (9). Ibidem.
- (10). Ibidem.
- (11). Cfr., U.S. Printing Office, Economic Report of the President, Transmitted to the Congress, Jan. 1970, Together with the Annual Report of the Council of Economic Advisers, Washington, 1970, p. 24.
- (12). Ibidem.
- (13). Idem, p. 27.
- (14). Cfr., U.S. Printing Office, op. cit., supra, nota 11, Jan. 1971, p. 29.
- (15). Idem, p. 30.
- (16). Cfr., U.S. Printing Office, op. cit., supra, nota 11, Jan. 1972, p. 22.
- (17). Cfr. U.S. Printing Office, op. cit., supra, nota 11, Jan. 1976, p. 23.



- (18). Ibidem.
- (19). Cfr., U.S. Printing Office, op. cit., supra, nota 11, Jan. 1977, p. 35.
- (20). Ibidem.
- (21). Idem, p. 39.
- (22). Cfr., U.S. Printing Office, op.cit., supra, nota 11, Jan. 1978, p. 26.
- (23). Cfr., U.S. Printing Office, op. cit., supra, nota 11, Jan. 1979, p. 29.
- (24). Cfr., U.S. Printing Office, op. cit., supra, nota 11, Jan. 1980, p. 30.
- (25). Ibidem.
- (26). Cfr., U.S. Printing Office, op. cit., supra. nota 11, Jan. 1982, p. 17.
- (27). Ibidem.
- (28). Cfr., U.S. Printing Office, op. cit., supra, nota 11, Jan. 1983, p. 21.
- (29). Ibidem.
- (30). Idem, p. 23.
- (31). Cfr., U.S. Printing Office, op. cit., supra, nota 11, Jan. 1984, p. 29.
- (32). Cfr., U.S. Printing Office, op. cit., supra. nota 11, Jan. 1986, p. 24.
- (33). Ibidem.
- (34). Ibidem.
- (35). Idem, p. 25.
- (36). Ibidem.
- (37). Idem, p. 29.

## Capítulo II

### Análisis de la Política de Comercio Exterior de los Estados Unidos

#### A. Marco Legal

##### a. La Ley de Comercio de 1974 :

El 20 de Diciembre de 1974, después de casi dos años de debates, el Congreso de los Estados Unidos aprobó la Ley de Comercio de 1974 Trade Act of 1974, por 323 votos a favor y 36 en contra, en la Cámara de Representantes, y por 77 votos a favor y 4 en contra, en el Senado.

El 3 de Enero de 1975, el documento legislativo fue firmado por el Presidente Gerald Ford y con ello se dió fin a un largo proceso que significó la primera revisión en 12 años de las leyes fundamentales de la Unión Americana en materia de comercio exterior.

Dicha Ley reformó, la Ley Antidumping de 1921, las Secciones 303 y 516 de la Ley de Aranceles de 1930 y la Sección 337 de la Ley de Aranceles de 1930.

Sus principales objetivos pueden resumirse en los siguientes términos :

a. Estimular el crecimiento económico y el pleno empleo en Estados Unidos y fortalecer las relaciones económicas entre éste y los demás países, mediante la práctica de un comercio mundial -- abierto y no discriminatorio;

b. Armonizar, reducir y eliminar barreras al comercio sobre -

-la base de asegurar oportunidades competitivas equivalentes en lo sustancial para el comercio de Estados Unidos;

c. Establecer una mayor justicia y equidad en las relaciones comerciales internacionales;

d. Implementar procedimientos adecuados de salvaguarda en la industria y el trabajo en Estados Unidos, contra la competencia causada por la importación injusta y lesiva, y ayudar a las industrias, empresas, trabajadores y comunidades a adaptarse a los cambios en las corrientes del comercio internacional;

e. Abrir oportunidades de mercado al comercio de Estados Unidos en países de economía planificada; y

f. Ofrecer a productos de los países menos desarrollados, acceso justo y razonable al mercado de Estados Unidos.

La Ley de Comercio de 1974 se encuentra conformada por los seis Títulos siguientes :

Título I. De la Facultad para Negociar y de otras Atribuciones.

Título II. De la Ayuda por Daños Provenientes de la Competencia de las Importaciones.

Título III. De la Ayuda Contra Prácticas Comerciales Desleales.

Título IV. De las Relaciones Comerciales con Países que en la actualidad no reciben Trato No Discriminatorio.

Título V. Sistema Generalizado de Preferencias.

Título VI. Disposiciones Generales.

Las principales características de cada uno de los Títulos, se detallan a continuación :

El Título I (De la Facultad para Negociar y de otras Atribuciones), establece las facultades del Presidente para concertar Acuerdos Comerciales con otros países o con sus agencias, durante el periodo de 5 años contados a partir de la fecha de promulgación de la Ley, siempre que determine que un arancel en vigor u otras restricciones a la importación, sean de otro país o de Estados Unidos, graven y restrinjan indebidamente al comercio exterior de la Unión Americana. Asimismo, lo faculta para decretar la modificación o permanencia de cualquier derecho de aduana, la continuación de los regímenes preexistentes, bien de impuestos al consumo o a las ventas de artículos importados, de exención de derechos de aduana y la imposición de los derechos adicionales que fueran necesarios o apropiados para el cumplimiento del Acuerdo Comercial de que se trate.

De este modo, se establece que los objetivos generales de las negociaciones de Estados Unidos, de acuerdo con la Ley, serán el lograr accesos a mercados más abiertos y equitativos y la armonización, reducción o eliminación de cualquier mecanismo que cause distorsiones en el comercio. Hasta donde fuera posible, la armonización, reducción o eliminación de barreras y distorsiones del comercio de productos agrícolas se efectuaría junto con la armonización, reducción o eliminación de barreras y distorsiones de comercio de productos industriales.

Además faculta al Presidente para celebrar Acuerdos Bilaterales, si de esta manera se promueve con más eficacia el creci-

-miento económico y el pleno empleo de Estados Unidos.

Es así, que el Presidente tiene el poder para restringir las importaciones ante déficits cuantiosos en la balanza de pagos, - para evitar una depreciación inminente y significativa del dólar en los mercados de cambio extranjero.

Por otro lado, con base en este Título, se estableció dentro de la Oficina Ejecutiva del Presidente, la Oficina del Representante Especial para Negociaciones Comerciales. Éste sería el representante comercial más importante de Estados Unidos en toda negociación comercial, el cual además, informaría directamente al Presidente y al Congreso sobre la administración de los Programas relacionados con los Acuerdos comerciales concertados y asesoraría al Presidente y al Congreso respecto a barreras no arancelarias, al comercio internacional y a los Acuerdos Internacionales sobre productos primarios.

El Título II (De la Ayuda por Daños Provenientes de la Competencia de las Importaciones), establece que cualquier entidad podrá presentar ante la Comisión de Comercio Internacional, una solicitud para obtener ayuda y así compensar efectos provenientes de las importaciones y lograr un ajuste ordenado a las condiciones causadas por la competencia que ellas significan.

De esta forma, el Presidente puede proporcionar ayuda para - compensar los efectos de ciertas importaciones, mediante el establecimiento de derechos de aduana para cualquier artículo que - cause o amenace causar graves daños a una industria en particular.

El Presidente, de acuerdo con lo establecido, también podría negociar con otros países, Acuerdos Regulatorios de mercado para

-limitar las exportaciones de mercancías a Estados Unidos.

Adicionalmente, pondría en práctica Programas de Vigilancia de la evolución de las importaciones, que reflejarían las variaciones de su volumen y la relación de esas importaciones con los cambios ocurridos en la producción interna y en el empleo en las industrias nacionales que produjeran artículos semejantes o directamente competitivos con ellas, así como el grado en que tales cambios en la producción y el empleo se concentran en las diversas regiones geográficas de Estados Unidos.

El Título III (De la Ayuda Contra Prácticas Comerciales Desleales), establece las medidas a tomar en caso de que se efectuaran prácticas de comercio desleales, y éstas se realizarían siempre que otro país mantuviera en vigor aranceles u otras restricciones a la importación injustificables o irracionales que menoscaban la validez de los compromisos comerciales que ligan a ese país con Estados Unidos, si otro país pone en práctica actos o políticas discriminatorias, o de otra índole, injustificables, o que conceda subsidios a la exportación de uno o más de sus productos destinados al mercado estadounidense o a otros mercados, cuyo efecto sea reducir en forma apreciable las ventas del producto o productos competitivos de Estados Unidos en el propio mercado norteamericano o en mercados extranjeros, o que imponga restricciones sin justificación al acceso en el suministro de alimentos, materias primas o productos manufacturados o semimanufacturados que constituyan una carga o restricción para el comercio de Estados Unidos.

Una vez comprobado lo anterior, el Presidente estaría facul-

-tado para suspender o impedir la aplicación de beneficios derivados de las concesiones comerciales destinadas a ejecutar un -- Acuerdo Comercial con ese país o con sus agencias. También es posible imponer derechos de aduana y otras restricciones a los servicios de ese país o agencia por el tiempo que se juzgue apropiado.

En lo que se refiere a los Derechos Compensatorios, se señala que cualquier país, dependencia, sociedad, asociación que pague o conceda directamente o indirectamente una subvención o una franquicia a la manufactura o exportación de algún producto manufacturado en dicho país, al importarse a Estados Unidos, dicho artículo o mercancía ya sea que se importe directamente del país o de otra manera y ya sea que dicho artículo o mercancía se importe con las mismas características con que salió del país productor, o que éstas se hayan alterado mediante un proceso de transformación o de otro modo, se impondría y cobraría en todos los casos, además de los derechos aduaneros establecidos, un derecho igual al monto total de tal subvención o franquicia, fuere cual fuere la forma en que se pague o conceda.

Por su parte, se declaran ilícitos los métodos desleales de competencia y todo acto desleal en la importación de mercancías a Estados Unidos, o en su venta por el propietario, cuyo efecto o tendencia sea destruir o dañar seriamente alguna industria operada eficientemente y económicamente en Estados Unidos, o impedir su establecimiento o restringir o monopolizar el tráfico y el comercio en Estados Unidos, si la Comisión comprobara la existencia de tales métodos y actos, se les aplicarían las disposiciones de

-esta sección.

El Título IV (De las Relaciones Comerciales con Países que en la Actualidad No Reciben Trato No Discriminatorio), concede autoridad al Presidente para continuar negando Trato No Discriminatorio a los productos de cualquier país que no resulte elegible.

Asimismo, la aplicación del Trato No Discriminatorio se limita al periodo de vigencia de las obligaciones de Estados Unidos respecto a un país, bajo un Acuerdo comercial bilateral. Además, tratándose de países que reciban Trato No Discriminatorio según lo dispuesto, que hayan suscrito en Acuerdos con Estados Unidos respecto al ajuste de las reclamaciones y ayuda recíprocas de -- préstamos y arriendos, la aplicación de ese Trato No Discriminatorio se limita a los periodos durante los cuales esos países no estuvieran atrasados en el cumplimiento de las obligaciones que hayan contraído según tales Acuerdos.

Además, en todo momento el Presidente podría suspender o retirar toda concesión de Trato No Discriminatorio a cualquier país, de conformidad entre ambas partes, y, en consecuencia hacer que todos los productos de ese país fueran gravables de acuerdo con el Tratado que mantuviera con otros países.

De este modo, el Presidente puede autorizar la entrada en vigor de Acuerdos comerciales bilaterales que establecieran Trato No Discriminatorio a los productos de países a los que hasta ese momento se les hubiera negado tal trato, cuando a su juicio dichos Acuerdos con esas naciones promovieran los propósitos de esta Ley y sean de interés nacional.



Por otro lado, se establece el Consejo de Comercio Exterior, Este-Oeste para analizar el comercio entre personas y agencias del gobierno de Estados Unidos y países de economía planificada.

El Título V (Sistema Generalizado de Preferencias), faculta al Presidente para conceder exenciones de derechos de aduana a cualquier artículo elegible procedente de un país en desarrollo que haya sido designado beneficiario. Sin embargo se tiene que tomar en cuenta lo siguiente :

a. El efecto de la medida en cuanto a propiciar el desenvolvimiento económico de los países en desarrollo;

b. El grado en que otros países desarrollados importantes -- realicen un esfuerzo comparable para ayudar a las naciones en desarrollo mediante preferencias generalizadas para las importaciones de productos de esas naciones; y

c. El efecto posible previsible que tal medida tendría sobre los productores estadounidenses de artículos semejantes o directamente competitivos.

Es importante mencionar que de acuerdo con lo dispuesto en este Título, país en desarrollo beneficiario, significa todo país respecto al cual este vigente una orden ejecutiva del Presidente de Estados Unidos que lo designe como país en desarrollo beneficiario para los efectos de este Título.

Vale mencionar que el Sistema Generalizado de Preferencias será abordado de manera amplia en la última parte de este capítulo.

El Título VI (Disposiciones Generales), abarca aspectos tales como las definiciones incluidas en la Ley, por ejemplo la expresión de "Derecho de Aduana" se refiere a la tasa y la forma de cualquier derecho de importación, incluyendo -aunque no exclusivamente- cuotas o tasas arancelarias.

Asimismo, se faculta a la Comisión de Comercio Internacional, para realizar investigaciones preliminares, que determinen el alcance y las modalidades de sus procedimientos y consolidar los expedientes o actas de que tenga conocimiento.

Respecto a sus relaciones comerciales con Canadá, se señala la necesidad de un Acuerdo comercial que garantice continua estabilidad de las economías de ambos países.

Asimismo, se señala que después de la promulgación de esta Ley, ninguna agencia del gobierno estadounidense que no sea la Corporación de Crédito para Productos, podría aprobar préstamos respecto a exportaciones a la URSS que alcanzaran un total superior a 300 millones de dólares, sin la aprobación del Congreso, (1).

b. La Ley de Acuerdos Comerciales  
de 1979 :

La Séptima Ronda de Negociaciones Comerciales Multilaterales del GATT (Acuerdo General sobre Comercio y Tarifas), conocida como "Ronda de Tokio", iniciada en Septiembre de 1973 y concluida a mediados de 1979, representó para los países desarrollados y en especial para los Estados Unidos, el mecanismo principal para -- ajustar el Sistema Internacional de Comercio, de forma tal que se eliminaran sus principales barreras. Los resultados de la Ronda d. Tokio se incorporaron a la legislación comercial de Estados Unidos a través de la Ley de Acuerdos Comerciales de 1979, que modifica a la Ley de Comercio de 1974.

En efecto, el 26 de Julio de 1979 el Congreso de Estados Unidos aprobó la Ley, lo cual constituyó la continuación del largo proceso en el cual este país se esforzó por mejorar la situación de su comercio exterior.

Esta Ley modifica otras leyes que son las siguientes :

1. La Ley de Comercio de 1974
2. La Ley Arancelaria de 1930
3. La Ley Antidumping de 1921
4. El Código de Ingresos Internos de 1954
5. La Ley de Comercio de Productos Automotores de 1965
6. La Ley de Importación de carne de 1964
7. Código de Aranceles de Estados Unidos.

La Ley de Acuerdos Comerciales de 1979 está compuesta por los Títulos siguientes :

Título I. Derechos Compensatorios y Antidumping

Título II. Valoración Aduanera.

Título III. Compras del Sector Público.

Título IV. Barreras Técnicas al Comercio (Normas).

Título V. Instrumentación de Ciertas Negociaciones Arancelarias.

Título VI. Acuerdos sobre Aeronaves Civiles.

Título VII. Medidas Agrícolas.

Título VIII. Régimen Aplicable a Licores Destilados.

Título IX. Ejecución de los Derechos de Estados Unidos.

Título X. Revisión Judicial.

Título XI. Disposiciones Diversas.

Los Acuerdos del GATT que la Ley incorpora, son entre otros los siguientes :

1. Acuerdo sobre la Aplicación del Artículo VII del GATT, relativo a Valoración Aduanera.

2. Código sobre Compras del Sector Público.

3. Código sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación.

4. Código sobre Barreras Técnicas al Comercio.

5. Acuerdo sobre la Interpretación y Aplicación de los Artículos VI, XVI, y XXIII del GATT, relativos a subsidios y medidas compensatorias, generalmente conocido como el Código de Subsidios y Derechos Compensatorios.

6. Acuerdo sobre la Aplicación del Artículo VI del GATT, relativo a medidas antidumping.

7. Acuerdos Bilaterales, sobre queso, otros productos lácteos y carne.

8. Acuerdo sobre el Comercio de Aeronaves Civiles

9. Acuerdos Bilaterales para eliminar el método del galón de vino, en la fijación de impuestos y derechos.

Las principales características de cada uno de estos Títulos, son las siguientes :

El Título I (Derechos Compensatorios y Antidumping), enmienda la Ley Arancelaria de 1930 al arreglar este Título. Su propósito fundamental, que es a la vez el cambio más importante en la Legislación de ese entonces, es incluir un nuevo Sistema para probar el daño material que provocan a las industrias del país que importa, las mercancías que fueran subsidiadas en su producción o importadas en condiciones de dumping. La Ley establece que la Comisión de Comercio Internacional (CCI) de Estados Unidos sería la encargada de determinar el daño o perjuicio causado a cierta industria de éste país sólo cuando las importaciones se encontraran libres de impuestos, y únicamente en el grado requerido por los compromisos internacionales de Estados Unidos.

Con las nuevas disposiciones a la Ley, se adicionó una Prueba de Daño Material, con la cual en adelante se tendría que demostrar que éste es real e inevitable y que no se basa en suposiciones o conjeturas, sino que es el resultado de las importaciones subsidiadas. Estas pruebas serían afectadas tanto por la CCI como por el Departamento del Tesoro. Este último sería el que determinaría si se estaba aplicando un subsidio, directa o indirectamente. La CCI tendría a su cargo la investigación para determinar si existiría daño material causado a la industria local por las importaciones subsidiadas.

En el Subtítulo A, "Aplicación de Derechos Compensatorios", se establecen los procedimientos necesarios para imponer los Derechos Compensatorios sobre artículos subsidiados. Entre otros figuran los procedimientos para determinar la práctica de subsidio, las decisiones preliminares, así como los motivos de suspensión de la investigación (por eliminación de los subsidios, por eliminación de los efectos dañinos o por acuerdo de la CCI con base en razones de interés público). También se fijan disposiciones sobre el monto de los Derechos Compensatorios y sobre el caso de que los depósitos hechos por el importador fueran menores a la cuota compensatoria impuesta.

Enseguida, se establece que los Derechos Antidumping pueden ser impuestos a los bienes importados cuando se vendan a menor precio en el mercado de Estados Unidos, que en el país de origen y esto perjudique a una industria norteamericana que produzca los mismos artículos, o cuando la instalación de una industria en el país fuera materialmente retardada por motivo de la importación de una mercancía en condiciones de dumping. En estos casos se aplicaría un Derecho Antidumping, destinado a eliminar la diferencia de precios.

Asimismo, se indican los procedimientos para precisar cuando se practica el dumping y sobre la toma de decisiones preliminares, por las autoridades. Se hace referencia a las bases estatutarias, según las cuales se podría suspender una investigación (como resultado de no comprobarse la práctica por eliminación del efecto dañino, por Acuerdo con el país exportador), y se fijan algunas salvaguardas que permitirían al afectado tener una mayor participa-

-ción en la investigación y al exportador demostrar que no estaba practicando dumping.

Se incluyen además dos cambios a la práctica vigente hasta ese entonces, el primero consiste en establecer un lapso máximo de seis meses para fijar los impuestos antidumping, y el segundo se refiere a que la Ley exige que cuando existieran los elementos para determinar dumping, se proceda, sin demora a aplicar los impuestos correspondientes.

Además se señala la necesidad de una revisión periódica (por lo menos una vez al año) de las condiciones en que se encuentra la mercancía que estaba o había estado sujeta a disposiciones antidumping.

Con el Título II (Valoración Aduanera), se adecúa la Legislación Estadunidense al Acuerdo sobre la Aplicación del Artículo VII del GATT, cuyo objetivo es establecer un mecanismo único de alcance internacional para valorar las mercancías. Se establecen cinco métodos de valoración aduanera que habrían de usarse en forma sucesiva, si el primero no pudiera ser aplicado, se utilizaría el segundo y así sucesivamente.

Los métodos son : 1. Método de Valor de la Transacción; 2. Método del Valor de Transacción de Mercancías Idénticas; 3. Método del Valor de Transacciones de Mercancías Similares; 4. Método del Valor de Transacción Utilizando el Precio de Reventa después de la importación, o Valor de Transacción Deducido; y 5. Método del Valor de Reconstrucción de Costos, que se basa en sumar los costos, ganancias y gastos generales para reconstruir el valor de la mercancía . Se señala además, que en el caso de que ninguno de

-los métodos se pueda utilizar, el valor de las mercancías sería determinado por el Servicio Aduanero de Estados Unidos.

El Título III (Compras del Sector Público), incorpora a la Legislación estadounidense el Acuerdo sobre Compras del Sector Público negociado en la Ronda de Tokio donde se asienta que las partes contratantes deben adoptar procedimientos uniformes y abiertos en las compras que efectúen las dependencias gubernamentales. De esta forma, los productos ofrecidos por otros países no recibirían trato menos favorable en relación con los de los productores nacionales.

Asimismo, se garantiza la autoridad efectiva del Presidente para desistir, o aplicar la Ley de Compras del Gobierno, que discrimina en favor de sus productores internos.

El objetivo original de las negociaciones del GATT incluía las compras de todas las entidades gubernamentales. Sin embargo, ningún país estuvo de acuerdo en darle una apertura tan amplia a este Código. Por tanto el Acuerdo se aplicaría sólo para las empresas gubernamentales listadas en uno de los anexos del Código. De igual manera, en este Acuerdo no se incluyeron las compras de gobiernos locales y estatales.

Estados Unidos incluyó en este Acuerdo sólo un número reducido de empresas gubernamentales y excluyó a la mayoría, especialmente a las vinculadas con la seguridad nacional.

Con el Título IV (Barreras Técnicas al Comercio o Código de Normas) se instrumenta el Acuerdo del mismo nombre, cuyo objetivo era, lograr que los reglamentos técnicos y las normas aplicadas por los gobiernos -ya sea por razones de seguridad, salud protec-



-ción de los consumidores o del ambiente- no constituyan obstáculos innecesarios al comercio internacional.

El Título V (Instrumentación de Ciertas Negociaciones Arancelarias), establece las fases administrativas para ejecutar los resultados obtenidos en las Negociaciones Arancelarias que la Comisión de Comercio Internacional realice con los diferentes socios comerciales de Estados Unidos.

Por su parte, el Título VI (Acuerdo sobre Aeronaves Civiles), señala que las compras y ventas de Aeronaves Civiles efectuadas por norteamericanos deben sujetarse al Acuerdo sobre el Comercio de Aeronaves Civiles suscrito en las negociaciones del GATT.

El Título VII (Medidas Agrícolas), adecúa a la Legislación Estadunidense el Esquema Multilateral Agrícola (EMA) cuyo objetivo es trabajar en la búsqueda de una mayor cooperación internacional y en la evaluación de políticas relacionadas con el comercio internacional de productos agrícolas. La adhesión de Estados Unidos al EMA no precisó de modificaciones legislativas trascendentales, ya que las consultas realizadas se efectuaron por la Representación Especial de Estados Unidos ante las negociaciones comerciales.

Asimismo, se mencionan dos Acuerdos Multilaterales: El Acuerdo de la Carne de Bovino y el Acuerdo Internacional de Productos Lácteos. No se incluyeron los Acuerdos referentes al trigo y otros granos, ya que su problemática se discute en el Consejo Internacional del Trigo.

Paralelamente el gobierno estadunidense celebró Convenios Bilaterales con 13 países en temas referentes al comercio de quesos.

En el Título VIII (Régimen Aplicable a Licores Destilados), se

-hace mención del Código sobre Licores Destilados, el cual establece las reglas de compra-venta de estos productos tanto dentro como fuera de los Estados Unidos. Asimismo, se señala que la CCI tiene la facultad para suspender el permiso para importar una bebida, si se comprueba que la producción de la misma rebasa los límites establecidos por el Código de Salud.

Por su lado, el Título IX (Ejecución de los Derechos de Estados Unidos), incorpora los Acuerdos sobre Derechos y Obligaciones efectuados por los gobiernos signatarios en la Ronda de Tokio, en donde además se establecieron disposiciones para la resolución de controversias.

Se establece la facultad de Estados Unidos para tomar todas las acciones apropiadas y posibles, de acuerdo con el poder del Presidente, para obtener la eliminación de actos, políticos injustificadas, irracionales o discriminatorias, que restrinjan el comercio estadounidense.

En el Título X (Revisión Judicial), se entiende al Título V de la Ley Arancelaria de 1930, añadiéndosele disposiciones sobre procedimientos en materia judicial en lo que respecta a Derechos Compensatorios y Medidas Antidumping. Con ello, se amplían las posibilidades de revisión judicial de algunas decisiones del Servicio Aduanal, acerca del valor calculado, clasificación de tasas de derechos fijados, apelación y otras, en casos de investigación sobre dumping o subsidios.

En el último Título (Disposiciones Diversas) se abordan diferentes aspectos del comercio estadounidense con otras naciones. En primer lugar se mencionan las modificaciones al Sistema Generali-

-zado de Preferencias, y respecto a éste, se menciona que la Ley de Comercio de 1974 autorizaba a participar, en el SGP, mediante la supresión de los aranceles de importación a los productos provenientes de las naciones en vías de desarrollo, por un periodo de 10 años (hasta el 3 de Enero de 1985). Sobre esta base, el primero de Enero de 1976, el gobierno de Estados Unidos puso en vigor su SGP.

Básicamente, el SGP no sufrió grandes transformaciones respecto a la versión original contenida en la Ley de Comercio de 1974, sobre los dos cambios principales incluidos en la Ley de Acuerdos Comerciales de 1979 se hace referencia en el apartado acerca del SGP al final de este capítulo.

En la siguiente parte del Título XI, se hace mención de los Acuerdos con los países de América del Norte. Y se señala que en la Ley de Comercio de 1974 se estableció la posibilidad de que Estados Unidos negociara con Canadá un Acuerdo comercial. La Ley de Acuerdos Comerciales de 1979, tomó nota de la interdependencia creciente de Estados Unidos y varios países del Norte de América, (Canadá, México y América Central), y propone la conveniencia de establecer Acuerdos comerciales con ellos para promover la estabilidad y el crecimiento económico mediante la expansión mutua de las oportunidades comerciales. Al respecto, se especificó que el Presidente, debería presentar en el curso de los siguientes dos años, a partir de la fecha de entrada en vigor de la Ley, un informe sobre la conveniencia de establecer tales Acuerdos.

En esta última parte, la Ley amplía las facultades del Pre--

-sidente en materia de comercio exterior, se le concede mayor -  
participación en la realización de investigaciones sobre prácti-  
cas desleales, en la toma de decisiones y en la aplicación de -  
medidas destinadas a contrarrestarlas.

c. La Ley de Comercio y Aranceles de 1984 :

El 30 de Febrero de 1984, el Congreso de los Estados Unidos, aprobó la Ley de Comercio y Aranceles de 1984, Trade and Tariff, Act of 1984, por 321 votos a favor y 38 en contra, en la Cámara de Representantes, y por 72 votos a favor y 2 en contra, en la Cámara de Senadores.

La Ley de Comercio y Aranceles de 1984 no efectúa modificaciones trascendentales de otras disposiciones jurídicas, sino que únicamente cambia la siguiente sección :

I. Ley de Comercio de 1930. Sección 201.

El objetivo fundamental de esta Ley, es el de emprender 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, así como la expansión de las inversiones estadounidenses en el extranjero.

La Ley de Comercio y Aranceles de 1984 se encuentra compuesto por los Títulos que a continuación se señalan :

Título I. Catálogo de las Reformas Arancelarias.

Título II. Reformas a los Derechos Aduanales.

Título III. Inversión y Comercio Internacional.

Título IV. Comercio con Israel.

Título V. Renovación del Sistema Generalizado de Preferencias.

Título VI. Reformas a la Legislación Comercial.

Título VII. Autorización de Presupuestos de la Oficina de Aduanas y Agencias de Comercio.

Título VIII. Señalamientos Públicos para la Política Nacional de la Industria del Acero.

## Título IX. Eliminación de Barreras en el Comercio Internacional para el Vino Estadunidense.

Como en los casos anteriores, las principales características de cada uno de los Títulos, son las siguientes :

En el Título I (Catálogo de las Reformas Arancelarias), se aborda el tema de las reformas sobre las tarifas arancelarias a productos tales como materiales textiles, máquinas de coser, juguetes , productos de jugo de naranja, equipo geofísico, cuchillos de acero astillado, sistemas de telecomunicación, entre -- otros. Dichos productos se encuentran en la lista de productos con reformas arancelarias permanentes.

Los productos que raramente reciben cambios arancelarios, son en su mayor parte productos químicos destinados a utilizarse en hospitales y laboratorios entre los cuales se encuentran el Cloruro de Magnesio, el 4-cloro-3metilfenol, Tetraminobifenil y el Concentrado de la Nicotina. No obstante se pueden encontrar en este grupo otros productos de muy diferente naturaleza, tales como el grafito natural, ciertas herramientas con filo de diamante, radios receptores, marcos de sombrillas y carne de res enlatada, entre otros.

Por lo que respecta al segundo Título (Reformas a los Derechos Aduanales), se señala en la primera parte que las mercancías que entren a los Estados Unidos, tienen que contener los siguientes datos a la vista : el nombre y dirección del importador; especificación detallada de la carga; el peso y número de piezas de que se trate; el nombre del transportista; el puerto de embarque y el puerto de desembarque y el país donde se fabricó

-la mercancía. Sin embargo el Departamento de Comercio, podría autorizar que dicha información no estuviera en una posición visible en el cargamento.

Asimismo, se menciona que los buques turísticos que efectúen recorridos entre las Islas Vírgenes y las Islas Vírgenes Británicas para luego regresar a territorio estadounidense, no requieren de registro aduanal, a menos que exista a bordo algún artículo que requiera ser reportado en la aduana.

Por otro lado, se señala que si se demostrara que cualquier vehículo terrestre, marítimo o aéreo que se exportara o importara de ó en los Estados Unidos y que hubiera sido robado anteriormente, se sancionaría al responsable con una multa de \$ 10 000 dólares como mínimo, (2).

En este mismo Título se establece la formación de la Oficina de Asistencia y Consulta Comercial, que operaría bajo la tutela de la Comisión de Comercio Internacional. Dicha Oficina debe su creación a la creciente demanda por parte del público de información en materia de comercio exterior.

Enseguida se indica que los gastos de publicidad que efectúe una agencia publicitaria extranjera, no podrán ser deducibles de impuestos, si esa publicidad es destinada a los Estados Unidos y si el país de origen de dicha agencia no concede una deducción similar a estadounidenses que realicen actividades similares.

El Título III (Inversión y Comercio Internacional) tiene como objetivo, el impulsar el volumen de las exportaciones estadounidenses en los mercados internacionales. En el mismo, se establece que el Representante Comercial de Estados Unidos, sería el encar-

-gado de recibir los informes sobre actos, prácticas o políticas que constituyan una barrera al comercio de productos estadounidenses, incluyendo servicios, patentes, marcas de fábrica, y derechos de autor, así como inversiones directas implicadas en el comercio.

Una vez que el Representante Comercial efectue los análisis requeridos, el caso podría ser llevado al Congreso para resolver que tipo de acciones realizar como respuesta a las barreras impuestas por determinado país.

De este modo, también este funcionario tiene la obligación de efectuar revisiones para poder saber si el país ofensor ha eliminado la (s) barrera (s) y así poder llegar a un Acuerdo a través de la resolución del Congreso.

Por lo que se refiere a la inversión extranjera, se indica que se pretende eliminar los obstáculos para que esta se realice razonablemente en el territorio estadounidense, siempre que dicha inversión no se realice en proyectos que atentan en contra de la seguridad nacional, empleo, salud o medio ambiente en este país. Sin embargo, se faculta al Secretario de Comercio, al Secretario de Trabajo y al Representante Comercial, para efectuar un estudio extenso, sobre las principales industrias en que se concentra la inversión extranjera. Dicho informe tendría que ser entregado al Presidente a más tardar el 1 de Junio de 1985.

Además el Presidente está facultado para llevar a cabo negociaciones comerciales bilaterales o multilaterales que conciernan a productos de alta tecnología tales como partes de semiconductores, circuitos integrados, transistores y partes de procesadores



-automáticos de datos, y esto a partir de la fecha en que entró en vigor esta Ley.

El Título IV (Comercio con Israel), faculta al Presidente para llevar a cabo negociaciones con el gobierno Israelita a fin de poder establecer una zona de libre comercio. Sin embargo, se señala que dicha facultad puede ser ejecutada, también, para efectuar Acuerdos comerciales con otros países si así lo pensara conveniente el ejecutivo.

El Título V (Renovación del Sistema Generalizado de Preferencias), introdujo varios elementos nuevos dentro de la naturaleza del Sistema, el cual fue renovado por ocho años más. Los detalles sobre este nuevo giro del SGP se analizarán en la parte correspondiente al final de este capítulo.

En el Título VI (Reformas a la Legislación Comercial), se especifica que cuando se tengan informaciones concretas sobre subsidios practicados en un país, a productos exportados al mercado estadounidense, se puede iniciar una investigación para poder determinar las acciones a efectuar.

Sin embargo, la investigación podría terminar si la autoridad comercial llegara a un entendimiento o acuerdo respecto al subsidio objeto de la investigación, o en último caso, si el producto subsidiado es de interés público para los Estados Unidos. Para poder determinar si se trata de este último caso, se establece que hay que tomar en cuenta el impacto del producto en los precios al consumidor, la disponibilidad de ese producto una vez que fuera retirado del mercado y el relativo impacto en los intereses económicos estadounidenses.

Asimismo, se indica que se anexa a la lista de subsidios prohibidos, el llamado upstream subsidie, que es el subsidio que se otorga a algunos de los principales componentes de un producto y no al producto mismo. Dicho subsidio podría ser pagado o liquidado en partes que son usadas para la manufacturización de una mercancía que luego es exportada a Estados Unidos.

Por otro lado, se establece que cuando un país intermediario realiza exportaciones a los Estados Unidos, de un producto originario de otro país que desconocía el destino final de su mercancía, y si ésta no sufrió alteraciones en el país intermediario, esta nación sería considerada como el país que realmente produjo la mercancía.

El Título VII (Autorización de Presupuestos de la Oficina de Aduanas y Agencias de Comercio), señala que la Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos, está autorizada a disponer de un presupuesto de \$ 28 410 000 dólares, para el año fiscal de 1985, destinado a cubrir los gastos esenciales de dicha Comisión, (3).

Asimismo, el Servicio Aduanero Estadunidense tiene la autorización para manejar un presupuesto de \$ 686 399 000 dólares, destinados a pagar los salarios y gastos de este servicio para el año fiscal de 1985, (4). Además se señala que dentro de los gastos se debe dar prioridad al financiamiento de la operación "Exodo", la cual consiste en un Programa de Control Monitorizado de las exportaciones estadunidenses.

Al final se indica que los subsecuentes presupuestos para ambos organismos, se harán públicos anualmente.

El Título VIII (Señalamientos Públicos para la Política Na-

-cional de la Industria del Acero), se refiere a la industria del acero y especifica que es el parecer del Congreso que el porcentaje del mercado del acero cubierto por importaciones, debe situarse en el rango de 17 a 20.2%, (del total), sujeto a modificaciones anuales, en virtud de los cambios en las condiciones del mercado, (5).

El Presidente queda autorizado para llevar a cabo las acciones que puedan ser necesarias o apropiadas para poner en ejecución las limitaciones cuantitativas, restricciones y otros términos, en los Acuerdos sobre Restricciones a las importaciones de acero que Estados Unidos ha negociado y negociará con sus principales socios comerciales.

Dicha autorización durará cinco años y solamente se puede prorogar sobre la base de que los productores estadounidenses de acero presten su cooperación en diversas medidas de ajuste (modernización de plantas productoras, capacitación, entre otras), previstas en la Ley.

Este Título, contiene, también una enmienda importante en cuanto a los requerimientos de marcas de origen para diferentes clases de tubos de acero. Dichos productos ser marcados con el nombre en inglés del país de origen por medio de estampado die stamping, o grabado.

Por otro lado, el Título incluye otra disposición del Congreso en que se solicita al Presidente que negocie Acuerdos sobre restricciones voluntarias con los productores extranjeros de cobre para lograr la reducción de su producción destinada al mercado estadounidense.

Sin embargo, la disposición no es obligatoria para el Presidente y no le exige iniciar o concluir negociaciones para lograr estos Acuerdos.

El Título IX (Eliminación de Barreras en el Comercio Internacional para el Vino Estadunidense), faculta al Presidente para entablar negociaciones con los países que imponen restricciones al vino estadunidense, a fin de que reduzcan los aranceles a la entrada de este producto.

Ello se deriva de la gran desigualdad que existe en el mercado internacional del vino y a la relativa facilidad para el acceso a Estados Unidos de vinos europeos y sudamericanos, mientras que la producción vinícola nacional se encara a serias restricciones en los mercados extranjeros.

Si tal Acuerdo o Acuerdos, no pudieran efectuarse, el Presidente (a través del Representante Comercial) puede tomar las medidas necesarias para responder a las prácticas desleales que afectan a la producción vinícola de Estados Unidos.

## B. Apoyos Financieros

### a. Export-Import Bank of the United States (Eximbank).

El Banco de Exportaciones e Importaciones de Estados Unidos, conocido como Eximbank, es un organismo oficial que participa en el financiamiento de las exportaciones de bienes y servicios de este país.

Desde sus inicios en 1934, el Eximbank ha apoyado exportaciones estadounidenses por un valor de más de 170 000 millones de dólares, mediante una amplia gama de Programas de Crédito, Garantías y Seguros, (6).

El Eximbank complementa y fomenta las exportaciones sin entrar en competencia con las instituciones financieras comerciales, al apoyar aquellas transacciones crediticias para exportación que de otra manera no podrían realizarse y comparte los riesgos de recuperación de créditos que los prestamistas privados no pueden afrontar por sí solos. Ayuda a los exportadores nacionales a conseguir financiamiento para sus ventas foráneas, en condiciones que compitan ventajosamente con las que otros países ofrecen a sus propios exportadores y entabla negociaciones con instituciones extranjeras de crédito para la exportación, con el fin de disminuir los subsidios oficiales y mejorar las reglas básicas de las ventas internacionales a crédito.

Como organismo del gobierno, las operaciones del Eximbank se sujetan a ciertos lineamientos de política exterior. El Banco no apoya las ventas de equipos y suministros militares, ni puede --

-respaldar las exportaciones destinadas, directa o indirectamente a algún país socialista, a menos que el Presidente lo considere de interés nacional.

Las transacciones que apoya el Eximbank se rigen por los siguientes lineamientos :

1. Los bienes deben producirse en Estados Unidos y exportarse desde su territorio.

2. Los servicios deben prestarse en Estados Unidos o, cuando se realizan en el país importador, con personal que habitualmente reside en Estados Unidos.

3. Los costos de embarque en transporte estadounidense, así como los seguros adquiridos en este país, pueden incluirse solamente si el comprador extranjero los paga en la moneda estadounidense.

4. Los periodos de pago son los habituales en el comercio internacional : por lo general, de 180 días para bienes de consumo, materias primas, refacciones y algunos servicios; hasta 360 días para productos agrícolas a granel y bienes de consumo duradero; hasta cinco años para bienes de capital y estudios de factibilidad, y hasta diez años para proyectos y contratos de gran importancia.

5. El Banco debe contar con una garantía razonable de pago.

#### Organización :

La Junta de Directores del Eximbank está formada por cinco miembros de tiempo completo, designados por el Presidente, con el consejo y aprobación del Senado.

La Junta de Directores, es la entidad responsable tanto de la política como de las actividades del Banco, aprueba y enmienda su Ley Orgánica, autoriza cada una de sus transacciones, nombra a sus funcionarios y define las responsabilidades que a cada uno corresponden.

#### Negociaciones Internacionales :

Gracias a las intensas negociaciones sostenidas con sus competidores más importantes, el Eximbank y el Departamento del Tesoro, han logrado reducir el componente de subsidios en el financiamiento de las exportaciones.

En 1974 Estados Unidos negoció un Acuerdo con Canadá, Francia, Alemania Occidental, Italia, Japón y el Reino Unido, en el cual se establecían las tasas mínimas de interés que se aplicarían durante los siguientes cinco años a los créditos oficiales para exportación. Este Acuerdo se amplió en 1976 para redefinir períodos máximos de préstamos, pagos mínimos de efectivo y tasas mínimas de interés de acuerdo con el PIB per capita del país comprador. A fines de Mayo de 1978, los 22 miembros del Grupo de Crédito para la Exportación, de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, (OCDE), habían aceptado incorporarse al Acuerdo para la Reglamentación de los Créditos de Apoyo Oficial para la Exportación, Arrangement on Guidelines for Officially Supported Export Credits.

No obstante, el 15 de Octubre de 1983, las 22 naciones integrantes de la OCDE modificaron este Acuerdo, y adoptaron un procedimiento para el ajuste automático de las tasas de interés sobre estos préstamos, de acuerdo con las fluctuaciones de las tasas del mercado. En 1986, las tasas de interés comenzaron a ser

-revisadas, dos veces al año, en Enero y Julio, de acuerdo con las variaciones del promedio ponderado de las tasas sobre bonos públicos pagadas en dólares estadounidenses, marcos alemanes, libras inglesas, francos franceses y yenes japoneses.

#### Créditos Ejercidos por el Eximbank :

Durante el año fiscal de 1984 el Eximbank proporcionó 8 600 millones de dólares en créditos, seguros y garantías para apoyar exportaciones estadounidenses por valor de 10 400 millones de dólares, (7).

Las 1 636 transacciones realizadas por el Banco en ese período incluyeron préstamos para financiar la venta de unidades de procesamiento central de sistemas de computación a Israel, de locomotoras a México, de aliscafos hover crafts a Indonesia, de tractores niveladores a Turquía, y de estaciones de satélites a Tailandia, (8).

#### Créditos Directos y Garantías Financieras :

El Eximbank permite que los exportadores estadounidenses compitan por contratos multimillonarios para vender en el exterior, - maquinaria y equipos pesados, y que participen en grandes proyectos de construcción, al ofrecer a los compradores extranjeros, - créditos directos de largo plazo y garantías financieras a los prestamistas comerciales.

Los créditos directos se otorgan en dólares estadounidenses y con la tasa mínima de interés permitida por los Acuerdos Internacionales.

Las garantías financieras cubren préstamos en dólares y otras



-divisas convertibles. El prestamista determina las tasas sobre créditos garantizados.

#### Programas Crediticios a Mediano Plazo :

Gracias al Programa de Crédito a Mediano Plazo, la banca comercial de Estados Unidos, puede ofrecer préstamos de exportación con tasas fijas y competitivas de interés para ayudar a las empresas estadounidenses a hacer frente a los financiamientos subsidiados de otros países. Así, en 1984 el Eximbank autorizó 186 transacciones de este tipo por un total de 702 millones de dólares, (9).

#### Seguros de Créditos para la Exportación :

En el año fiscal de 1984 el Eximbank aplicó 68 % de su presupuesto autorizado a asegurar créditos para la exportación conforme a Programas administrados por la Asociación de Seguros de Créditos Extranjeros, (10). La ASCE, es una agrupación de aseguradoras privadas estadounidenses, constituida en 1961 para proporcionar seguros de reembolso de créditos encaminados a estimular las exportaciones, en colaboración con el Eximbank.

#### Garantías a Mediano Plazo :

El Programa de Garantías a Mediano Plazo para la banca comercial sigue teniendo una fuerte demanda. El Eximbank mantiene un Acuerdo básico de garantías con cientos de bancos estadounidenses que le solicitan protección para sus préstamos de exportación. En el año fiscal de 1984, el Eximbank aprobó 195 garantías de reembolso a mediano plazo por un total de 416 millones de dólares, (11).

#### Garantías al Capital de Trabajo :

Para obtener una seguridad razonable de pago, este Programa

-que ayuda a la pequeña empresa a solucionar sus necesidades de financiamiento en las etapas previas a la exportación, se dirige al exportador, más que al comprador extranjero. En 1984, el Eximbank autorizó diez garantías al capital de trabajo por un total de 18 millones de dólares, (12).

#### Operaciones de Financiamiento :

Aunque el Eximbank no recibe asignaciones del Congreso, este fija anualmente su capacidad crediticia. El Banco tiene un capital inicial que proporcionó el Tesoro de Estados Unidos en 1934, así como una reserva acumulada de utilidades retenidas.

El Banco obtiene fondos de las amortizaciones de los créditos que otorga, de los intereses y las cuotas que cobra por los servicios que presta y de los pagos por concepto de reclamaciones.

#### Una Trayectoria de Apoyo Continuo

Desde su creación en 1934, el Eximbank ha contribuido de manera importante al esfuerzo exportador de Estados Unidos. En los últimos años, las cantidades ejercidas por el Banco sobrepasan ampliamente el total acumulado en los 40 años anteriores.

Durante los años setenta, la economía mundial tuvo cambios dramáticos. Al inicio del decenio, la inflación y el proteccionismo crecientes complicaron aún más los problemas del comercio mundial.

No obstante, la capacidad crediticia del Eximbank continuó en ascenso. Mientras en 1973 y 1974 la detente moderaba las relaciones Este-Oeste, el Banco extendió su financiamiento a las ventas de productos estadounidenses a la URSS. Como la crisis energética afectó a países de todo el mundo, el Banco también apoyó las ex-

-portaciones estadounidenses requeridas para el desarrollo de -- nuevas fuentes de hidrocarburos, como los campos de petróleo y gas del Mar del Norte, y de nuevas fuentes de energía, como las plantas nucleares.

De este modo, el total de créditos autorizados durante la década de los setenta, fue de 75 000 millones de dólares, más del doble de la suma otorgada por el Banco, durante todos los años anteriores, de ellos, 45 % se aplicó a préstamos y 55 % a seguros y garantías, (13).

A principios de los ochentas, los exportadores estadounidenses se enfrentaban a un medio cada vez más competitivo. Los países de industrialización reciente como Taiwán, Corea del Sur, Singapur, Hong Kong, Brasil y México, obtuvieron una porción creciente del comercio mundial. Por otra parte, los países industrializados, incrementaron el uso de créditos de exportación con un decidido apoyo oficial. Para contrarrestar los efectos de la ayuda que los gobiernos extranjeros ofrecían a sus propios exportadores, numerosas empresas estadounidenses de exportación recurrieron al Eximbank en busca de apoyo financiero.

En 1982, la recesión afectó al mundo entero. La demanda extranjera de bienes y servicios estadounidenses decayó, lo mismo que los créditos autorizados por el Banco. Conforme se agudizaba la crisis internacional, los seguros de crédito adquirieron gran importancia en el Eximbank. En el año fiscal de 1983, el 91 % de las operaciones del Banco se aplicó a garantías y seguros, (14). Con otros países de la OCDE, el Eximbank partici-

pó en varias negociaciones para reglamentar las condiciones de los créditos oficiales a la exportación.

De este manera, se eliminaron gran parte de los subsidios, con lo cual los exportadores estadounidenses han podido competir más eficazmente, sobre la base de factores de mercado tales como servicios, precios y calidad.

Durante el periodo fiscal de 1980 a 1984, el Eximbank autorizó 52 800 millones de dólares en créditos, garantías y seguros, (15).

En su Programa Futuro, el Eximbank se propone compartir los riesgos implícitos en los créditos foráneos que los prestamistas privados no puedan asumir solos, y a colaborar con los exportadores estadounidenses a negociar los financiamientos para sus ventas en el extranjero, y continuar las negociaciones con organismos extranjeros de créditos para exportaciones, tendientes a reducir los subsidios oficiales y mejorar las reglas básicas del comercio internacional a crédito.

Asimismo, es necesario mencionar, que en 1970 con el apoyo del Eximbank y del Tesoro de Estados Unidos, la Asociación de Banqueros para el Comercio Exterior, creó la Corporación Privada para el Financiamiento de las Exportaciones como una fuente de apoyo crediticio para las exportaciones estadounidenses. Esta Corporación, pertenece a 54 bancos comerciales, 7 compañías industriales y una casa de inversiones bancarias. Opera con el Eximbank, movilizando capital privado para el financiamiento de exportaciones.

### C. Sistema Generalizado de Preferencias

Conforme a la Ley de Comercio de 1974, Estados Unidos sirvió el ejemplo de varios países europeos e instituyó un Sistema Generalizado de Preferencias Comerciales. Se trataba de un mecanismo unilateral que permitía a los países beneficiarios exportar sus productos al mercado estadounidense, libres de derechos, sin verse obligados a adoptar medidas de reciprocidad en el caso de las importaciones provenientes de este país.

En la misma disposición jurídica se estipulaba, que, cada cinco años, la Oficina del Representante Especial de Comercio, informaría al Congreso de Estados Unidos sobre el SGP. También se afirmaba que la legislación que fundamentaba dicho sistema, expiraría en 1985.

De este modo, el SGP constituyó una excepción al principio de reciprocidad y no discriminación, base del comercio internacional de la posguerra.

Es así que en la penúltima parte de la Ley de Comercio de 1974, se faculta al Presidente para conceder, exenciones de derechos de aduana a cualquier artículo elegible, procedente de un país en desarrollo que haya sido designado beneficiario.

Asimismo, no podían ser designados con base en lo anterior, ninguno de los países que a continuación se indican: Alemania Oriental, Australia, Austria, Canadá, Checoslovaquia, Japón, Mónaco, Noruega, Nueva Zelanda, Polonia, Países Pertenecientes a la CEE, Finlandia, Islandia, Sudáfrica, Suecia, Suiza y la URSS.

Adicionalmente, el Presidente no designaría a ningún país en desarrollo, como beneficiario, si ese país fuera comunista, a menos que sus productos recibieran Trato No Discriminatorio, que fuera parte contratante del GATT y miembro del FMI y no estuviera controlado por el comunismo internacional.

Asimismo, el Presidente tampoco podría designar a un país como beneficiario, si fuera miembro de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), o formara parte de cualquier Acuerdo entre países y participara en actividades tendientes a cumplir este Acuerdo, cuyo efecto fuera el restringir la oferta de productos primarios de vital importancia en el comercio internacional o elevar su precio a un nivel irrazonable y causar serios trastornos en la economía mundial.

Tampoco, sería beneficiario un país, si este otorgara trato preferente a los productos de un país desarrollado que no sea Estados Unidos, que tuviera o fuera probable que tuviera un importante efecto adverso sobre el comercio de Estados Unidos, a menos que el Presidente hubiera recibido seguridades satisfactorias, a su juicio, de que ese trato preferente terminaría antes del primero de Enero de 1976.

Por lo que respecta a los artículos elegibles, de tiempo en tiempo el Presidente publicaría y enviaría a la CCI, listas de artículos que pudieran ser considerados para designarse como artículos elegibles para los efectos de este sistema.

Sin embargo el trato de exención de derechos aduanales establecido en los párrafos anteriores, se aplicaría únicamente :

a. A los artículos importados directamente de un país en desarrollo beneficiario, al territorio en el que tienen jurisdicción las aduanas de Estados Unidos.

b. Si el total del costo o valor de los materiales producidos en el país en desarrollo beneficiario, más los costos directos de las operaciones de elaboración realizadas en dicho país, no resultara inferior al 35 % del valor estimado de dicho artículo en el momento de su entrada al territorio en el que tienen jurisdicción las aduanas de Estados Unidos, o si el costo total o valor de los materiales producidos en dos o más países miembros de la misma asociación de países que se considera como un solo país, más los costos directos de las operaciones de elaboración realizadas en tales países, no resultara inferior al 50 % del valor estimado de ese artículo en el momento de entrada al territorio en el que poseen jurisdicción las aduanas de Estados Unidos, (16).

De este modo, ningún artículo podría ser elegido si cayera en las siguientes categorías :

1. Artículos Textiles y de Vestir sujetos a Acuerdos Textiles.
2. Relojes de bolsillo o de pulsera.
3. Artículos electrónicos susceptibles de resultar afectados por las importaciones.
4. Artículos de Acero susceptibles de resultar afectados por las importaciones.
5. Artículos de calzado, comprendidos en ciertos renglones de la Clasificación Arancelaria de Estados Unidos.
6. Productos de vidrio semimanufacturados y manufacturados, susceptibles de resultar afectados por las importaciones.

7. Ningún artículo que el Presidente determine que sea susceptible de resultar afectado por las importaciones en el contexto del SGP.

Cuando el Presidente determine que un país ha exportado a Estados Unidos (directa o indirectamente) durante un año de calendario, una cantidad de un artículo elegible, cuyo valor estimado exceda a una suma que guarde la misma proporción a 25 millones de dólares que la que represente el PNB de Estados Unidos, del año del calendario anterior al mencionado, según lo determine el Departamento de Comercio, respecto al PNB de Estados Unidos del año de calendario de 1974, o cuando un país ha exportado a Estados Unidos una cantidad de un artículo elegible igual o superior al 50 % del valor estimado de las importaciones totales de ese artículo hechas por Estados Unidos durante cualquier año de calendario, entonces y dentro de los 60 días siguientes a la terminación de ese año calendario, ese país no sería ya tratado como nación en desarrollo beneficiaria con respecto a ese artículo.

Además, un país que hubiera dejado de ser considerado como nación beneficiaria respecto a algún artículo elegible con fundamento en lo dispuesto anteriormente, podría ser designado de nuevo beneficiario respecto a ese artículo, si las importaciones de dicho artículo procedentes de ese país no rebasaran los límites establecidos, durante el año calendario anterior.

Modificaciones al SGP en la Ley de Acuerdos  
Comerciales de 1979 :

La Ley de Comercio de 1974 autorizaba a participar, en el -



-SGP por un periodo de diez años. Es así que el SGP concibe como una excepción al artículo I del GATT, que se refiere al trato no discriminatorio de nación más favorecida, lo cual llevó a los países en desarrollo a solicitar que se convirtiera en norma jurídica del GATT.

Adicionalmente los países en vías de desarrollo intentaron obtener el reconocimiento jurídico de que en las negociaciones comerciales no deberían estar obligados a hacer concesiones recíprocas, se pretendía que esos tratos especiales y diferenciados, se incluyeran en el GATT mediante una Cláusula de Habilitación. De esta forma, La Ley de Acuerdos Comerciales de 1979, contenía una Cláusula de Habilitación, según la cual los países firmantes del GATT podrían acordar condiciones favorables a los países en desarrollo, independientemente del artículo I del GATT. Sin embargo, la Cláusula de Habilitación no obliga a los países desarrollados a conceder trato especial y diferenciado a los países en vías de desarrollo, ya que es una cuestión optativa o voluntaria y cubre sólo ciertas medidas, entre las cuales se encuentra el SGP.

Además, la Ley de 1979, autorizaba al Presidente a hacer a un lado lo dispuesto por la Ley de Comercio de 1974, que excluía a los países miembros de la OPEP. La concesión podría hacerse a aquellos países petroleros que entablaran negociaciones con Estados Unidos para establecer contratos de abasto a largo plazo, pudiendo ser revocada si estos países suspendieran el aprovisionamiento de petróleo. En este sentido, únicamente Indonesia, Ecuador y Venezuela, lograron ser elegibles.

segundo cambio, se refiere a las limitaciones al tratamiento preferencial. En la Ley de Comercio de 1974 se señalaban dos límites principales al tratamiento preferencial y estos producían automáticamente su efecto cuando las exportaciones de cierto producto de un país, excedían de 50 % del total de las importaciones de ese producto a Estados Unidos, o cuando las importaciones de un producto concreto excedieran cierto valor fijado en dólares, (25 millones), esta cantidad se señaló en relación con el PNB.

Pues bien, la Ley de Acuerdos Comerciales de 1979, añadió una nueva disposición a estas limitaciones que sería benéfica para los pequeños exportadores. Se conoce informalmente como la Regla de Mínimos y autorizaba al Presidente a permitir que determinado artículo siguiera exento de impuestos conforme al SGP, aún cuando las exportaciones de un país excedieran 50 % del total de los requerimientos de Estados Unidos de ese producto, si la suma del total de las importaciones no fuera significativa. La cantidad se fijó en un millón de dólares en 1980 y cambiaría cada año en proporción directa al PNB.

Por otro lado, en Abril de 1980, el Presidente de Estados Unidos presentó un informe al Congreso de su país, sobre los primeros cinco años de operación del SGP. En dicho informe se hicieron varias recomendaciones. La más importante fue la relativa a la Graduación de los Beneficios. La Graduación se refiere al desplazamiento o eventual eliminación de los beneficios del SGP para los países en desarrollo más adelantados económicamente.

Este señalamiento, incluía a México, Taiwán, Hong Kong, Co-

-rea del Sur y Brasil, los mayores beneficiarios del SGP. El objeto de la Graduación, según el gobierno, es liberalizar los regímenes de comercio de países en desarrollo cuyas exportaciones hubieran estado creciendo bajo el trato preferencial. La liberalización, se efectuaría mediante la eliminación del trato preferente y forzarlos así, a buscar concesiones arancelarias por medio de negociaciones bilaterales. La Graduación representaría, - al mismo tiempo, una oportunidad para los países menos desarrollados de aumentar sus mercados de exportación.

Según el informe, los Estados Unidos no podrían unilateralmente iniciar una política de Graduación sin apoyarse en el consenso internacional de sus socios comerciales por mediación de organismos tales como el GATT. Asimismo, mediante la consulta del informe del Ejecutivo, los testimonios de los Representantes Comerciales del Presidente y las declaraciones públicas relacionadas con la revisión del SGP, en 1980 se aclaró que la autoridad del Presidente para retirar, suspender o limitar la concesión de exenciones impositivas se usaría para limitar las ventajas a los países beneficiarios más desarrollados en los productos en que han mostrado mayor competitividad, a fin de dar mayores oportunidades a países de menor desarrollo cuyos productos son menos competitivos. Al llevar a cabo estos cambios, el Presidente tomaría en cuenta los siguientes criterios :

1. El nivel de desarrollo de los beneficiarios.

2. La posición competitiva del país de que se trata, en relación a un producto en particular, y

-res del Sur y Brasil, los mayores beneficiarios del SGP. El objeto de la Graduación, según el gobierno, es liberalizar los regímenes de comercio de países en desarrollo cuyas exportaciones hubieran estado creciendo bajo el trato preferencial. La liberalización, se efectuaría mediante la eliminación del trato preferente y forzarlos así, a buscar concesiones arancelarias por medio de negociaciones bilaterales. La Graduación representaría, al mismo tiempo, una oportunidad para los países menos desarrollados de aumentar sus mercados de exportación.

Según el informe, los Estados Unidos no podrían unilateralmente iniciar una política de Graduación sin apoyarse en el consenso internacional de sus socios comerciales por mediación de organismos tales como el GATT. Asimismo, mediante la consulta del informe del Ejecutivo, los testimonios de los Representantes Comerciales del Presidente y las declaraciones públicas relacionadas con la revisión del SGP, en 1980 se aclaró que la autoridad del Presidente para retirar, suspender o limitar la concesión de exenciones impositivas se usaría para limitar las ventajas a los países beneficiarios más desarrollados en los productos en que han mostrado mayor competitividad, a fin de dar mayores oportunidades a países de menor desarrollo cuyos productos son menos competitivos. Al llevar a cabo estos cambios, el Presidente tomaría en cuenta los siguientes criterios :

1. El nivel de desarrollo de los beneficiarios.
2. La posición competitiva del país de que se trata, en relación a un producto en particular, y

### 3. El interés económico de Estados Unidos en general.

#### Modificaciones al GSP establecidas en la Ley de Comercio y Aranceles de 1984 :

Es así, que sobre las bases anteriores, se efectuó una renovación del GSP en dicha disposición. Incluida en el Título Quinto de este documento, el GSP es renovado por 8 años mas, (debía expirar en Enero de 1985). La renovación del GSP se efectuó bajo ciertas nociones básicas de interés para los Estados Unidos :

a) Se reconoce que varios países beneficiarios del GSP deberían generar suficientes recursos financieros para cumplir sus compromisos financieros; b) Se señala, la necesidad de interrumpirlos plenamente al comercio internacional de acuerdo a sus posibilidades y c) Se establece que los Estados Unidos deben tomar ventaja de el hecho de que los mercados de los países beneficiarios constituyen canales importantes para las exportaciones estadounidenses.

Es así, que la Ley de Comercio y Aranceles de 1984 introdujo la Reciprocidad en el esquema del GSP, por medio de dos modificaciones destinadas a estimular a los países beneficiarios para que liberalicen su comercio con los Estados Unidos.

Estas transformaciones consisten primeramente en un nivel más bajo de los Límites del Trato Preferencial y una Autorización para suspender la aplicación de este nuevo precepto en ciertos productos.

Es decir, que la Ley, establece que el Ejecutivo debe llevar

-a cabo revisiones periódicas de los productos elegibles para el SGP con el fin de identificar, sobre la base de países específicos, aquellos productos en que las naciones beneficiarias demuestran un grado suficiente de capacidad para competir.

Los productos considerados como competitivos se verían sometidos entonces a límites en el trato preferente que en términos cuantitativos, es la mitad de la que se aplica a los demás productos : 25 % de las importaciones totales de ese producto. El efecto de esta disposición, sería una Graduación Acelerada de estos productos.

De este modo, una de las consideraciones que se tendrían en cuenta para determinar la capacidad de competencia de un producto, sería la disposición del país respectivo a liberalizar su comercio, particularmente en productos de interés para los Estados Unidos.

Adicionalmente, la Ley, autoriza al Presidente a suspender la aplicación de este nivel más bajo en el trato preferente, a condición de que, entre otros criterios, el país en desarrollo beneficiario, esté dispuesto a suministrar a Estados Unidos un acceso equitativo y razonable a su mercado, y a sus recursos básicos y a proveer medios adecuados y efectivos, conforme a sus leyes, para que los extranjeros aseguren, ejerzan, y hagan valer sus derechos exclusivos de propiedad intelectual, incluyendo patentes, marcas de fábrica y derechos de propiedad intelectual registrada copyright.

La autorización para suspender la aplicación de el nuevo ---trato preferente, está limitado a un total equivalente a 30 % del,

-valor de todas las importaciones amparadas por el SGP en el año calendario previo.

En lo que respecta a otros aspectos del SGP, La Ley, no gradua a ningún país específico, pero solicita al Ejecutivo que lleve a cabo una revisión de los que se beneficien y se hayan beneficiado del esquema y presente un informe al Congreso en Enero de 1988.

Asimismo, entre los nuevos elementos que el Presidente debe tener en cuenta para designar a un país como beneficiario del SGP, la Ley incorpora criterios con el propósito de determinar si dicho país : Se abstiene de utilizar prácticas de exportación no razonables; suministra medios adecuados y efectivos conforme a sus leyes para que los extranjeros hagan valer, ejerzan y aseguren derechos exclusivos de propiedad intelectual, lo que incluye patentes, marcas de fábrica, y derechos de propiedad intelectual registrada; adopta medidas para reducir prácticas y políticas que afectan a la inversión (incluso requerimientos de exportación para las empresas); y reduce o elimina obstáculos al comercio de servicios.

Por último, se señala que los efectos del SGP no tendrán validez oficial después de Julio 4 de 1993.

## Referencias de Citas

- (1). Cfr., Bárcena Agustín, "Ley de Comercio de 1974 de Estados Unidos", en Comercio Exterior, México, Vol. 25., "o. 5, Mayo de 1975, p. 116.
- (2). Cfr., United States Code Congressional and Administrative News., Legislative History, 98th Congress-Second Session 1984, St. Paul Minn., Vol. 2, West Publishing Co. 1985, p. 2975.
- (3). Idem, p. 3043.
- (4). Ibidem.
- (5). Idem, p. 3044.
- (6). Cfr., Frey T. Ann, "El Eximbank de Estados Unidos", en Comercio Exterior, México, Vol. 36, Num. 6, Junio de 1986, p. 545.
- (7). Idem, p. 546.
- (8). Ibidem.
- (9). Idem, p. 547.
- (10). Ibidem.
- (11). Ibidem.
- (12). Idem, p. 548.
- (13). Idem, p. 553.
- (14). Ibidem.
- (15). Ibidem.
- (16). Cfr., Bárcena Agustín, op. cit., supra, nota 1, p.111.



### Capítulo III

#### Análisis de la Política de Comercio Exterior de México

##### A. Marco Legal

##### a. Legislación en Materia de Comercio Exterior :

Puede señalarse, que México no cuenta con una Ley Comercial específica que regule la actividad comercial con el extranjero, en cambio, cuenta con una serie de disposiciones jurídicas individuales que conforman el marco jurídico de dicha actividad.

De este modo, en un Estado de Derecho como el que vive México, la conducta del Estado y de los particulares se encuentra regulada por normas jurídicas de diversas jerarquías. La más alta la constituye la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en cuyo artículo 131, fracción segunda, se establece que : "... el Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida".

Este precepto constitucional se complementa con una Ley Reglamentaria, publicada el 5 de Enero de 1961 en el Diario Oficial de la Federación, la cual expresa textualmente : "Artículo 10. A fin de obtener el mejor aprovechamiento de los recursos financieros y de regular la economía del país mediante el mantenimiento de niveles razonables de importación de artículos extranjeros, se faculta al Ejecutivo Federal en los términos de la presente Ley, para :

1. Aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas generales de importación y exportación, y crear otras;

2. Fijar el monto máximo de los recursos financieros aplicables a determinadas importaciones, y vigilar el cumplimiento de los Acuerdos respectivos, a efecto de que no se sobrepasen los límites que se establezcan.

Artículo 20. La facultad otorgada conforme al artículo 10. frac. 1 de esta Ley, la ejercerá el Ejecutivo Federal por conducto de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Industria y Comercio, de acuerdo con las disposiciones en vigor..." .

Como puede observarse, en estas dos fuentes jurídicas se encuentra establecida la facultad privativa que la Constitución Mexicana entrega al Ejecutivo Federal, para controlar y regular el comercio exterior.

Otros ordenamientos jurídicos emanados del Texto Constitucional y de sus leyes reglamentarias, son los siguientes :

1. Ley Orgánica del Artículo 28 Constitucional en materia de

-Monopolios (D.O. del 31 de Agosto de 1934); la cual preserva los intereses del país contra la importación de mercancías que pueden venderse en competencia desleal, lesionando nuestra economía; vigente.

2. Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica (D.O. del 30 de Diciembre de 1950); la cual establece las modalidades de los permisos de exportación e importación -- cuando existen restricciones. Asimismo, su Reglamento, en los artículos 2o. 3o. 4o. 8o, 11o, 13o, 14o, y 16o a 20o, otorga a la Comisión Nacional de Precios, la facultad de dictaminar sobre medidas que proceda aplicar a la importación y distribución de artículos escasos; vigente.

3. Ley que crea la Comisión para la Protección del Comercio Exterior de México (D.O. del 31 de Diciembre de 1956); la cual tiene la finalidad de proteger el comercio exterior de México contra prácticas desleales y contrarias a la ética comercial, y actuar como conciliador y árbitro en las controversias en las que intervienen importadores y exportadores nacionales; vigente.

4. Ley Reglamentaria del Párrafo Segundo del Artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (D.O. del 5 de Enero de 1961); la cual faculta al Ejecutivo Federal para - aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las Tarifas Generales de Importación y Exportación, crear otras y fijar el monto máximo de los recursos financieros aplicables a determinadas importaciones; abrogada.

5. Ley que crea el Instituto Mexicano de Comercio Exterior -

-(D.O. del 31 de Diciembre de 1970); crea al IMCE como organismo descentralizado con personalidad jurídica propia y patrimonio también propio; determina sus atribuciones, órganos y la forma de integrar su patrimonio; abrogada.

6. Ley sobre Registro de Transferencia de Tecnología y Uso y Explotación de Patentes y Marcas (D.O. del 30 de Diciembre de 1973); la cual sujeta a los convenios sobre la materia que deban surtir efectos en México y a su inscripción en el Registro dependiente de la actual SECOFI, negándoles validez a los que limiten o prohíban las exportaciones, sean lesivos al interés nacional, o al de los particulares adquirentes de tecnología extranjera; vigente.

7. Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera (D.O. del 9 de Marzo de 1973); entre los criterios que determinan la conveniencia de autorizar la inversión extranjera y fijar porcentajes y condiciones, la Comisión de Inversiones Extranjeras toma en consideración los efectos positivos de dicha inversión sobre la balanza de pagos y en particular sobre el incremento de las exportaciones; vigente.

8. Ley que crea la Tarifa del Impuesto General de Importación y Exportación (D.O. del 15 de Diciembre de 1974); en la exposición de motivos de la Ley se hace notar que a fines de 1974 México adoptó dentro de su Tarifa del Impuesto General de Importación la llamada estructura de la Nomenclatura Bruselas (NAB), con el objeto de facilitar los trámites administrativos en las transacciones comerciales. El nuevo sistema se adoptó únicamente en

-cuanto a la estructura de clasificación de las mercancías, no se tocaron los niveles arancelarios y se siguieron usando los de la tarifa anterior. En Diciembre de 1974 el Ejecutivo Federal envió al Congreso una nueva tarifa que ayudaba a favorecer la integración industrial. Esto hacía más accesible las materias primas y revisaba la protección efectiva que se concedía a la industria nacional, eliminaba el impuesto específico, reagrupaba fracciones y derogaba las inoperantes, revisaba las reglas complementarias y las notas nacionales para la aplicación e interpretación de la tarifa.

En cuanto a la actualización de la Nomenclatura se introdujeron todas las modificaciones aprobadas por el Congreso de Cooperación Aduanera, que es el organismo internacional que regula el sistema NAB, quedando al día en relación con los demás países - que lo siguen.

Por su parte, la Tarifa del Impuesto General de Exportación difería de la de Importación no sólo por cuanto el objeto que gravaban, sino también, en cuanto a la estructuración, clasificación aduanal y nomenclatura de las mercancías.

Así, se reestructuró el modo de clasificar las reglas de aplicación y el tratamiento fiscal de los productos, con un alto grado de elaboración o que por su naturaleza es conveniente su producción, y exportación, dejando gravados una mínima parte de los productos primarios o aquellos que estuvieron sujetos a otro régimen fiscal de estímulos. La Ley contempla normas que regulan los precios oficiales, base sobre la que se aplica la tasa Ad Valorem del impuesto. De este modo, se observa una tendencia a dis-

-minuir y en algunos casos a eliminar la carga fiscal del exportador; quedan eximidos todos los productos manufacturados, con excepción de aquellos que por su naturaleza lo requieran, se elimina la tasa específica, o sea la cuota fija en moneda nacional de las fracciones gravadas para sustituirlas en todos los casos por la tasa Ad Valorem; vigente.

9. Ley de la Administración Pública Federal (D.O. del 29 de Diciembre de 1976); la cual determina la competencia de las diversas Secretarías y Departamentos de Estado, entre las cuales se incluyen las que tienen ingerencia en la política general de nuestro comercio internacional; abrogada.

10. Ley de Valoración Aduanera (D.O. del 1 de Julio de 1979); da un paso más para hacer compatible el Sistema Arancelario Mexicano con las reglas predominantes. En esta Ley, el principio general que rige, es el del valor normal de las mercancías a importar, este es la base gravable para la aplicación de la cuota Ad Valorem del Impuesto General de Importación. La propia Ley define lo que debe entenderse como valor normal, este es el que correspondería a las mercancías a importar en la fecha de su llegada al territorio nacional, como consecuencia de una venta efectuada en condiciones de libre comercio entre un comprador y un vendedor independientes uno del otro. La excepción a este principio es la de los precios oficiales de las mercancías de importación, esta excepción se aplica por la actual SECOFI; vigente.

11. Ley del Impuesto al Valor Agregado (D.O. del 1 de Mayo de 1980); constituye un paso más en la modernización de nuestra estructura tributaria. El IVA beneficia directamente a los exportadores.

-taciones mexicanas y es congruente con el resto de la política estatal de promoción de exportaciones.

Una de las ventajas del IVA, en lo referente a la exportación, es su precisión en la determinación del monto de los impuestos indirectos a devolver, ya que permite cuantificar, en cualquier etapa que se desee, el monto incorporado a los bienes o servicios. Todas las exportaciones están exentas del IVA ya que permite el acreditamiento en todos los casos, el artículo 6o, prevé la devolución mensual del impuesto acreditado. El impuesto a devolver es igual al 100 % del valor de los bienes o servicios exportados, y este derecho de acreditamiento nace hasta que realmente se configure la exportación; vigente.

12. Ley Aduanera (D.O. del 30 de Diciembre de 1981); la cual señala que están obligados al pago de los impuestos al comercio exterior las personas físicas y morales que introduzcan mercancías al territorio nacional o las extraigan del mismo; esta Ley abrogó el anterior Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos (D.O. del 31 de Diciembre de 1951); vigente.

13. Ley Federal de Derechos (D.O. del 1 de Enero de 1982); se establece que las personas que soliciten y obtengan permiso de importación de mercancías, pagarán derechos, que es la contraprestación que pagan los contribuyentes por la prestación de un servicio público a cargo del estado; vigente.

14. Ley Reglamentaria del Artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Comercio Exterior (D.O. del 13 de Enero de 1986); las disposiciones de esta

-Ley son de orden público, y tienen por objeto, regular y promover el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o el de realizar cualquier otro propósito similar, en beneficio del mismo, a cuyo fin se faculta al Ejecutivo Federal, en términos del artículo 131 constitucional para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas arancelarias de las tarifas de exportación e importación y para crear otras; establecer medidas de regulación o restricciones a la exportación o importación de mercancías; restringir de la circulación o el tránsito por el territorio nacional de las mercancías procedentes del y destinadas al exterior, por razones de seguridad nacional, de salud pública, se sanidad, o de conservación; vigente.

15. Ley Orgánica del Banco Nacional de Comercio Exterior (D.O. del 20 de Enero de 1986); la cual tiene por objeto el procurar la eficiencia y competitividad del comercio exterior, comprendiendo la preexportación, exportación, importación y sustitución de importaciones de bienes y servicios. Asimismo, el Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados FOMEX, administrado por el propio BANCOMEXT e incorporado al banco desde el 1 de Agosto de 1983, apoya a la exportación en operaciones de redescuento y de garantía, en materia de sustitución de equipos e instalaciones, apoya al financiamiento de operaciones de compra-venta y de producción. Adicionalmente existen otras instituciones financieras como NAFINSA, Fonei, entre otros, que se encargan de canalizar recursos para apoyar la producción de bienes exportables o que sustituyen importaciones; vigente.



16. Código Fiscal de la Federación. El cual tipifica el delito de contrabando y sus diversas modalidades y determina que se comete dicho delito, cuando se interna al país o extraen de él, mercancías, omitiendo el pago total o parcial de impuestos, o cuando su importación o exportación estén prohibidas o no cuenten con el permiso otorgado por la autoridad competente; vigente.

17. Reglamento del párrafo tercero del Artículo 321 del Código Aduanero (D.O. del 31 de Octubre de 1972); el cual regula las operaciones temporales de importación en lo referente a maquila que efectúen las empresas nacionales con fines de exportación; abrogada.

18. Reglamento del Acuerdo que dispone el Otorgamiento de Incentivos Fiscales en Favor de las Empresas de Comercio Exterior (D.O. del 29 de Diciembre de 1975); reglamenta los requisitos que deben observar las empresas de comercio exterior señaladas en el Acuerdo de fecha de Agosto de 1975; abrogada.

19. Reglamento sobre Permisos de Importación y Exportación sujetas a Restricciones (D.O. del 14 de Septiembre de 1977); tiene por objeto darle fluidez a los procesos administrativos y adaptar el régimen de permiso previo a la dinámica de la economía del país. En él, se establece pormenorizadamente el trámite administrativo así como los requisitos que deben cumplirse para solicitar y obtener un permiso para importar o exportar mercancías que están sujetas a este control. Este Reglamento abrogó el anterior Reglamento para la Expedición de Permisos de Importación y Exportación de mercancías sujetas a restricciones (D.O. del 28 de Noviembre de 1956); vigente.

20. Reglamento contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional (D.O. del 25 de Noviembre de 1986); establece los mecanismos para otorgar una protección adecuada y oportuna a la planta productiva nacional, evitando que esta se enfrente a una competencia desleal por prácticas comerciales como el *dumping* o a subvenciones a la exportación que otorguen otros países; vigente.

21. Decreto que establece los Requisitos a que se sujetan las Operaciones Temporales de Importación y Exportación de Materias Primas, Productos Manufacturados, Envases, Moldes y Maquinaria de Producción (D.O. del 28 de Agosto de 1975); el cual establece las disposiciones que están obligados a cumplir las personas que efectúan esas operaciones y los casos en que éstas pueden convertirse en definitivas; abrogado.

22. Decreto que modifica la Tarifa de Importación (D.O. del 8 de Septiembre de 1976); el cual rebaja de manera general los impuestos a productos de importación necesarios para el consumo y producción internos, tendientes a disminuir el efecto inflacionario de la política cambiaria; abrogado.

23. Decreto que establece la Devolución de Impuestos de Importación a los Exportadores (D.O. del 24 de Abril de 1985); fija las condiciones de operación de la devolución de impuestos de importación, Draw Back, considerando las variaciones en el tipo de cambio; vigente.

24. Decreto que establece Programas de Importación Temporal para la producción de artículos de Exportación (D.O. del 9 de Mayo de 1985); otorga facilidades administrativas a aquellas empre-

-sas que exporten como mínimo 10 % de su producción o realicen anualmente ventas al exterior por valor superior a un millón de dólares; vigente.

25. Decreto que establece el Derecho de Importación de Mercancías para Exportación (D.O. del 6 de Junio de 1985); establece que el derecho de importación para exportación se otorga a los exportadores de mercancías con un grado mínimo de integración nacional de 30 %. Este derecho permite importar libre de permiso previo, productos por un valor equivalente a 30 % de sus ventas al exterior; vigente.

26. Acuerdo que dispone el Otorgamiento de un Subsidio a las Importaciones de Maquinaria y Equipo que se destine a producir Manufacturas de Exportación (D.O. del 28 de Agosto de 1975); con base en el cual los industriales que importen directamente maquinaria y equipo que se destinen a producir manufacturas de exportación o bienes de capital, deducen hasta 75 % de la cuota Ad.Valorem del Impuesto establecido en la Tarifa del Impuesto General de Importación; abrogado.

27. Acuerdo que dispone el Otorgamiento de Incentivos Fiscales a favor de las Empresas de Comercio Exterior (D.O. del 28 de Agosto de 1975); este Acuerdo, concede estímulos fiscales consistentes en la devolución de hasta la totalidad de la percepción neta federal de los impuestos indirectos que cubran por sus actividades y que deben destinar íntegramente a sufragar los gastos ocasionados por sus operaciones de comercio exterior; abrogado.

28. Acuerdo que fija Precios Oficiales para el Cálculo del Impuesto de Importación (D.O. del 8 de Septiembre de 1976); incluye la lista sobre precios oficiales; abrogado.

29. Acuerdo que Modifica los Precios Oficiales para el Cobro de los Impuestos de Exportación (D.O. del 8 de Septiembre de 1976); incluye la lista sobre precios oficiales; abrogado.

30. Acuerdo sobre Importaciones Temporales para Exportaciones (D.O. del 8 de Septiembre de 1976); establece nuevos requisitos para las operaciones de importación temporal de productos destinados a la exportación; abrogado.

## B. Apoyos Financieros

### a. Banco Nacional de Comercio Exterior- Fondo para el Fomento de las Exporta- ciones de Productos Manufacturados.

(Bancomext-Fomex) :

El Banco Nacional de Comercio Exterior se constituyó el 8 de Julio de 1937, durante el gobierno del Presidente Lázaro Cárdenas del Río.

Su creación se fundamentó en la necesidad del país de contar con una institución de crédito que se especializara en conceder apoyos que incidieran en el fomento de las exportaciones, para nivelar la balanza de pagos.

Al inicios de sus actividades, el Banco para lograr su objetivo fundamental, requirió llevar a cabo una actividad organizadora de los pequeños productores, lo que les permitió, desde entonces, una acción conjunta para la protección de sus intereses, lo mismo por unificación de oferta que por unión de créditos u otros tipos de cooperación económica. De esta manera se facilitó el suministro de crédito que requerían.

La contribución del Bancomext a la economía nacional puede advertirse no sólo a través del financiamiento otorgado a las actividades productivas de exportación e importación.

Durante los años cuarenta la institución promovió la organización de empresas comercializadoras, lo que les hizo posible, fungir como reguladoras de oferta y, consecuentemente, de precios en el mercado nacional.

En la década de los cincuenta destacan, la creación y el manejo del Sistema de Operaciones de Intercambio Compensado: la Organización de la Producción Avícola, Caprina, Cafetalera, Platanaera, Algodonera y Cítrica, así como el establecimiento de la Impulsora y Exportadora (IMPEXNAL), que surgió como respuesta a la necesidad de promover y apoyar la comercialización de productos mexicanos en el exterior, con el objeto de incrementar exportaciones y racionalizar importaciones.

Dado el crecimiento de la economía mexicana y las mayores complicaciones del mercado internacional, durante los años sesenta se crearon diversos organismos en los que el Bancomext ha participado activamente. Destacan : la Comisión para la Protección del Comercio Exterior, el Comité de Importaciones del Sector Público, el Comité Coordinador de las Actividades de los Consejeros Comerciales en el Exterior, el Centro Nacional de Información sobre el Comercio Exterior y el Instituto Mexicano de Investigaciones Tecnológicas (IMIT), creado, este último, conjuntamente por el Banco de México, Nacional Financiera y Bancomext.

En forma Complementaria y con objeto de brindar apoyo financiero y garantías a las exportaciones de productos manufacturados que hasta entonces no se habían atendido adecuadamente y al mismo tiempo estimular la producción industrial, el gobierno federal constituyó en 1962 en el Banco de México, el fideicomiso, Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados, (Fomex).

Fue en los años setenta, cuando el gobierno federal, atento

En la década de los cincuenta destacan, la creación y el manejo del Sistema de Operaciones de Intercambio Compensado: la Organización de la Producción Avícola, Coprina, Cafetalera, Platenera, Algodonera y Cítrica, así como el establecimiento de la Impulsora y Exportadora (IMPEXNAL), que surgió como respuesta a la necesidad de promover y apoyar la comercialización de productos mexicanos en el exterior, con el objeto de incrementar exportaciones y racionalizar importaciones.

Dado el crecimiento de la economía mexicana y las mayores complicaciones del mercado internacional, durante los años sesenta se crearon diversos organismos en los que el Bancomext ha participado activamente. Destacan : la Comisión para la Protección del Comercio Exterior, el Comité de Importaciones del Sector Público, el Comité Coordinador de las Actividades de los Consejeros Comerciales en el Exterior, el Centro Nacional de Información sobre el Comercio Exterior y el Instituto Mexicano de Investigaciones Tecnológicas (IMIT), creado, este último, conjuntamente por el Banco de México, Nacional Financiera y Bancomext.

En forma Complementaria y con objeto de brindar apoyo financiero y garantías a las exportaciones de productos manufacturados que hasta entonces no se habían atendido adecuadamente y al mismo tiempo estimular la producción industrial, el gobierno federal constituyó en 1962 en el Banco de México, el fideicomiso, Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados, (Fomex).

Fue en los años setenta, cuando el gobierno federal, atento

-a la circunstancia de que la política comercial, esencialmente de protección del aparato industrial, no se ajustaba a las condiciones cambiantes de la economía, propiciando que los costos de las exportaciones tuvieran un significativo incremento, lo que las desestimulaba, a la vez que fomentaba las importaciones provocando crecientes déficits en cuenta corriente y mayor dependencia del exterior, consideró que se requería de una nueva estrategia que diera impulso al comercio exterior de nuestro país y sirviera de instrumento de apoyo a una política económica global; esto era, que el fomento de las exportaciones no se podía aislar del estímulo a la producción industrial y, sobre todo, que tenía que complementarse con una racionalización de la protección que se había adoptado.

Se requerían por tanto, ajustes fundamentales que llevarán a restaurar el potencial exportador del sector primario y que lograrán un aumento de las exportaciones del sector manufacturero. A efecto de promover las ventas en el exterior y de racionalizar las importaciones, el gobierno dictó un conjunto de medidas. De ellas, una de las más importantes fue la formación de un organismo autónomo al que se le asignó la responsabilidad primordial de formular los nuevos lineamientos de promoción del comercio exterior, así como la de establecer los instrumentos para llevarlos a la práctica. Sobre tales bases se fundó el Instituto Mexicano de Comercio Exterior, el 31 de Diciembre de 1970.

Por otro lado, el Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados, desde sus inicios, ha tenido como ob-



-jetivos propiciar el aumento del empleo, incrementar el ingreso y fortalecer la balanza de pagos mediante el otorgamiento de créditos y/o garantías para la exportación de productos manufacturados y servicios, propiciar la sustitución de importaciones de bienes de capital y de servicios prestados por sus productores y la sustitución de importaciones de bienes de consumo y de servicios en las franjas fronterizas.

Fomex ha otorgado el apoyo a la exportación a través de los Programas de Financiamiento a la Preexportación, Financiamiento a la Exportación y Garantías a la Exportación.

Además en sus inicios, otorgó apoyo a la sustitución de importaciones a través de los Programas de Financiamiento a la -- Producción, existencias y compra-venta de bienes de capital, garantía contra la falta de pago de créditos otorgados para la producción de bienes de capital, garantía al primer adquirente de bienes de capital contra pérdidas derivadas del mal funcionamiento de los mismos, financiamiento a la producción, existencias y compra-venta de bienes de consumo en las franjas fronterizas, en apoyo al desarrollo nacional.

El financiamiento de Fomex se ha otorgado a productos manufacturados, que generen un ingreso o ahorro neto de divisas al país, siempre que las operaciones cumplan en lo conducente con estas Reglas de Operación y con las políticas que el fiduciario tenga establecidas.

Asimismo, los financiamientos que Fomex ha otorgado desde su establecimiento se otorgan en función de la conveniencia de apo-

-yar determinados productos, desarrollar ciertas ramas indus---  
triales, o en atención a la necesidad que tengan los industriales  
o exportadores para recibirlos.

Han sido objeto de financiamiento y garantía de Fomex los pro-  
ductos elaborados en México que tienen el grado mínimo de integra-  
ción nacional que se señalan a continuación :

a). En el caso de apoyo a la exportación, el 30 % dentro del  
costo directo de producción, sin embargo, el Fiduciario ha podi-  
do determinar respecto de algunos productos, un grado de integra-  
ción superior al expresado.

b). En el caso de apoyo a la sustitución de importaciones, el  
60 % dentro del costo directo de producción, sin embargo, el Fi-  
duciario ha podido establecer un grado de integración nacional in-  
ferior al señalado pero no menor al 30 %, o adoptar el grado de  
integración nacional aprobado por la Sria. asignada, cuando la  
empresa tenga un Programa de integración, registrado por la mis-  
ma.

Sin embargo, la creación de un fideicomiso para el fomento de  
las exportaciones en el Banco de México, pasó casi desapercibida  
aún entre los hombres de empresa del país, cuando Fomex inició  
sus actividades, en 1962, la idea de exportar manufacturas lla-  
maba poco la atención.

Para 1972, sin embargo, Fomex había financiado exportaciones  
de manufacturas mexicanas por más de once mil millones de pesos,  
y la urgencia de conquistar mercados extranjeros se había conver-  
tido en asunto de la más alta prioridad nacional, (1).

De este modo, en los setentas. Fomex fue el organismo que puso al exportador nacional en condiciones de competir en el extranjero y uno de los mecanismos más importantes con que contaba el país para promover sus exportaciones.

#### Bancomext-Fomex en la década de los Ochenta :

Con motivo de la nacionalización de la banca, en 1982 el marco jurídico de la misma debió modificarse. Al efecto se aprobó por el H. Congreso de la Unión, la nueva Ley Replamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito y las nuevas Leyes Orgánicas de la Banca de Desarrollo. Para el caso específico del Bancomext, su Ley Orgánica fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 20 de Enero de 1986.

El objetivo básico de Bancomext como institución de Banca de Desarrollo, encargada de apoyar al sector comercio exterior, es dar el más amplio apoyo a los esfuerzos relacionados con esta actividad. Ello se expresa en la canalización oportuna de recursos para financiar el capital de trabajo y las inversiones fijas de empresas exportadoras o que sustituyan importaciones. De esta forma, se coadyuva a asegurar el pleno aprovechamiento de la capacidad productiva y a ejecutar nuevos proyectos, para si ampliar oportunamente la producción destinada a los mercados internos e internacionales, con los consiguientes efectos favorables en el empleo, la inversión y la balanza de pagos del país.

Pero además de este fin primordial, el Bancomext tiene como propósito actuar como la Banca de Fomento del Comercio Exterior, coordinando los apoyos financieros del gobierno federal que se

-destinan a esta actividad dentro de los lineamientos que establece la Sria. de H. y C.P.

Es decir actúa como institución de primer piso en operaciones de mayoreo del sector público y apoyando aquéllas del sector privado, que siendo viables, no puedan atender las sociedades nacionales de crédito, debido a sus altos montos y grados de riesgo y a sus largos periodos de maduración.

Además realiza funciones de Banco de segundo piso, fundamentalmente por medio del redescuento de operaciones de financiamiento de importaciones y de preexportación de productos primarios agrícolas que le presenten otras sociedades nacionales de crédito.

Asimismo, presta un amplio servicio de asesoría técnica a sus clientes, para la estructuración de paquetes financieros interrales promoviendo el otorgamiento de estas facilidades con base en el análisis de la viabilidad técnico-económica de cada operación - independientemente de las relaciones contables que exhiban los estados financieros de las empresas acreditadas.

Otro propósito básico, es la participación del Bancomext en la negociación y contratación de créditos del Banco Mundial y de otros organismos internacionales que apoyen el financiamiento de Programas y actividades relacionadas con el comercio exterior, y canalizar recursos para apoyar proyectos y servicios mexicanos, fomentando así las exportaciones de nuestro país.

Aunado a lo anterior, el Bancomext se propone impulsar las exportaciones mediante el otorgamiento de líneas de crédito al comprador, por intermedio de bancos de los países que represen-

-tan un mercado real o potencial para la venta de productos mexicanos.

Y por último, apoya el establecimiento de mecanismos de desembolso ágiles que permitan canalizar los financiamientos y las garantías con la eficiencia y eficacia que demandan los productores e industrias que participan en el comercio exterior mexicano.

#### Los Principales

##### Programas de Crédito del Bancomext :

La importancia de dar el mayor impulso a las empresas establecidas en el territorio nacional que participan en la generación y en el ahorro de divisas queda de manifiesto en las diversas medidas adoptadas. Dentro de ellas destacan, por su importancia, el mantenimiento de un tipo de cambio competitivo y el otorgamiento de apoyos financieros en forma amplia, flexible y oportuna.

El Bancomext ha llevado a cabo un Programa Financiero que en 1982 ascendió a 111 363 millones de pesos; en 1983 se elevó a 237 758; en 1984 a 579 972; en 1985 la cifra aumentó a 1 355.4; y en 1986 fue de 4 019.5 millones de pesos, (2).

##### Programa de Financiamiento a la Preexportación y Exportación :

Sin duda ha sido el Programa más importante del Bancomext, ya que la exportación de bienes y servicios no petroleros tienen la mayor prioridad.

En este sentido, el Bancomext ha considerado conveniente ampliar este Programa, para incorporar apoyos financieros y de ga-

-rancia a la producción y al mantenimiento de existencias exportables de productos primarios, agrícolas y mineros. Sin embargo, no deja de reconocerse, como ha sido tradicional, que los productos manufacturados tienen un lugar preponderante, ya que permiten un mayor ingreso de divisas, al vender bienes de mayor valor agregado. Los créditos a la exportación y preexportación han tenido los siguientes montos : en 1982, 15 598 millones de pesos; para 1983 la cifra fue de 73 144; en 1984 198 242; ya para 1985 el monto aumentó, y fue de 360 900 millones de pesos; y para 1986 fue de 711 800 millones de pesos, (3).

De acuerdo con estas bases, el Programa de apoyo a la exportación ha canalizado los recursos antes mencionados, por medio de los siguientes subprogramas :

i. Preexportación de Productos Manufacturados : este subprograma ha sido enfocado, principalmente, a apoyar el ciclo productivo de empresas nacionales que elaboran productos manufacturados para la exportación. Comprende desde la compra de materias primas y su transformación, hasta el embarque del producto terminado. En 1984 se introdujo un cambio fundamental en este apoyo, consistente en otorgar financiamiento en moneda extranjera y garantías para la adquisición de insumos de importación y en moneda nacional sólo para cubrir las compras locales y los gastos de transformación erogados en México. Para las importaciones se han venido utilizando recursos de la línea de crédito negociada con el Banco Mundial.

ii Preexportación de Productos Primarios : este, se basa en

-la puesta en práctica de un mecanismo para financiar el ciclo productivo de productos primarios de exportación, incluyendo no sólo productos agrícolas, como hortalizas, algodón, café y cacao, sino también mineros, que tienen una situación similar en cuanto a disponibilidad local de fondos de financiamiento.

iii. Exportación de Productos Primarios y Manufacturados y de Servicios : el financiamiento a la exportación se ha otorgado de manera amplia para apoyar a los proveedores e industriales mexicanos en sus operaciones internacionales. En efecto, en esta actividad no sólo es necesario cumplir con precio, calidad, oportunidad y servicio, sino también ofrecer financiamiento a los compradores extranjeros. Esta opción se llama Crédito al Comprador y consiste en otorgar líneas de crédito a instituciones bancarias del exterior para cubrir a plazo la adquisición de bienes y servicios mexicanos. A su vez, transfiere esta facultad al importador

#### Programa de Financiamiento a las

##### Importaciones de Materias Primas, Partes y Refacciones :

A raíz de la difícil situación financiera de Agosto de 1982, los bancos comerciales y los proveedores internacionales prácticamente suspendieron sus líneas de crédito para financiar las importaciones de insumos indispensables de la industria nacional.

La situación era crítica ya que en la mayoría de los casos era preciso liquidar las importaciones de contado, e incluso en forma anticipada, pues de otra forma los proveedores no querían hacer embarques a México, dada la incertidumbre respecto a los pagos. En estas circunstancias, a principios de 1983 el Banco-

-mexi puso en práctica el Programa de Crédito destinado a apoyar el financiamiento de las importaciones de materias primas, partes y refacciones indispensables para la operación de la planta industrial mexicana. Adicionalmente se puso en práctica el Programa de Importación de Bienes de Capital y de Equipamiento de Empresas que participan en el comercio exterior, sin embargo los avances han sido muy escasos debido a que la inversión pública y privada ha estado restringida por las limitaciones financieras.

No obstante, se puede considerar, que en conjunto los resultados alcanzados han sido satisfactorios, es así que en 1983 los créditos para financiar importaciones tuvieron un monto de : 91 591 millones de pesos; en 1984 aumentó a 149 704; en 1985 la cifra se elevó a 214 400; y en 1986 el monto fue de 468 700 millones de pesos, (4).

#### Programa de Sustitución de

##### Importaciones de Bienes de Alto Valor Agregado :

Para alcanzar la integración de la planta productiva nacional, las políticas de compras y de crédito dan prioridad y permiten a los productores nacionales programar sus actividades para satisfacer la demanda del sector público. En este sentido, se ha promovido el establecimiento de convenios a largo plazo que incluyen el otorgamiento de apoyo técnico y financiero para la operación y la instalación de empresas que contribuyan a este fin.

En el marco de tal estrategia, se utiliza el poder de compra de los organismos y entidades estatales como instrumento para -- orientar la demanda hacia el mercado interno, tratando de aprove-



-char todos los factores, tanto de las empresas públicas como de las privadas, para la sustitución clara y eficiente de importaciones de insumos y bienes de capital.

Atendiendo a lo anterior, a partir de 1984, PEMEX, la CFE y otras entidades del sector público dan a conocer a los industriales mexicanos sus Programas de Adquisiciones de materiales refacciones, y equipo para los años venideros. Ello da una visión de mayor plazo a los proveedores nacionales, que así pueden programar sus actividades, aprovechar al máximo la capacidad instalada y proyectar con la debida anticipación las ampliaciones requeridas.

De este modo, los créditos otorgados para sustitución de importaciones para 1982 tuvieron un monto de 8 433 millones de pesos; en 1983 11 638; en 1984 23 478; en 1985 96 008; y en 1986 36 500 millones de pesos, (5).

#### Fuentes de Financiamiento :

La mecánica de operación prevista ha determinado que los recursos financieros que apoyan los Programas son esencialmente en moneda extranjera, complementados con recursos en moneda nacional.

De acuerdo con ello, las fuentes de recursos para apoyar la operación crediticia del Bancomext han sido las siguientes :

#### A) Fuentes Externas :

- Créditos de Organismos Financieros Internacionales (Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo).
- Créditos de Organismos Oficiales de Fomento.
- Créditos Comerciales

- Aceptaciones Bancarias Internacionales.
- Financiamientos del Banco Latinoamericano de Exportaciones, (Bladex).

B) Fuentes Internas :

- Redescuento de Operaciones en Fideicomisos de Fomento.
- Préstamos de Sociedades Nacionales.
- Emisión de Aceptaciones Bancarias.
- Captación Interna.

Asimismo, es importante señalar, que en coordinación con los gobiernos de los estados en los que el Bancomext tiene oficinas regionales, en 1985 se establecieron los Consejos Consultivos Regionales con el fin de que los gobiernos estatales y los principales exportadores cuenten con información sobre las actividades del Banco.

Por otro lado, como ya se mencionó, los objetivos básicos del Fomex, son los de propiciar el aumento del empleo, el incremento del ingreso y el fortalecimiento de la balanza de pagos, mediante el otorgamiento de créditos y garantías para la exportación de productos manufacturados y servicios, la importación de insumos para la exportación, la sustitución de importaciones de bienes de capital y de servicios, y la sustitución de importaciones de bienes de consumo en las franjas fronterizas.

En cumplimiento del objetivo de ubicar a los fideicomisos, en las entidades financieras más afines a sus objetivos, en 1983 Fomex cambió de fiduciario de Banco de México a Bancomext, lo que

-ha permitido apoyar en mejor medida el comercio exterior del país a través del otorgamiento de financiamientos y garantías de créditos que sean competitivos en el mercado internacional. De este modo, el financiamiento total del Fomex es como sigue : en 1982 se efectuó un financiamiento total por un monto de 179 607 millones de pesos; en 1983 la cantidad fue de 259 513; en 1984 fue de 454 520; en 1985 el monto fue de 793 957; y en 1986 fue de 2 524.4 millones de pesos, (6).

Los Programas que Fomex desarrolla son los siguientes :

#### Financiamientos a la Preexportación :

Dentro de este Programa se incluye el financiamiento para la compra de insumos nacionales y extranjeros, los cuales se han apoyado en moneda nacional y en dólares, respectivamente.

Los mecanismos financieros en el Programa de Preexportación atienden los siguientes rubros :

a). La producción de artículos manufacturados de exportación proporcionando capital de trabajo;

b). La producción de bienes de exportación de empresas maquinadoras;

c). El mantenimiento de existencias en el país o en el extranjero de productos de exportación;

d). Los gastos de instalación y operación de bodegas en México o en el extranjero;

e). La prestación de servicios o el suministro de tecnología que se venden al exterior;

f). La reparación, adaptación o conversión de barcos que transporten exportaciones;

- g). La adquisición de equipo de transporte automotor utilizado en la exportación;
- h). La realización de estudios tendientes a mejorar servicios o productos de exportación;
- i). La capacitación de personal técnico y operarios encargados de la producción de bienes de exportación; y
- j). El pago de honorarios de técnicos mexicanos o extranjeros utilizados en la producción de bienes de exportación.

#### Financiamiento a las Ventas a

##### Plazo al Exterior :

A fin de competir adecuadamente en los mercados internacionales, es indispensable que las empresas exportadoras cuenten con apoyo crediticio en condiciones competitivas, en particular las que exportan productos manufacturados. En este Programa el Fomex ha operado mediante las siguientes modalidades :

- a). Ventas de Manufacturas y Servicios Técnicos al Exterior;
- b). Estudios de Mercado que permitan colocar exportaciones;
- c). Campañas Publicitarias en el Extranjero que promuevan exportaciones;
- d). Instalación de tiendas en el extranjero que comercialicen productos mexicanos;
- e). Costo y Envío de muestras al exterior; y
- f). Inversiones de empresas mexicanas en el capital social de las empresas del extranjero que permitan generar exportaciones, o que abastezcan las materias primas que se utilizan en la producción de exportaciones.

**Financiamiento a la Sustitución de Importaciones :**

Estos financiamientos se otorgan para la producción y compra-venta de bienes de capital y servicios que sustituyen importaciones, y que se consideren prioritarios en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), en este Programa tienen gran importancia los financiamientos otorgados a proveedores de PEMEX y la CFE, organismos con los que se han establecido convenios de líneas de crédito para la producción y compra-venta.

Dentro del mecanismo de operación de estos convenios, el proveedor registrado tiene acceso en forma oportuna al financiamiento, por medio de la institución bancaria que participe en el convenio.

**Garantías de Crédito :**

Para conquistar los mercados internacionales y permanecer en ellos es importante que los exportadores mexicanos cuenten con garantías de crédito que les permitan tener la seguridad de recuperar el importe de sus exportaciones. Mediante las garantías de crédito se cubren los riesgos derivados de catástrofes naturales y conflictos sociales, o bien contra medidas adoptadas por los gobiernos de los importadores que impidan el pago, ya sea por razones políticas o cambiarias.

De acuerdo con su Programa de Sustitución de Importaciones de Bienes de Capital, el Fomex otorga las siguientes garantías :

a). Contra el incumplimiento de pago por insolvencia o mora prolongada de los productores, de los créditos que las instituciones concedan para la producción de bienes de capital a las em-

-presas que sustituyan importaciones o que realicen actividades prioritarias de acuerdo con el PND;

b). Para proteger al primer adquirente de un bien de capital que se haya diseñado y fabricado por primera vez en México, contra pérdidas a las que está expuesto durante el periodo inicial de funcionamiento del bien.

#### Financiamiento para Proyectos de

##### Asistencia Técnica :

Se otorga financiamiento a empresas exportadoras que requieran de apoyos técnicos para mejorar sus perspectivas de ventas en el exterior.

Se conceden para actividades como contratación de asistencia técnica, entrenamiento, elaboración de estudios sobre procesos productivos, control de calidad y mercadotecnia, así como campañas de promoción en el extranjero, entre otros.

#### Financiamiento a Empresas y Consorcios

##### de Comercio Exterior :

Este Programa se ha implantado en virtud de que estas empresas constituyen un instrumento dinámico en la exportación de productos y servicios mexicanos, y que así se logran beneficios para los pequeños y medianos exportadores. El Programa se inscribe en la política de financiamiento del desarrollo del Gobierno Federal y en los objetivos de fomento al comercio exterior; su propósito es resolver la problemática de las empresas de comercio exterior, en relación con su capacidad como sujetos de créditos y con su capi-

-tal de trabajo, mediante financiamientos que se otorgan en función de la factibilidad de los proyectos de exportación y de la capacidad de las empresas para generar sus propios ingresos.

**Financiamiento a Exportadores Indirectos :**

En este mecanismo de financiamiento participan Bancomext y Fomex y las Sociedades Nacionales de Crédito. Su objetivo principal es apoyar a los proveedores de los exportadores directos de productos manufacturados y servicios, que no cuentan con recursos financieros en forma integral.

Además, el Programa propicia una mayor competitividad en precios y un mejor aprovechamiento de los beneficios financieros, y fiscales, lo cual causa un efecto positivo en la balanza comercial del país.

**Fuentes de Financiamiento :**

**A). Fuentes Externas :**

- Créditos otorgados por Organismos Financieros Internacionales.
- Otras Líneas de Crédito de Instituciones Extranjeras.

**B). Fuentes Internas :**

- Recuperación de Cartera.
- Aportación del Gobierno Federal.

### C. Política de Comercio Exterior

La política de Comercio Exterior de México durante los años que van de 1970 a 1986, puede dividirse en tres periodos, claramente definidos :

1. El primer periodo va de 1970 a 1976, años en los cuales la economía mexicana sufrió fuertes déficits en su balanza de pagos, y como pudo verse en el Capítulo I, tales desajustes fueron financiados con recursos externos, que proporcionaron 32 % de las necesidades financieras del sector público en 1971 y 50 % en 1975, (7).

Ese endeudamiento permitió al país mantener el tipo de cambio de 12.50 pesos por dólar, hasta Septiembre de 1976. Es así, que la creciente sobrevaluación del peso, generó presiones en favor de una mayor protección comercial.

De este modo, el incremento de las restricciones cuantitativas llevó la participación de las importaciones sujetas a control de 57 % del total en 1971, a 64 % en 1973, y 74 % en 1974, (8). En 1975, a medida que se deterioraba la balanza de pagos, los controles se hicieron más estrictos y se aplicó un aumento general de aranceles.

Empero, antes de poner en práctica medidas expansivas, se instituyó un Sistema de Promoción de las Exportaciones. Este comprendió el establecimiento de Certificados de Devolución de Impuestos (CEDIS); la importación de insumos libres de impuestos; la expansión del crédito a la exportación, por Fomex; la creación del Fonei (Fondo de Equipamiento Industrial) para financiar inversiones orientadas hacia la exportación y la sustitución eficiente de im-



-portaciones; y la creación del IMCE para aumentar los esfuerzos de promoción de las exportaciones.

De acuerdo con las medidas instituidas en Marzo de 1971, se otorgaba -mediante los CEDIS- una devolución de 10 % de los impuestos sobre el valor de las exportaciones de manufacturas cuyo contenido nacional excediera de 60 %; la devolución sería de 5 % cuando el contenido nacional fuese de 50 a 60 %; y nulo por debajo de ese nivel. Dos años después cuando se aumentaron las tasas de impuestos indirectos, las devoluciones se aumentaron a 11 y 5.5 % respectivamente, (9).

Este mecanismo se suspendió en Septiembre de 1976, cuando la devaluación, pero se restableció poco después. Debido al sistema en cascada de impuestos indirectos entonces vigente, es difícil calcular en que medida los CEDIS significaban un reembolso de impuestos efectivamente pagados.

En relación a la importación de insumos libres de impuestos, sólo los exportadores de productos con contenido nacional no inferior a 40 % tenían derecho a este tratamiento. En materia de crédito, aquéllos cuyo producto tuviera un contenido nacional de 50 %, podrían recibir créditos preferenciales para financiar su exportación, (10). En 1973, un tercio de las manufacturas exportadas recibió tales créditos.

El fonei debía otorgar créditos preferenciales para la compra de maquinaria y equipo, en tanto que el IMCE se creó para difundir información sobre posibilidades de exportar, organizar misiones comerciales y extender la red de agregados comerciales. En 1972, también se modificó considerablemente el sistema de vincu-

-los entre exportación e importación que se había establecido tres años antes para la industria de automotores, obligando a los fabricantes a compensar con exportaciones una proporción creciente de sus importaciones de partes, componentes y accesorios.

Asimismo, el tratamiento especial a las industrias maquiladoras de la franja fronteriza fue anterior a la instauración de los CEDIS, pero sólo se incluyó en la legislación de 1971. Estas industrias importan partes y componentes libres de impuestos y reexportan el producto armado, sobre todo a Estados Unidos, donde sólo tributan por el valor agregado. Después de Octubre de 1972 también se otorgó la condición de maquiladoras a empresas establecidas en el interior del país, siempre que exportasen en condiciones similares.

Gracias al impulso de los estímulos a la exportación, la venta al exterior de manufacturas mexicanas creció con rapidez de 1970 a 1974. Sin embargo, en 1975 disminuyó en parte debido a la recesión mundial y en parte a la creciente sobrevaluación del peso. Como ésta, siguió aumentando hasta Septiembre de 1976, en ese año las exportaciones de manufacturas fueron 18 % inferiores a las de 1974, (11).

En el periodo 1970-1975 las exportaciones contribuyeron a la producción de manufacturas más que la sustitución de importaciones, aunque en este sentido México se mantuvo muy atrás de Corea del Sur. En nuestro país, aunque la mayor protección compensaba la creciente sobrevaluación del peso, la sustitución de importaciones estaba limitada por los efectos de las políticas fiscales expansivas, que estimulaban las compras en el exterior.

En todo el periodo las exportaciones de productos primarios disminuyeron en términos absolutos, dado que la sobrevaluación del peso no se compensó con incentivos a la exportación. La caída abarcó a la mayoría de los productos primarios y no se logró incorporar a la lista nuevos rubros de este sector.

2. El segundo periodo se inicia en 1977 y termina a finales de 1982. Durante estos años se vive una breve etapa de recuperación económica y otra de crecimiento acelerado, que culmina en 1982 en una de crecimiento negativo.

En 1976, el peso mexicano se devaluó como consecuencia de las presiones tanto internas como externas, que sufrió la economía nacional. Dicha devaluación y los posteriores e importantes descubrimientos petroleros de 1977 prometían una confortable situación de balanza de pagos. De hecho gracias a la triplicación de las exportaciones petroleras y a los efectos favorables de la devaluación del peso en las exportaciones no petroleras, el déficit del intercambio de mercancías bajó de 4.6 % del PIB en 1975 a 1.6 % en 1977, (12). Esta mejora y la posibilidad de futuros aumentos de la exportación de petróleo fueron el fundamento de una campaña tendiente a disminuir los niveles de protección frente a las importaciones. Esa campaña reflejó la idea de que era necesario liberar las importaciones y aumentar la eficiencia de la industria mexicana exponiéndola a la competencia externa.

La proporción de las categorías sujetas a permisos de importación bajó de 80 % en 1977 a 24 % en 1979, (13). Estos cambios se acompañaron con aumentos de aranceles para permitir el ajuste de

-las empresas al nuevo régimen.

Se suponía que los nuevos aranceles serían temporales, pero la apreciación subsiguiente del peso obligó primero a mantenerlos y después a incrementarlos.

La liberación de importaciones fue más limitada en términos de valor, se ha dicho que en 1979 alrededor de 60 % de las importaciones estaba sujeta a permisos, proporción muy inferior al 74 % de 1974, pero superior a la de comienzos del decenio, (14).

El elevado porcentaje de las importaciones de bienes de capital aumentó el valor de los bienes sujetos a permiso; al mismo tiempo, según parece, una cantidad considerable de los artículos liberados pesaba muy poco en las importaciones mexicanas.

De hecho la liberación de importaciones en 1977-1979 parece haberse concentrado en bienes que no afectaban mayormente los intereses de los productores nacionales. A fines de 1979 y principios de 1980, la Sria. de Comercio preparó planes para una liberación ulterior que hubiera aumentado de modo considerable la competencia del exterior. Por el contrario, la decisión de no ingresar al GATT que adoptó en Marzo de 1980 el Presidente López Portillo, marcó el comienzo de un periodo de nuevas restricciones a la importación.

Es así, que el restablecimiento de tales restricciones adquirió impulso en 1981, cuando también se aumentaron los aranceles.

Ante la crisis de divisas de 1982, las restricciones se exacerbaron más aún y se volvieron a incrementar los aranceles. Aunque se incrementaron los subsidios a la exportación, al otorgar CEDIS por un monto de 8 % en promedio del valor exportado, además de la

-devolución del recién adoptado impuesto al valor agregado, ello estaba muy lejos de compensar el aumento de la protección frente a las importaciones, (15).

La sobrevaluación del tipo de cambio también conspiró contra las exportaciones de productos primarios. El establecimiento del Sistema Alimentario Mexicano (SAM), afectó a las exportaciones agrícolas, al aumentar los precios de garantía de productos destinados al consumo interno, lo que propició más aún que éstos desplazaran de las zonas de riego a productos de exportación de mayor valor.

De este modo, los efectos de las medidas aplicadas resultan evidentes en la desfavorable evolución que sufrieron de 1975-1977 a 1978-1982 varios de los principales productos primarios de exportación. Además el valor en dólares de las exportaciones de alimentos, bebidas y tabaco disminuyó en términos absolutos en 1981 : fue 21 % inferior al máximo de 1979, que había obedecido a los efectos rezagados de la devaluación de 1976, (16).

La devaluación también dió un gran impulso a la exportación manufacturas, que de 1976 a 1978 aumentó 48 % en volumen. Asimismo de 1978 a 1982 el volumen de las exportaciones de manufacturas mexicanas disminuyó 14 %, a consecuencia de los efectos adversos de la creciente sobrevaluación del peso y del aumento de la protección frente a las importaciones, (17).

En total, las ventas de México al exterior (exceptuando el petróleo y sus derivados), se estancaron de 1978 a 1982 en términos de dólares, al tiempo al tiempo que las petroleras se multiplicaron. Sin embargo, esto no fue suficiente para impedir un

-aumento del déficit en cuenta corriente, que en 1981 llegó a 4.8 % del PIB, (18). Por un lado, las importaciones crecieron mucho más rápidamente que el PIB, debido a que resultaron muy estimuladas por la política macroeconómica expansiva. Por otro, la balanza de servicios se deterioró de manera considerable debido a la disminución del turismo, y al creciente costo del servicio de la deuda externa.

3. El tercero, y último periodo cubre los finales de 1982 y termina en 1986. Es así, que como ya se ha señalado, 1982 fue un año crucial para nuestra economía, ya que debido a la fuerte sobrevaluación del peso, fue inevitable acelerar el proceso de deslizamiento. Asimismo, la caída de los precios de los productos agropecuarios y mineros, así como los desequilibrios en el mercado mundial de hidrocarburos y la contracción de la liquidez internacional, propiciaron la crisis de pagos en 1982.

En este contexto, surge el Plan Nacional de Desarrollo (PND), dentro de la crisis económica más seria que haya enfrentado México en su historia moderna. Dicho instrumento pretendió dar coherencia a las acciones del sector público. La estrategia de desarrollo establecida por el PND ha perseguido una reestructuración profunda del modelo de industrialización y del comercio exterior, de tal forma que sea capaz de generar las divisas necesarias para satisfacer los requerimientos de la economía en su conjunto.

En materia de desarrollo industrial y comercio exterior, y como expresión del reconocimiento del vínculo entre éstas dos áreas, el 30 de Julio de 1984 se publicó el Programa Nacional de

-Fomento Industrial y Comercio Exterior 1984-1988 (Pronafice). En el ámbito del comercio exterior, y tomando en cuenta la legislación internacional sobre la materia, se han puesto en práctica - cuatro políticas que inciden directamente en el mismo : racionalización de la protección; fomento a las exportaciones; franjas fronterizas y zonas libres; y negociaciones comerciales internacionales, cuyos objetivos persiguen que México amplíe y diversifique sus relaciones comerciales.

Adicionalmente, la estrategia que contempla el Pronafice en materia de comercio exterior se enriquece y se pone en operación a través del Programa de Fomento Integral de las Exportaciones (Profiex), publicado en Abril de 1985. Este Programa, busca la promoción de la diversificación de mercados y productos, incentivar ajustes en las líneas de exportación y organizar la oferta exportable, entre otras. De este modo, el Profiex incluye medidas determinadas para el fomento de la producción, apoyos financieros y promocionales, medidas para simplificar y facilitar los trámites administrativos, un conjunto de apoyos institucionales, la definición de la estrategia de negociaciones comerciales a nivel internacional y acciones específicas en materia de infraestructura.

Es así, que el rasgo fundamental de la estrategia de apertura de la economía, ha sido por primera vez en muchos años, un manejo armónico de las políticas comercial, cambiaria y de negociaciones económicas internacionales para proteger de manera más eficiente y racional a la industria y propiciar su inserción competitiva en

-los mercados externos. El marco de estas políticas se concentra en el PND, el Pronafice y el Profiex.

Enseguida se presentan las principales políticas incluidas en tales instrumentos.

Política Comercial : En este ámbito destacan las siguientes acciones :

a). Eliminación del requisito del permiso previo de importación, y adecuación de los niveles arancelarios para no desproteger la planta productiva.

De esta manera, con el empleo intensivo del arancel se tiende a sustituir un instrumento que otorga un nivel de protección indeterminadamente elevado y poco transparente, por otro más moderno y eficaz y que tiene en cuenta el interés de los consumidores.

Hasta el 31 de Diciembre de 1986 se habían liberado del permiso previo, 7 259 fracciones de la Tarifa del Impuesto General de Importaciones (TIGI), que representan 63 % del valor total de los artículos que se importaron, con lo cual sólo 832 fracciones quedaron sujetas a control cualitativo, (19).

Las fracciones arancelarias aún sujetas a permiso comprenden : productos de origen agropecuario (casi todos los países protegen así su producción primaria); industria automovilística; industria farmacéutica en lo relativo al cuadro básico de medicamentos; materias primas para la fabricación de bienes de capital; ciertas fracciones de equipo de cómputo y productos sun--tuarios.

Además de la liberación general, las franjas fronterizas y zonas libres del país se han visto favorecidas por la elimina--



-ción del permiso previo para otras 333 fracciones arancelarias, correspondientes a productos alimenticios frescos y procesados, refacciones automovilísticas, maquinaria y equipo, y productos químicos, (20). Con esta concesión se evitó que los fuertes costos de transporte desde el centro del país incidan desproporcionadamente en los precios, dificultando el abasto y restando competitividad a los productos generados en tales regiones.

b). Restructuración Arancelaria, la cual contribuye a fortalecer la política de simplificación administrativa y a reducir el número de tasas, propiciando una menor dispersión dentro de cada rama industrial.

Al respecto, se continuó el proceso para establecer tasas arancelarias comunes a productos con características similares, fijando los niveles impositivos en función del grado de elaboración de tales mercancías, lo que supone imponer impuestos menores para las materias primas y gravámenes mejores para los bienes terminados.

c). Aplicación del Profiex, el cual estimula la exportación de productos no petroleros, y reafirma el sentido del cambio estructural, cuyo propósito ha sido integrar un nuevo patrón de industrialización y especialización del comercio exterior, incorporando dinámicamente a la actividad exportadora sectores como : productos metálicos estructurales, industria básica del hierro y el acero, cemento, y productos químicos y petroquímicos, conforme se señala en el Pronafice como objetivo del patrón de especialización del sector industrial.

En cumplimiento de los objetivos del Pronafice, el Profiex ha buscado promover la diversificación creciente de productos y mercados; estimular ajustes en las líneas de exportación de -- acuerdo con los requerimientos de la demanda externa; organizar la oferta exportable; conjuntar los esfuerzos de asesoría, apoyo y financiamiento del gobierno federal a las ventas foráneas, y conservar y ampliar los mercados externos.

d). Insitución de Los Certificados de Derecho a la Importación para la Exportación (Dimex), que constituyen un mecanismo completo y expedito para corregir deficiencias en el sector exportador, pues concentran en un mismo instrumento los apoyos fiscales y cambiarios, y son de aplicación automática.

Los Dimex, ponen al alcance del exportador la exención de gravámenes y las divisas para importar insumos y maquinaria hasta por 30 % del valor de su exportación; además le evitan los impuestos a los componentes importados de la exportación de que se trate.

También se redujo la tarifa arancelaria mínima de 25 a 10 %, del impuesto Ad Valorem para las mercancías importadas conforme a este mecanismo.

e). Puesta en vigor de las operaciones de importación temporal en apoyo a la producción de artículos de exportación: con esto, el gobierno federal permite adquirir en el exterior mercancías libres de restricciones y exentas de impuestos.

f). Establecimiento de la Carta de Crédito Doméstica, que es un instrumento emitido por un banco en favor de un exportador in-

-directo, mediante el cual el banco emisor se compromete a liquidar a dicho exportador el importe de su venta al exportador final, una vez que se haya realizado la entrega del producto. La Carta, facilita las transacciones entre exportadores indirectos y finales.

g). Ajustes a los sistemas de apoyo a la exportación en el área de garantías y seguros de créditos.

h). Eliminación de trámites que obstaculizan la exportación, en este sentido, el Sistema de Ventanilla Unica, constituye un punto de partida para simplificar el proceso en torno a una entidad, respetando plenamente la autoridad y responsabilidad que al respecto tienen otras entidades y organismos del sector público.

i). Reestructuración organizativa de las entidades públicas de comercio exterior, concentrando la actividad normativa de elaboración de la política y de procuraduría en la Subsecretaría de Comercio Exterior de la Secofi, y vinculando estrechamente la promoción y el apoyo financiero en el Bancomext.

#### Política Cambiaria

Al respecto, sobresalen las siguientes medidas :

a). Aplicación de un sistema flexible y realista de control de cambios que impulsa a la actividad de los exportadores y abre diferentes posibilidades de operación a los participantes en el comercio exterior según el grado y tipo de riesgo que estén dispuestos a asumir.

b). Autorización a los exportadores para que reduzcan hasta

- 100 % de sus respectivos compromisos de venta de divisas cuando las apliquen al pago de importaciones y a gastos asociados con las mismas. Estas deducciones también pueden referirse al pago de importaciones que realicen proveedores al exportador o empresas con las cuales éste último tenga nexos patrimoniales.

#### Negociaciones Comerciales Internacionales

Entre las Negociaciones Comerciales Internacionales que México ha ejecutado, destaca la iniciación en Noviembre de 1985 de negociaciones para la adhesión de México, al Acuerdo General sobre Comercio y Tarifas.

De este modo, el ingreso de nuestro país al GATT, se puede explicar como una decisión dirigida a facilitar la política de comercio exterior que el gobierno ha tratado de instrumentar a partir de la crisis, pues una estrategia de promoción de exportaciones sólo adquiere sentido si se tiene asegurado el acceso estable a los mercados mundiales. La entrada de México al GATT debe calificarse en función de que en verdad sirva como mecanismo adecuado para asegurar tal participación, independientemente de los cambios de política efectuados hasta ahora y de los que tendrán que realizarse a fin de maximizar los beneficios y minimizar los efectos adversos de dicho ingreso. Es así, que el 24 de Julio de 1986 se formalizó la adhesión de México al GATT y un mes después se convirtió en la noagésima segunda parte contratante de dicha organización.

Asimismo, es importante señalar que las exportaciones no petroleras pasaron de 4 800 millones de dólares en 1982 a 9 800 mi-

-llones de dólares en 1986, creciendo a una tasa promedio anual de 20 % en ese periodo. También su participación relativa en el total de las ventas externas se elevó de 22 % en 1982 a 61 % en 1986. De este modo, las exportaciones de manufacturas pasaron de 3 000 millones de dólares en 1982 a 7 200 millones en 1986, con un crecimiento medio anual de 24 %. En 1986 el sector agropecuario registró superávit comercial, que ascendió a 1 200 millones de dólares, (21).

## Referencias de Citas

- (1). Cfr., FOMEX, Fondos para el desarrollo : agrícola, industrial, de exportación, turismo y vivienda. FOMEX-Banco de México. S.A., México, 1977, p. 15.
- (2). Cfr., BANCOMEXT, Informes Anuales 1982-1986. Imprenta Ajusto, México, p. 28, p.29, p. 30, p. 29, p.29.
- (3). Idem, p. 38, p. 31, p. 33, p. 34, p. 35.
- (4). Ibidem.
- (5). Ibidem.
- (6). Cfr., FOMEX, Informes Anuales 1982-1986. Banco de México para 1982, BANCOMEXT para 1983-1986, México, p. 28, p. 29, p.31, p. 29, p. 30.
- (7). Cfr., Balassa Bela, "La Política de Comercio Exterior de México", en Comercio Exterior, México, Vol. 33, No. 3, Marzo de 1983, p. 215.
- (8). Ibidem.
- (9). Ibidem.
- (10). Idem, p. 216.
- (11). Idem, p. 217.
- (12). Idem, p. 218.
- (13). Ibidem.
- (14). Ibidem.
- (15). Ibidem.
- (16). Ibidem.
- (17). Ibidem.
- (18). Ibidem.

- (19). Cfr., Urencio F. Claudio, "México : Ajuste Externo y Política Comercial, en Comercio Exterior, México, Vol. 36, No. 6, Junio de 1986, p. 510.
- (20). Idem, p. 511.
- (21). Cfr., Phillips Olmedo Alfredo, "Una política estructurada de Comercio Exterior", en Comercio Exterior, México, Vol. 37, No. 9, Septiembre de 1987, p.734.

## Capítulo IV

### Problemática de la Relación Bilateral

#### A. Entendimiento en Materia de Subsidios e Impuestos Compensatorios :

El 23 de Abril de 1985 los gobiernos de Estados Unidos y México, firman un Memorándum de Entendimiento en Materia de Subsidios e Impuestos Compensatorios, en el cual establecieron un marco bilateral mutuamente aceptable para el desarrollo de sus relaciones comerciales.

Este Acuerdo, el primero de su tipo en cuarenta años, constituye la base para entablar nuevas negociaciones con vistas a un tratado global y de inversiones.

Mediante este Entendimiento, las autoridades estadounidenses aplican la prueba de daño en el caso de demandas contra exportadores mexicanos y en contrapartida, el gobierno de México acepta retirar subsidios injustificables a las exportaciones o prácticas comerciales desleales. Asimismo, en el documento se reconoce que determinadas políticas de fomento no corresponden necesariamente a subsidios a la exportación.

Sobre estas bases, hay que señalar que Memorándum y Tratado tienen connotaciones diferentes. El Tratado incluye toda una reglamentación jurídica, el primero, en cambio es más que una especie de compromiso entre caballeros, que no pasa por ninguna Cámara Legislativa y cuyo efecto más que nada depende de la disposición con que se firma, así como de la coherencia con las políticas comerciales internas de cada uno de los países.



En este contexto, es importante analizar el Memorándum de Entendimiento suscrito :

El documento señala que el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el gobierno de los Estados Unidos de América, acuerdan establecer un marco bilateral mutuamente aceptable respecto al tratamiento de subsidios e impuestos compensatorios.

Para los propósitos de este Entendimiento, los E.U.A reconocen que México es un país en desarrollo y que los subsidios son parte integrante de los programas de desarrollo económico de los países en vías de desarrollo.

Por consiguiente, este Entendimiento no impide que México adopte medidas y políticas para apoyar a sus sectores productivos, incluidos los del sector exportador. Las partes acuerdan que, como país en desarrollo, México debe procurar reducir o suprimir subsidios a la exportación cuando la utilización de tales subsidios a la exportación sean incompatibles con sus necesidades en materia de competencia y desarrollo. Es así, que para este propósito, y para otros, ambos países acuerdan lo que sigue :

#### 1. Disposiciones Generales :

En este apartado los Estados Unidos declaran ser miembros del GATT, del Acuerdo Relativo a la Interpretación y Aplicación de los artículos VI, XVI, y XXIII del GATT, y del Acuerdo sobre Lineamientos para los Créditos Oficiales de Exportación de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, y que como tal, ha aceptado obligaciones multilaterales sobre subsidios e impuestos compensatorios, las cuales han sido incorporadas a su Ley de Im-

**-puestos Compensatorios.**

Por su parte, México reconoce que los subsidios pueden causar efectos adversos a los intereses norteamericanos, y acuerda tratar de evitar causar, mediante el uso de éstos, un daño a la industria de aquél país.

**2. Subsidios a la Exportación :**

En este sentido, se acordó lo siguiente :

**i. CEDIS :** El gobierno de México no otorgará subsidios a la exportación dentro del Programa de Certificados de Devolución de Impuestos (CEDIS), a ningún producto, y no reintroducirá tales elementos a fin de remplazar el Programa de CEDIS por uno similar o reinstalar los CEDIS en una forma modificada.

**ii. Precios Preferenciales :** México acuerda no establecer o mantener ninguna práctica de precios en el sector de energía o de productos petroquímicos básicos, incluyendo el Programa de Precios Preferenciales para productos petroquímicos básicos, que sea un subsidio a la exportación o que tenga el efecto de promover exportaciones. Para tal fin, si se mantuviese vigente hasta su vencimiento cualquier precio preferencial que se haya otorgado antes del 30 de Noviembre de 1982, ello se hará sin ningún requerimiento de exportación.

Asimismo, las partes acuerdan que esta disposición será interpretada de tal forma que incluya a todos los subsidios sujetos a la aplicación de impuestos compensatorios en conformidad con la Legislación de Estados Unidos, en vigor.

**iii. Financiamiento Preferencial de Preexportación y Exportación :** Nuestro país acordó, en relación con el financiamiento a

-la preexportación y a la exportación con plazos de dos años o menos, no proporcionar subsidios a la exportación mediante programas de financiamiento preferencial a la preexportación y a la exportación con excepción a lo establecido en el cuadro inferior.

Un subsidio a la exportación sujeto a esta disposición incluye todos aquellos financiamientos a tasas de interés inferiores a aquellas que se tiene que pagar realmente para obtener los fondos empleados con este fin (ó a aquellas que tendrían que pagar si acudiesen a mercados internacionales de capital para obtener fondos al mismo plazo y en la misma moneda que los del financiamiento a la preexportación ó a la exportación), o el pago de la totalidad o parte de los costos en que incurran los exportadores o las instituciones financieras para la obtención del financiamiento a la preexportación o a la exportación. Para conformar sus entonces prácticas vigentes con este compromiso, el gobierno de México redujo el elemento de subsidio a la exportación de tales financiamientos de la manera siguiente :

- En Septiembre 1, de 1985 : 33 1/3 % del elemento de subsidio
- En Diciembre 31 de 1985 : 50 % del elemento de subsidio que resta
- En Diciembre 31 de 1986 : 100 % del elemento de subsidio que resta.

México acordó, en relación con el financiamiento a la preexportación y a la exportación con plazos mayores de dos años, aplicar en todo momento las disposiciones de tasas de interés estipuladas bajo el Acuerdo sobre Lineamientos para los Créditos Oficiales de Exportación de la OCDE.

Los Estados Unidos, acordaron que tales prácticas para el financiamiento a la preexportación y a la exportación para plazos

-superiores a dos años hechas de conformidad con los lineamientos de la OCDE no serán consideradas como un subsidio a la exportación prohibido por este Entendimiento.

La eliminación de los elementos de subsidio a la exportación de créditos de corto plazo, constituye en la actualidad una obligación uniforme requerida de los países que han concertado Acuerdos con los E.U.A. que confieren la prueba de daño bajo la legislación de Impuestos Compensatorios de dicho país.

### 3. Subsidios Distintos de los Subsidios a la Exportación :

El gobierno mexicano, acordó que, durante la vigencia de este Entendimiento, ningún elemento del Programa de Desarrollo de México, proporcionará subsidios de exportación. El gobierno estadounidense reconoce que los subsidios distintos a los de exportación se utilizan plenamente para promover la consecución de objetivos de política social y económica y no pretende restringir el derecho de México de utilizar tales subsidios a fin de lograr éstos y otros importantes objetivos.

Asimismo, el gobierno de México reconoce que los subsidios diferentes de los de exportación pueden causar o amenazar causar daño a un sector productivo nacional, o un perjuicio grave a los intereses económicos de los Estados Unidos, en particular cuando tales subsidios afecten desfavorablemente las condiciones de competencia normal. El gobierno mexicano, por tanto, tratará de evitar causar dichos efectos a través de la utilización de subsidios.

En especial, el gobierno de México al establecer sus políticas y prácticas en esta esfera, además de evaluar los objetivos esenciales que persiga en el plano interno, también sopesará, en la

-medida de lo factible y habida cuenta de la naturaleza del caso de que se trate, los posibles efectos adversos sobre el comercio. También considerará las condiciones mundiales de comercio, producción (por ejemplo : precio, utilización de la capacidad, etcétera) y oferta del producto de que se trata.

El gobierno estadounidense, señala que a la fecha de la firma de este Entendimiento no han encontrado que elemento alguno del Programa de Desarrollo de México, distinto a los aludidos dentro de este Entendimiento, sea subsidio a la exportación.

#### 4. Statu Quo :

El gobierno de nuestro país, entiende que si reintroduce los elementos de subsidio a la exportación del Programa de CEDIS, o de otra manera adopta una acción inconsistente con este Entendimiento, el párrafo 5 de este Entendimiento (que se refiere a la Prueba de Daño), dejará de aplicarse entre México y los E.U.A., 60 días después de cualesquiera de tales acciones y ninguna determinación de prueba de daño se requerirá en forma alguna, en cualquier investigación de impuestos compensatorios de E.U.A. pendiente o futura sobre mercancías procedentes de México. Durante tal periodo de 60 días, se llevarán a cabo consultas bajo el párrafo 11 (que trata acerca de la Solución de Controversias), si se solicitan por cualquiera de las partes y las disposiciones de este párrafo se aplicarán, a menos que las partes acuerden durante esas consultas que tal acción inconsistente no ha sido adoptada, de conformidad con las disposiciones pertinentes del Entendimiento.

### 5. Prueba de Daño :

Para los propósitos de la aplicación de medidas compensatorias, no habrá presunción de que los incentivos concedidos por el gobierno mexicano tienen como resultado efectos adversos al comercio o producción de Estados Unidos.

Dichos efectos adversos serán demostrados con pruebas positivas mediante procedimientos formales de investigación prescritos en la Ley Nacional estadounidense, aplicable para determinar el impacto económico de las exportaciones mexicanas sobre un sector productivo en Estados Unidos.

En relación con todas las investigaciones de impuestos compensatorios en proceso que atañan a productos mexicanos, a partir de la fecha de la entrada en vigor de este Entendimiento, los E.U.A., asegurarán que ningún impuesto compensatorio será aplicado a ningún producto mexicano, a menos que se determine que las importaciones subsidiadas están, a través de los efectos del subsidio, causando o amenazando causar daño material a un sector productivo nacional establecido, o retardan materialmente el establecimiento de un sector productivo nacional.

### 6. Procedimientos Nacionales y Ley :

Ninguna disposición de este Entendimiento será interpretada de tal forma, que impida a Estados Unidos la aplicación definitiva de impuestos compensatorios, de conformidad con su Ley Nacional, a productos mexicanos que reciban cualquier tipo de subsidio, sean a la exportación, o de cualquier otro tipo, siempre y cuando se haya demostrado el daño al comercio o a la producción de E.U.A. de acuerdo a lo establecido en el inciso 5 del presente Entendimiento.

-to.

7. Suspensión de Casos de Impuestos Compensatorios :

Sujeto a y de conformidad con la Ley Nacional de E.U.A. aplicable, antes de que se realice una determinación final de un subsidio, podrá suspenderse un procedimiento de impuestos compensatorios sin la aplicación de impuestos compensatorios, al aceptarse compromisos mutuamente aceptables, resultantes de consultas, cuando éstas fueran solicitadas.

8. Aplicación de Impuestos Compensatorios :

En relación con los procedimientos utilizados para la aplicación de impuestos compensatorios, el gobierno de E.U.A. acordó proporcionar a los productos de México un trato no menos favorable que el acordado a los productos de otros países. El gobierno mexicano, por su parte, acordó que si utilizase procedimientos en productos subsidiados de E.U.A., los procedimientos proporcionarán un trato no menos favorable que el proporcionado por el gobierno de México a productos de otros países y de conformidad con las prácticas internacionales generalmente aceptadas, aplicadas por los países en desarrollo.

9. Anulación :

Ninguna parte de este Entendimiento emprenderá, directa o indirectamente, acción alguna que anule o menoscabe los beneficios resultantes para la otra parte, bajo este Entendimiento.

10. Notificación/Consultas :

Cualquiera de las partes podrá presentar una solicitud por escrito sobre información relativa a la naturaleza y alcance de cualquier subsidio otorgado o mantenido por la otra parte. La

-parte a la cual esa información sea solicitada deberá proporcionarla en una forma amplia y tan rápido como sea posible y deberá estar preparada a presentar, a solicitud expresa, cualquier información relevante adicional.

11. Solución de Controversias :

En caso de una controversia entre las partes, en relación con la operación de este Entendimiento, cualquiera de las partes podrá solicitar consultas con la otra parte. Si las partes no pueden llegar a una solución mutuamente aceptable dentro de los 30 días subsecuentes a la solicitud de consultas, entonces cualquiera de las partes podrá, después de entregar una notificación de intención por escrito a la otra parte de su intención de actuar con 30 días de anticipación, restaurar el equilibrio de obligaciones como lo considere necesario, incluyendo la terminación del presente Entendimiento.

12. Duración y Terminación :

Este Entendimiento permanecerá en vigor por un periodo de 3 años a partir de la fecha de firma por parte de ambos gobiernos, (23 de Abril de 1985). Cualquiera de los dos gobiernos puede dar por terminado este Entendimiento por medio de una notificación por escrito a la otra parte con 60 días de anticipación a la fecha en que tenga la intención de hacerlo.



## B. Vinculaciones Directas de México con el SGP :

Conforme a la Ley de Comercio de 1974, Estados Unidos siguió el ejemplo de varios países europeos e instituyó un Sistema Generalizado de Preferencias Comerciales (SGP). Se trataba de un mecanismo nilateral que permitía a los países beneficiarios exportar sus productos al mercado estadounidense libres de impuestos, sin verse obligados a adoptar medidas recíprocas en el caso de sus importaciones provenientes de aquél país. En la misma disposición jurídica se estipulaba que, cada cinco años la Oficina del Representante Especial de Comercio, informaría al Congreso de Estados Unidos sobre el SGP. También se afirmaba que la legislación que fundamentaba dicho sistema, expiraría en 1985.

Más de 100 naciones cumplieron los requisitos para recibir el tratamiento especial establecido en el SGP, siendo México uno de los países que más se benefició con él. Sin embargo, las características especiales de la muy intensa relación de México con Estados Unidos y las peculiaridades del SGP apuntaban casi con certeza a que habrían algunos problemas al aplicarse dicho programa.

Desde la perspectiva de los que formularon el esquema, a principios de los setenta, México era un candidato ideal para un sistema de comercio como el previsto. Este país disponía de una capacidad manufacturera en crecimiento, limitada por ciertos problemas estructurales, lo que conducía a que fuera incapaz de competir en los mercados internacionales de productos manufacturados debido a que tenía pocas de las ventajas comparativas caracterís-

-ticas de las naciones desarrolladas pertenecientes al GATT.

De este modo, la Ley de Comercio de 1974 estipula que los países en desarrollo beneficiarios son elegibles para recibir los beneficios del SGP. Al efecto, se define a los países en desarrollo beneficiarios como cualquier nación que fuera designada por el Presidente mediante decreto.

Es así, que México fue designado desde el inicio de este Programa Preferencial. El valor de los productos mexicanos exportados a Estados Unidos bajo el SGP se elevó de 244.6 millones de dólares en 1976, a 602.1 millones de dólares en 1982, (1).

El valor de los productos excluidos del SGP en virtud de los límites establecidos por la legislación comercial, también ha aumentado. De hecho, nuestro país ha sido por lo general uno de los países más afectados por las limitaciones establecidas. Por ejemplo, en 1982 se excluyeron del SGP mercancías valoradas en 1 534 millones de dólares, debido a tales limitaciones, (2).

Esto representó 52 % de todas las exportaciones mexicanas elegibles para dicho sistema. A México se le excluyeron más mercancías conforme a esta disposición que a cualquier otro país, excepto Hong Kong. Además, el porcentaje excluido es considerablemente mayor que el de Taiwán, el principal beneficiario del SGP, pues a éste sólo se le excluyeron 25 % de sus productos elegibles, aproximadamente, (3).

Por tanto, México podría, con justificación, afirmar que ha sido sometido a mayor número de restricciones en el SGP que -- cualquier otro país en desarrollo.

La exclusión del SGP debido a las limitaciones, no es perma-

nente. Un producto puede volver a ser elegido al siguiente año y un exportador puede, en principio, mantener su participación en el Sistema, mediante la vigilancia y limitación de sus exportaciones. Esto significa, que un exportador mexicano, por mediación de un abogado estadounidense especializado en asuntos de comercio, puede investigar en Noviembre (del año en cuestión), qué porcentaje del producto se espera que provenga de México y cual es el valor total de los primeros diez meses del año. Si aquél se acerca a 50 % del total de importaciones estadounidenses de ese producto, puede sencillamente dejar de exportar o reducir sus embarques durante el resto del año para no perder su acceso al SGP. Desafortunadamente muy pocos exportadores en México y en otros países han prestado atención a esta vigilancia de importaciones, la cual es sencilla y poco costosa.

De este modo, si un producto excede los límites y es suprimido, será elegible para reincorporarse si al año siguiente está por debajo de los límites (los límites son como ya se señaló antes- 50 % de las importaciones totales de E.U.A. de un producto o, si las importaciones alcanzan un monto de 25 millones de dólares en ese producto). Esto provoca altibajos ya que, cuando un producto pierde el acceso, las importaciones por lo general bajan más allá de los límites. Tal es el caso de lo que ha ocurrido en el caso de los carros de ferrocarril que México exporta a Estados Unidos. Como el ancho de vía de los ferrocarriles de este país sólo es compatible con los de México y Canadá, un gran porcentaje de las importaciones estadounidenses de carros de ferrocarril procede de México. Esto beneficia a los ferrocarriles

-de Estados Unidos, que con frecuencia no pueden adquirir suficientes carros en el mercado interno. Los carros mexicanos exceden los límites descritos antes, y han sido retirados del SGP en ciertos años, para ser elegidos de nuevo al año siguiente.

Asimismo, el gobierno de México ha sostenido que el SGP es especialmente restrictivo cuando se trata de las exportaciones de países de industrialización reciente.

Por otro lado, el SGP estadounidense, debía expirar en Enero de 1985, sin embargo la Ley de Comercio y Aranceles de 1984, lo renovó por ocho años y medio, pero le introdujo algunos cambios fundamentales. La renovación incluye varios elementos nuevos que lo restringen, en particular para los países beneficiarios más avanzados como nuestro país. También altera completamente la naturaleza del SGP al incorporarle algunos requisitos de reciprocidad.

La Ley, introduce en el ámbito del SGP, dos cambios destinados a incentivar a los países beneficiarios a que liberalicen su comercio con Estados Unidos : una reducción de las limitaciones y una autorización para retirar la aplicación de estas en algunos productos.

Además se señala que el Ejecutivo tendrá que efectuar revisiones periódicas de los productos elegibles para el esquema, con el propósito de identificar, aquellos productos en que los beneficiarios demuestren tener un grado suficiente para competir. Los productos considerados competitivos se someten entonces a un nivel de limitación inferior de el que se aplica a los demás productos : 25 %

-de las importaciones estadounidenses de ese producto.

Sin embargo, la Ley autoriza al Ejecutivo a suspender la aplicación de esta limitación, a condición de que, el país beneficiario esté dispuesto a suministrar a Estados Unidos un acceso equitativo y razonable a su mercado. En otras palabras, las consideraciones de orden político suplantaban los criterios económicos como determinantes principales de la capacidad para competir.

En el caso de México, si la suspensión se aplicara en base a lo anterior, podrían designarse de nuevo la mayor parte de los productos que han sido excluidos (en total, han sido excluidos 235 productos mexicanos del esquema preferencial), (4).

Debe indicarse, sin embargo, que este nuevo elemento de elegibilidad negociable contribuye claramente a la incertidumbre y condicionalidad del programa. Esto es particularmente cierto para México, pues en 1985 las limitaciones se aplicaron a productos cuyo valor ascendió a 2 300 millones de dólares, (5). Es así, que el ofrecimiento de devolver a estos productos los privilegios del SGP ha sido sin duda alguna, un importante instrumento de negociación para los Estados Unidos.

Todo refleja, que la naturaleza global del SGP se ha transformado por medio de la introducción de requerimientos de reciprocidad y aunque en adelante el Programa no puede ser considerado un esquema autónomo por parte de Estados Unidos, si puede ser concebido como un instrumento para obtener trato especial de los países beneficiarios, en este caso de México.

### C. Remembranza de la Relación Bilateral

Desde fines del siglo pasado el mercado exterior más importante para México ha sido Estados Unidos. Esto no significa que no se haya modificado su importancia relativa, la cual lenta y accidentalmente vanía decreciendo desde los años cuarenta. En efecto, en esa década 80 % de nuestro comercio se hacía con Estados Unidos. En el siguiente decenio, tal participación bajó a 76 %, en los sesentas alcanzó 68 %, y a mediados de los setenta llegó a 62 %, (6).

Sin embargo, ese proceso de diversificación parece haberse interrumpido en 1977 cuando aparecieron las exportaciones petroleras como elemento importante del comercio exterior mexicano. Al mismo tiempo que se aceleraron notablemente los intercambios globales entre México y Estados Unidos, se dejó ver una vuelta a los patrones de concentración comercial.

Mientras crecían los intercambios de México con el exterior, pasando de 9 500 millones de dólares en 1977 a 42 000 millones de dólares en 1981, la participación estadounidense en el comercio exterior de México pasaba de 62 % en 1976, a 70 % en 1979, (7).

Es así como puede verse, que a partir de 1977 la relación comercial entre México y E.U.A. empezó a mostrar cambios significativos, observables por lo menos en tres aspectos diferentes : el valor de los intercambios comerciales, la composición del comercio y la importancia del tema para la relación bilateral en su conjunto.

En estos años se inició un crecimiento espectacular de los flujos comerciales entre ambos países, resultado de los volúme-

-ñan, demuestran que la interacción económica de los dos países ha sido cada vez mayor.

Sin embargo, de cara a los Estados Unidos, México ha sido básicamente un exportador de productos primarios. Ese tipo de bienes constituyó para 1981 más de 75 % de las exportaciones a Estados Unidos, aunque sólo eran de este tipo alrededor de 20 % de nuestras importaciones de ese país, (10).

El esfuerzo por orientar el comercio exterior hacia la exportación de manufacturas se disolvió en estos años, al tiempo que el boom petrolero nos convertía nuevamente en exportadores de productos primarios.

A partir de estos años, cerca de 60 % de las exportaciones a Estados Unidos se han constituido por el petróleo. Si a él se suman el gas natural, el butano-propano, y el fuel-oil, los combustibles y lubricantes minerales constituyen 69 % de las exportaciones mexicanas al país vecino en 1980 y 67 % en 1981, (11).

El comercio de alimentos y animales vivos ha sido el segundo en importancia dentro del intercambio bilateral de productos primarios. Este rubro, ha resentido el impacto de diversos factores, principalmente de la crisis agrícola que ha incrementado nuestras importaciones y desacelerado nuestras exportaciones. En 1965, 6 % de nuestras importaciones caían en esa clasificación, en 1974 su participación era ya de 13 %, y en 1981, debido al juego de los porcentajes que reflejaron las crecientes importaciones de bienes de producción, sólo 8 % de nuestras compras en el exterior cayó en esa clasificación, (12).

Ello no significa que se hubiesen comprado menos alimentos en el exterior. Por el contrario, el maíz importado de Estados Unidos, por ejemplo, entre 1973 y 1981, aumentó cinco veces su volumen y siete veces su valor, (13).

Asimismo, México ha sido un importante proveedor de bienes agropecuarios. En este sector hemos exportado, en orden de importancia, café (producto que entre 1975 y 1979 ocupó el segundo lugar entre las exportaciones mexicanas a Estados Unidos), jitomate, camarón, ganado (básicamente bovinos en pie), y en segundo plano de importancia, frutas; en contrapartida hemos importado azúcar y alimentos para engorda de ganado.

Es conocida la inestabilidad de los precios de este tipo de exportaciones, las cuales son hipersensibles a las fluctuaciones de la demanda estadounidense y a las políticas comerciales desarrolladas por nuestros vecinos. Algo similar ha ocurrido en el intercambio de materias primas, en este sector se ha exportado algodón, azúfre, y espatoflor, por otro lado se ha importado semillas de soya, desperdicio de hierro y acero (chatarra), y pieles en bruto.

El comercio bilateral de manufacturas ha sido altamente dinámico y deficitario para México. Con fines de análisis usualmente se subdivide en cuatro grupos. El primero, maquinaria y equipo de transporte (ferrocarriles), es el más relevante; le siguen los productos químicos y las manufacturas básicas. Todos ellos han sido deficitarios, sólo ha sido superavitario el pequeño grupo llamado "artículos manufacturados diversos". Es así que, entre



- 1973 y 1976 más de la mitad de las exportaciones hacia Estados Unidos eran de manufacturas, en 1974 incluso alcanzaron un 62 %, (14).

Las explicaciones del abatimiento posterior incluyen la acción combinada de la expansión industrial y el descuido del sector manufacturero exportador, resultados ambos de la presencia del petróleo, de la sobrevaluación del peso, y de la cantidad creciente de transacciones intrafirma en el dinámico pero deficitario sector automotriz. En suma, si bien debido a la exportación de crudos la balanza de productos primarios fue superavitaria, la balanza de manufacturas fue a tal punto deficitaria que el resultado final fue un significativo déficit en nuestro comercio con E.U.A.

De este modo, después de haber sorprendido al mundo con la dimensión de nuestros yacimientos de petróleo y los relativamente altos índices de crecimiento de la economía, México entró en la crisis económica mas severa que se recuerda en la historia moderna del país. Las exportaciones petroleras no fueron suficientes para pagar los intereses y amortizaciones de la cuantiosa deuda externa, así como las importaciones indispensables para mantener en funcionamiento la planta industrial. La inflación se desató fuertemente en 1982.

En un país con 70 millones de habitantes (en 1982), crecimiento demográfico de 2.5 %, problemas ancestrales de desempleo y subempleo, y en donde el gasto público ha servido, frecuentemente como amortiguador de las tensiones sociales, la situación arriba descrita, era sumamente inquietante, (15).

Así lo pensaron la mayoría de los observadores que se pre--

-guntaban sobre el comportamiento de los diversos factores que influirían sobre la evolución de la crisis mexicana; entre ellos ocupaba un lugar importante la política de los Estados Unidos. Ya que, ningún otro país está tan profundamente involucrado con los intereses norteamericanos como México. La existencia de una frontera común de más de 3 000 kilómetros ha creado una compleja red de interacciones como resultado de la cual los problemas de México repercuten de inmediato en la vida doméstica de Estados Unidos.

Los casos más conspicuos son el incremento en el número de trabajadores mirratorios que resulta de la acentuación del desempleo y la carestía en México, o el descenso en las actividades comerciales de las ciudades fronterizas del lado norteamericano que se alimentan principalmente, de las compras efectuadas por ciudadanos mexicanos.

Como ya se indicó, México es el tercer cliente en importancia para los Estados Unidos, y aquél cuya demanda de productos estadounidenses ha crecido más aprisa que ninguna otra, durante los últimos años.

Dicha vinculación explica que diversos sectores norteamericanos se hayan pronunciado desde hace varios años a favor de una relación especial que propicie la armonía entre los dos países, que contribuya al desarrollo mexicano y cumpla con un objetivo prioritario para la seguridad nacional estadounidense como es el mantenimiento de la estabilidad económica y política al sur de sus fronteras.

Como se ha visto, el periodo de fuerte crecimiento de la economía mexicana situado entre 1977 y 1981 fue especialmente favo-

-rable para los intereses económicos norteamericanos. El beneficio obtenido por ambos países con tal crecimiento no fue equitativo. Se pensaba que a través de sus exportaciones petroleras México podría reducir su déficit ancestral en el comercio con E.U.A., sin embargo, lejos de evolucionar en ese sentido, el déficit en contra de México creció en forma alarmante alcanzando para 1981 la cifra de 5 700 millones de dólares, (16).

Si México fue un campo atractivo para las exportaciones norteamericanas, no lo fue menos para la expansión de las inversiones directas. A partir de 1977, éstas experimentaron uno de los incrementos más importantes en la historia moderna del país; la nueva inversión estadounidense pasó de 321 millones de dólares en 1976, a 1 622.6 en 1980, (17).

La mayoría de las nuevas inversiones provinieron de compañías automotrices interesadas en trasladar a México algunas fases de su producción, en particular la fabricación de motores y autopartes destinados a la exportación.

Se ha hecho referencia a la situación anterior porque el mayor involucramiento de los intereses norteamericanos en México contribuye a explicar la magnitud del sobresalto cuando las circunstancias se modificaron a raíz de la disminución en los precios del petróleo a mediados de 1981. En Febrero de 1982, la prensa estadounidense ya daba por sentado que habían desaparecido en México las condiciones que hasta hacía pocos meses habían despertado el interés de los banqueros. El 18 de ese mismo mes, ocurría una primera devaluación del peso que, en contra de las opiniones menos alarmistas, perdió 45 % de su valor frente al-

-dólar, (18).

Aunque las dimensiones de la devaluación de Febrero fueron amplias, no suscitó mayores críticas en los Estados Unidos, era una medida esperada y para muchos una forma acertada de dejar a las fuerzas del mercado la fijación del tipo de cambio. La preocupación y desconfianza ante la situación económica de México se agravó cuando ocurrió una nueva devaluación del peso a comienzos de Agosto de ese año.

Es de este modo, que la respuesta estadounidense a los problemas económicos de México tuvo ocasión de manifestarse en las pláticas sobre cuestiones comerciales que se efectuaron en el seno de la Comisión Conjunta de Comercio México-Estados Unidos establecida en Junio de 1981 a iniciativa de los Presidentes de ambos países. Uno de los temas centrales en tales pláticas ha sido la aplicación de derechos compensatorios y medidas antidumping a las importaciones causen daño material a una industria de Estados Unidos por estar subsidiadas en su producción o importarse en condiciones de dumping. La legislación prevé los procedimientos para comprobar el daño causado a la economía estadounidense por dichas importaciones, antes de tomar medidas al respecto. Sin embargo la comprobación sólo se efectuaría en el caso de países que sean signatarios del Código sobre Subsidios e Impuestos Compensatorios negociados en la Ronda de Tokio. Por ello, y dado el interés del gobierno mexicano en aumentar las exportaciones no petroleras, se intentó llegar a un acuerdo con E.U.A., para obtener la Prueba de Daño, sin modificar la decisión que se tomó durante el gobierno del Presidente López Portillo de no ingresar -

-al GATT, (dicho intento se formalizó hasta 1985, como se pudo ver).

En resumen, la crisis económica de México colocó al gobierno norteamericano frente a una doble problemática que hace evidentes las limitaciones y contradicciones de sus ideas respecto a la manera de enfrentar la crisis económica en los países deudores del tercer mundo, crisis que se vió acelerada por la política de altas tasas de interés favorecidas por la Administración Reagan. En efecto, tomando en cuenta la repercusión de los problemas mexicanos en el interior de E.U.A., la existencia de yacimientos de petróleo, y la cercanía a los focos revolucionarios de Centroamérica, el tema de la estabilidad en México se convirtió en preocupación dominante del público y gobiernos norteamericanos.

Asimismo, es importante señalar que a partir de 1982, México pasó a sustituir a Arabia Saudita como principal abastecedor de crudo del mercado estadounidense, este hecho ha erosionado, inevitablemente, el esfuerzo que venía desplegando nuestro gobierno en favor de la diversificación de su clientela internacional. El petróleo mexicano se encuentra cada vez más integrado al planeamiento energético de Estados Unidos, transformándose en una fuente vital para sus necesidades básicas. La facilidad de acceso al petróleo ha permitido incluso que la búsqueda de fuentes alternativas de energía por parte de aquél país se haga en forma más tranquila. Otra inmensa ventaja que Estados Unidos atribuye a la compra de petróleo a su vecino se relaciona con los efectos automáticos que estas importaciones ejercen sobre el comercio exterior estadounidense, ya que aparte de México ninguna otra nación gasta una cantidad mayor de recursos provenientes de estas ventas en la -

-compra de productos norteamericanos.

Es de esta manera que, al iniciarse el gobierno del Presidente Miguel de la Madrid, en Diciembre de 1982, el futuro de la vida económica y política de México parecía incierta.

No obstante, a partir de la crisis económica que se inicia en ese año, México ha logrado mantener superávit en su comercio exterior con Estados Unidos, por la modificación de su política económica (respecto de la administración anterior), ver Cuadro 2.

Sin embargo, para 1986, el 70 % de las exportaciones mexicanas y el 65 % de las importaciones, se comercializaron con los Estados Unidos, (19). Lo que viene a reforzar el hecho de que - mientras más intensa sea la relación comercial con los Estados Unidos, más crece en ese país la tendencia a aumentar los conflictos bilaterales.

Cabe señalar que la estructura de comercio señalada antes, no ha variado sustancialmente en los años de 1982 a 1986, es decir que por lo menos hasta ese año, México continuaba siendo un exportador neto de productos primarios, sobre todo de petróleo, y que de acuerdo con el Banco de México, la caída de los ingresos petroleros en 1986 por la baja en el precio internacional del hidrocarburo, tuvo efectos decisivos en el país. Agravó en forma alarmante las dificultades económicas, pues el año anterior los ingresos por exportaciones de petróleo y derivados habían constituido 48 % de los ingresos totales en cuenta corriente de la balanza de pagos y 26.2 % de los ingresos estatales, (20).

Referencias de Citas

- (1). Cfr., IMCE; Aprovechamiento del SGP de E.U.A., IMCE, México, 1982, p. 3.
- (2). Cfr., Del Castillo V. Gustavo, "Del Sistema Generalizado de Preferencias a un Acuerdo Bilateral de Comercio", en Comercio Exterior, México, Vol. 36, No. 3, Marzo de 1986, p.235.
- (3). Ibidem.
- (4). Cfr., Sistema Económico Latinoamericano, "América Latina y La Ley de Comercio y Aranceles de Estados Unidos", en Comercio Exterior, México, Vol. 35, No. 7, Julio de 1985, p.723.
- (5). Ibidem.
- (6). Cfr., Toro Ma. Celia, "El Comercio México-Estados Unidos. La Realidad Desigual y los límites a la colaboración norteamericana", en La Política Exterior de México : Desafíos de los Ochentas, México, Ensayos del CIDE, Colección Estudios Políticos, No. 3, Enero de 1983, p. 187.
- (7). Idem, p. 188.
- (8). Cfr., Toro Ma. Celia, "Comercio y Conflicto en las Relaciones México-Estados Unidos. El punto de vista estadounidense", en Comercio Exterior, México, Vol. 32, No. 5, Mayo de 1982, p. 483.
- (9). Toro, op. cit., supra, nota 6, p. 188.
- (10). Idem, p. 189.
- (11). Ibidem.
- (12). Ibidem.
- (13). Ibidem.
- (14). Idem, p. 190.
- (15). Ibidem.

- (16). Cfr., Pellicer Olga, "La Buena Vecindad en los momentos difíciles : México y Estados Unidos en 1982", en La Política Exterior de México : Desafíos de los Ochentas, México, Ensayos del CIDE, Colección Estudios Políticos, No. 3, Enero de 1983, p. 89.
- (17). Idem, p. 90
- (18). Ibidem.
- (19). Cfr., Bueno Gerardo, "El Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá", en Comercio Exterior, México, Vol. 37, No. 11, Noviembre de 1987, p. 926.
- (20). Cfr., Banco de México, Informe Anual 1986, Banco de México, Banxico, México. D.F., 1987, p. 17.



## Cuadro 1

## Indicadores Económicos Básicos de México y E.U.A.

	México	Estados Unidos
1. Población (1985, millones de habitantes).	78.8	239.3
2. Superficie (miles de km.).	1 973	9 363
PNB total de 1985 (miles de millones de ds.).	177.4	3 946.6
Participación en el PNB de la zona (%).	4	88
PNB per capita (1985).	2 080	16 690
Tasa Anual de Crecimiento 1965-1985 (%).	2.9	1.7
3. Estructura de la Producción 1985 (%)		
Agricultura	11	2
Industria	35	31
(Manufacturas)	24	20
Servicios	54	67
4. Exportaciones de Bienes y Servicios No Factoriales (% del PNB de 1985).	16	7
5. Comercio de Mercancías en 1985 (miles de millones de ds.)		
Exportaciones	21.9	233.1
Importaciones	13.5	161.6

Fuente : BIRF, World Development Report, Washington, 1987, cuadros 1, 3, 5, y 10.

## Cuadro 2

México : Balanza Comercial con Estados Unidos  
(miles de millones de dólares).

	Importaciones	Exportaciones	Saldo
1981	17.8	14.0	-3.8
1982	11.8	15.8	4.0
1983	9.0	17.0	8.0
1984	12.0	18.3	6.3
1985	13.6	19.4	5.8
1986	12.4	17.6	5.2

Fuente : Departamento de Comercio de Estados Unidos.  
Varias Publicaciones.

## Conclusiones :

A lo largo del presente trabajo se ha mostrado la situación global de dos economías con diferente grado de desarrollo : la mexicana, que durante estos 16 años ha sufrido transformaciones importantes, aunque con resultados poco favorables; y la estadounidense, cuya estructura productiva aunque fuerte, ha tenido dificultades en su desempeño.

1). Durante los setentas, la economía mexicana, entró de lleno en un proceso de modernización, y crecimiento acelerado, dependiente en buena medida del flujo de recursos que le llegaban directa o indirectamente. Después de un breve rezago en 1976, surgió la posibilidad, en la segunda mitad de los setentas de que México se convirtiera en exportador neto de petróleo, canal a través del cual, el país captó gran cantidad de recursos y de esta manera dinamizó su crecimiento económico. De hecho, el petróleo vino a ser la fuente más importante de divisas que conjuntamente con los recursos externos, financiaba gran parte de la actividad pública.

De lo anterior se desprende : primero, que el desempeño de la economía mexicana, hasta la primera mitad de los setentas tuvo un comportamiento regular, aunque decreciente respecto de la década de los años sesenta; segundo, que dicho crecimiento se dinamizó posteriormente en vista de que el país contó con un mayor volumen de recursos derivados de la exportación de petróleo, fenómeno que no duró mucho tiempo, ya que el petróleo sufrió disminuciones en su precio internacional; tercero, que la economía mexicana no ha generado los recursos necesarios para sostener su

-ritmo de crecimiento, de modo que ha sido necesario el financiamiento externo complementario, lo cual se hizo más evidente al caer los precios del petróleo; cuarto, que ante la falta de recursos externos, en el país se inició la crisis económica más profunda que ha sufrido en su etapa moderna, agravada por el alto peso de su deuda externa y con claros resultados negativos en el ámbito doméstico; y quinto, que ante la crisis, el gobierno inició una serie de medidas tendientes a la estabilización y recuperación de la actividad económica, las cuales no han tenido el éxito deseado.

2). En los setentas, los Estados Unidos ven agravada la problemática iniciada en los sesentas, producto de un aceleramiento en el nivel inflacionario en tanto que el crecimiento de la inversión y de la productividad, declinaron. Es así, que el crecimiento vigoroso que había registrado desde la posguerra, se torna en un desempeño poco favorecedor y así la economía estadounidense se encara a una serie de dificultades que tiene que solucionar. Con esto, pretendo señalar que los Estados Unidos tenían que encarar ahora, la competencia de otros países desarrollados; los precios del petróleo en constante aumento; y al bajo desempeño de su sector productivo.

Al efecto, se ponen en práctica un conjunto de disposiciones con miras a una recuperación económica que afianzara la posición de Estados Unidos en el mundo, con lo cual a finales de la década, la situación mejoró notablemente y la economía recobró niveles de crecimiento aceptables. Sin embargo, como se pudo ver, la uniformidad en este comportamiento no duró demasiado, y Estados

-Unidos se inserta en la década de los ochentas con dificultades en su economía. De lo anterior se desprende : primero, la baja drástica de los pagos de intereses por concepto de créditos otorgados a países como México, con sus respectivas consecuencias; segundo, la agudización de problemas internos tales como el desempleo y la inflación; tercero, que los Estados Unidos no han podido retomar el liderazgo económico del mundo en la forma en que lo hizo en décadas anteriores; cuarto, que si bien es cierto que han logrado recuperarse, también es verdad que la competitividad lograda por otros países desarrollados no le han hecho posible alcanzar los niveles de vanguardia económica, previos; y quinto, que la competencia de los llamados Tigres de Asia (Corea del Sur, Taiwán, Singapur, Hong Kong, y recientemente Tailandia), y de -- América Latina, México y Brasil, han constituido un nuevo elemento en la pérdida de competitividad a nivel internacional para la economía norteamericana, lo cual ha acentuado las presiones para que esta nación actúe más agresivamente frente a todos sus socios comerciales, y en la medida en que no pueda retomar ritmos considerables de crecimiento económico, esta tendencia se acentuará a largo plazo.

Asimismo, es obvio que con base en lo anterior, tanto el gobierno mexicano como el norteamericano han adoptado una serie de medidas que han quedado registradas, en el caso de México en un conjunto de disposiciones jurídicas y para Estados Unidos en su Ley de Comercio. De este modo, la legislación norteamericana en materia de comercio exterior ha sido constantemente modificada de acuerdo con los intereses de este país. Es así, como se pu-

-do ver que la Ley de Comercio de 1974, constituye un texto legal que prácticamente es inoperante, ya que sin éxito, intenta compaginar dos fines : el deseo de propiciar la expansión del comercio mundial y el aislamiento de la economía norteamericana de toda competencia externa. Adicionalmente la Ley adolece de un gran defecto, ya que incluye disposiciones que no caben dentro de la legislación comercial porque tratan de utilizar el comercio para conseguir objetivos puramente políticos.

Es obvio, que la mayor parte de las concesiones comerciales que ofrece esta disposición jurídica, se caracterizan por su condicionalidad, puesto que se deja al Ejecutivo la facultad de otorgar las concesiones, siempre y cuando las partes extranjeras cumplan las condiciones políticas impuestas. Así, de hecho resulta casi imposible definir que es lo que Estados Unidos propone para propiciar el crecimiento del comercio internacional y fortalecer las relaciones económicas mundiales.

En lo que respecta a la Ley de Acuerdos Comerciales de 1979, esta constituyó la culminación de un largo proceso en el cual este país se esforzó por mejorar la situación de su comercio exterior. Para lograrlo, decidió atacar algunos problemas que padecía su economía y que se reflejan hasta la fecha en el déficit comercial, mediante varias medidas internas y externas. Entre las primeras se encuentran esta Ley, y entre las segundas, la celebración de la Séptima Ronda de Negociaciones Comerciales Multilaterales bajo los auspicios del GATT, para lograr un cambio en el sistema de comercio internacional que sirviera a sus intereses.

De esta manera, la Ley establece dos principios fundamentales :

- Reciprocidad y Graduación; la Reciprocidad se expresa como la regla básica del intercambio comercial y significa que a Estados Unidos se le deben otorgar condiciones equivalentes a las que se conceden a los demás países.

La Graduación, por su parte, significa (este elemento cae ampliamente en el ámbito del SGP), que los países en desarrollo adquirieran las mismas responsabilidades de los países industrializados, en la medida en que avancen sus economías.

Es por eso que Estados Unidos toma la iniciativa no sólo para hacer valer vigorosamente sus derechos, sino también para mantener una estrecha vigilancia sobre los esfuerzos de todos los -- países por sujetarse a las obligaciones estipuladas en los acuerdos.

Por su parte, la Ley de Comercio y Aranceles de 1984, amplía notablemente el ámbito de la política comercial de Estados Unidos, pues entre sus fines se incluyen asuntos relacionados con el tratamiento a la inversión extranjera, al comercio internacional de servicios y a los bienes de alta tecnología. Además fortalece el poder discrecional del Ejecutivo para imponer represalias.

En un sentido general, el principal objetivo de la Ley, parece ser el de lograr el máximo grado de libertad de operación de las empresas transnacionales estadounidenses que participan en la producción y comercialización de servicios.

Esta Ley, es un instrumento de negociación de amplio alcance para la expansión de los intereses comerciales y las inversiones de Estados Unidos. Sus disposiciones aumentan la protección de las industrias estadounidenses frente a la competencia externa y establece los mecanismos que Estados Unidos puede utilizar para

-promover la liberalización del mercado para sus productos (sobre todo en los rubros mencionados), en beneficio de los sectores más dinámicos de su economía.

Del mismo modo, y saltando hacia otro punto, el Eximbank ha servido totalmente a los intereses de los exportadores norteamericanos; siempre pendiente de lo que pudiera afectar a sus beneficiarios, este banco ha jugado un papel de gran importancia en el comercio exterior de Estados Unidos.

De hecho, -como se vió- participa en negociaciones con otros países para fijar las reglas respecto al financiamiento de exportaciones. Es un hecho que el Eximbank es un instrumento del gobierno norteamericano, para estimular el volumen de exportaciones que salen al exterior, y por tanto está sujeta totalmente a los lineamientos de éste, es decir que este banco funciona y trabaja en base a las directrices de la política de comercio exterior de la Unión Americana.

Otro aspecto especial, lo constituye el SGP, originalmente (y oficialmente) este mecanismo se estableció como un vehículo a través del cual las exportaciones de los países en desarrollo podrían tener un mercado más amplio sin que se les impusieran derechos. De este modo, Estados Unidos, pone en vigor el SGP en su territorio, sin embargo, como pudo observarse, resulta muy complicado para los países beneficiarios lograr beneficios notables de este instrumento, ya que el gobierno estadounidense estableció una serie de condiciones a las que tenían que sujetarse los exportadores que resultaran elegidos.

De este modo, podemos constatar que dentro de los requerimien-



-tos para ser seleccionado, se encuentran varios con matiz político, por ejemplo, el hecho de que de acuerdo con la Ley de Comercio de 1974, un país que perteneciera a la OPEP no podría ser beneficiario, posteriormente en 1979, en la Ley de ese año, se modifica este mandato, pero nuevamente bajo ciertos requisitos.

Asimismo, el SGP concebido en la Ley de 1974 señalaba que si el volumen exportado dentro del SGP de un producto, rebasaba el 50 % de los requerimientos totales de Estados Unidos de ese producto, este sería excluido del esquema, por su parte en 1979 la Ley, flexibilizó este precepto y se estableció que no importaba que este producto rebasara el límite de 50 % si en términos monetarios la cantidad no fuera superior a un millón de dólares, esto significa que sólo productos de muy bajo precio podrían caer en esta disposición y los beneficios, obviamente han sido de poca importancia para los países que tengan este caso en sus productos.

Posteriormente en la Ley de Comercio y Aranceles de 1984, el límite se reduce a 25 % para productos que fueran directamente competitivos a la producción estadounidense, con lo cual se pretende excluir del SGP a la producción de países que para Estados Unidos constituyen un peligro inminente. Sin embargo, se menciona que dicha cláusula podría ser suspendida si el país en cuestión concediera trato abierto y preferencial a la inversión de Estados Unidos, a su comercio de servicios, y en general a los productos de alta tecnología, con lo cual todo señala que la esencia del SGP se ha transformado por medio de nuevos requisitos de reciprocidad, y de este modo el esquema no puede ser concebido como un programa unilateral por parte de Estados Unidos, sino como

-una estrategia para lograr concesiones de los países que fueran elegidos.

Por su parte, la legislación mexicana, tiene una composición distinta, ya que a diferencia de la norteamericana, México no cuenta con una Ley concreta que abarque todos los ámbitos de la Ley norteamericana, (al menos no hasta 1986). Hay que señalar que en 1986 se instituyó la Ley de Comercio Exterior, la cual regula lo concerniente a este sector, pero no contiene renglones precisos para todos los elementos involucrados en el comercio exterior. De esta manera, podemos observar que la legislación mexicana en este sector, constituye un conjunto amplio y complicado de disposiciones legales que permiten el funcionamiento de la actividad exportadora nacional, sin embargo, a raíz de las negociaciones de México para ingresar al GATT, el marco jurídico se ha enriquecido y fortalecido. Además, es necesario señalar que la serie de Decretos instalados en 1985, muestran la clara intención del gobierno de estimular a los exportadores, dándoles bases legales para fortalecer a este sector.

De esta forma, el Bancomext ha venido realizando una actividad de apoyo a las exportaciones mexicanas. Desde 1937 ha concedido crédito en forma ininterrumpida, con las limitaciones que la economía ha establecido. No obstante en los ochentas el papel del Bancomext ha sido crucial para incentivar las exportaciones, ya que en estos años ha sido más que necesario activar el comercio exterior. En general, como se vió, durante 1982-1986, el Bancomext ha implementado una serie de Programas que atienden las necesidades de los exportadores, en vista de la crisis económica

-que ha vivido el país. Aunque, es claro que un banco de apoyo no puede realizar todo el trabajo, sino que es necesario que el sector privado responda a los estímulos que se proporcionan, se requiere de su participación para completar el esquema, esto viene al caso porque la iniciativa privada ha tenido una actitud apática frente a los retos del comercio exterior actual, que exige productos competitivos y un organismo público ante esta situación no puede actuar plenamente.

Fomex tiene menos años de trayectoria, pero también se inscribe en las mismas circunstancias del Fancomext, aunque su área de acción es menor, su apoyo ha sido bastante completo ya que financia desde la capacitación de personal técnico, hasta la adquisición de barcos (por ejemplo) que transporten mercancías mexicanas. Puede señalarse que ambos organismos han tenido un rol decisivo en la actividad exportadora de México, pero no han podido trascender más allá, debido a los altibajos de nuestra economía, al menos no como lo ha hecho el Eximbank de Estados Unidos.

Otro aspecto importante es el de la política de comercio exterior de México, que, efectiva o no, es la que ha regido en nuestro país y de algún modo así ha sido regulado nuestro comercio exterior. El primer periodo (1970-1976) se caracteriza por un fuerte proteccionismo, y al mismo tiempo se formó un sistema de promoción de exportaciones. Sin embargo, los productos primarios no recibieron el apoyo necesario, al contrario de los productos manufacturados que aumentaron su volumen exportable.

El segundo periodo, (1977-1982) tiene otra connotación, ya que el petróleo tuvo una influencia considerable en la política de co-

-mercio exterior, ya que ante las expectativas de bonanza por el auge petrolero, se liberaron importaciones en bienes que no atentaban fuertemente contra la planta productiva. Sin embargo, esto no duró pues a raíz de la decisión de no entrar al GATT en 1980, se iniciaron una serie de restricciones a la importación y se incrementaron los subsidios a la exportación.

El tercer periodo (finales de 1982-1986), abarca los años más difíciles para la economía mexicana en la época contemporánea. De modo que la política de comercio exterior debía ser primordialmente la de racionalizar la protección, el estímulo a las exportaciones y participación activa en las negociaciones comerciales internacionales. Básicamente, lo que se ha realizado es fortalecer al sector exportador mexicano a través de un control concordante de las medidas implementadas en materia comercial, cambiaria y de negociaciones, los ejes por medio de los cuales ha girado esta acción han sido el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior y el Programa de Fomento Integral de las Exportaciones.

Es así, que en 1986, nuestro país ingresó al GATT, este hecho muestra la disposición de el gobierno mexicano, de contar con un canal viable y seguro de comercialización y al mismo tiempo para poder diversificar mercados, ya que México requiere de ampliar el número de sus socios comerciales y no seguir concentrado en su mayor parte en el mercado estadounidense.

Con respecto al Entendimiento Bilateral México-Estados Unidos en materia de Subsidios y Derechos Compensatorios, se observa que México fue la parte que contrajo la mayor parte de los compromisos,

entras que por el contrario, los Estados Unidos se comprometieron no imponer los impuestos, si nuestro país cumplía tales disposiciones.

Asimismo, cuando un productor estadounidense arguyera la existencia de prácticas desleales de comercio por parte de México, podrían que demostrar en adelante que las importaciones en cuestión, estaban siendo subsidiadas o que podrían dañar a una industria norteamericana. Hasta antes de la firma de este documento, el productor no contaba con la protección de la Prueba de Daño, por lo que resultaba relativamente sencillo demandar a los industriales mexicanos, acusándolos de prácticas injustas como fórmula para hacerse de la competencia extranjera, y en este caso, la mexicana.

Además una de las cláusulas más enigmáticas es aquella en la que el gobierno de México acuerda no establecer ninguna práctica de precios en el sector de energía o de productos petroquímicos, sea un subsidio a la exportación o que tenga el propósito o efecto de promover exportaciones.

Este compromiso parece reiterativo, más que aclaratorio del efectuado de eliminación de los subsidios a la exportación. México no podría, de acuerdo con este compromiso, entregar petróleo a precios inferiores a los del mercado, a industrias específicas nacionales con objeto de estimular las exportaciones.

En general, el Entendimiento contiene un carácter absolutamente paternalista. Es decir, que los Estados Unidos no se enojan que México aplique subsidios diferentes a los de exportación, o se reservan el derecho de emprender cualquier acción contra

-los productos afectados, si consideran que dañan alguna industria norteamericana. Esta decisión dependería de la buena voluntad del Presidente del país vecino, más allá de lo cual no hay ningún compromiso.

Por otro lado, la vinculación que México ha tenido con el SGP de Estados Unidos, desde que fue establecido en 1976, ha tenido un comportamiento bastante irregular. Teóricamente, México se habría beneficiado bastante de este esquema, pero la realidad muestra que no. Es decir, que las restricciones a los productos mexicanos han sido mayores que las de otros países con un parecido volumen de productos elegibles para el SGP, lo que viene a evidenciar que el criterio con que los norteamericanos han puesto en ejecución el SGP no ha sido únicamente el económico, sino más bien el político, y dada la compleja relación que existe entre estos dos países, se puede decir que el SGP no ha resultado un canal que haya proporcionado grandes beneficios a nuestro país.

Básicamente, los países más beneficiados han sido los asiáticos, naciones que han realizado una amplia apertura de sus economías a los intereses norteamericanos, o sea que se han sometido a sus condiciones. Por su parte México no ha seguido este comportamiento, al menos no en el grado de las naciones señaladas, y esto ha traído que dentro de las naciones beneficiarias del SGP, México sea el país que ha tenido mayor número de restricciones para sus productos.

Por último, se puede observar que la relación comercial México-Estados Unidos, ha sido muy estrecha, es decir que tomando en cuenta la fuerte vinculación que existe entre estas dos na--

-ciones, se puede hablar de una interdependencia, en este caso comercial, pero que viene a expresar que México es vital para la economía de los Estados Unidos no sólo como abastecedor sino como comprador constante de su producción, y si a esto aunamos la importancia estratégica de la situación geográfica de México en América Latina, para los Estados Unidos es de primer orden la relación con México.

Ahora bien, esta vinculación no ha sido sencilla, porque ambos países han buscado el beneficio de sus propios intereses, lo cual ha acarreado fuertes discrepancias.

México, por su parte, ha requerido, desde siempre de comerciar con Estados Unidos, y como se vió, el balance ha sido en su mayor parte deficitario para nuestro país. Pero, en los últimos años la nación se ha transformado en el ámbito internacional, por eso México tiene un matiz de gran trascendencia para los norteamericanos, por su petróleo, como comprador, como la nación más americanizada en América Latina, por su política en América Central, y por su desarrollo industrial.

Asimismo, Estados Unidos constituye para México, su principal cliente comercial y para este país nosotros somos el tercero. De aquí nace una red compleja de intereses para las dos naciones, que vienen a constituir la interdependencia comercial entre ambos (hay que recordar que en la Ley de Acuerdos Comerciales de 1979, Estados Unidos establece que tomando en cuenta la creciente dependencia de los países de América del Norte, es que es necesario para este país, la búsqueda de nuevos acuerdos comerciales con estos países), que para bien o para mal, ha sido una constan-

-te en el comercio exterior de los dos países.

De este modo, como se indicó al inicio de este trabajo, el objetivo del mismo se ha proyectado al análisis del fenómeno de interdependencia. Y se puede concluir que efectivamente el plano de configuración de las relaciones México-Estados Unidos ha venido delineando una fuerte interdependencia entre ambas economías, la cual debe ser entendida como un factor determinante en el desempeño económico de los dos países.



### Recomendaciones :

Una vez que se ha identificado el fenómeno de Interdependencia Comercial entre México y los Estados Unidos, cabe señalar que la compleja red a que da lugar, ha tenido efectos desiguales para dichos países; es decir, que nuestro país (en términos generales) poco se ha beneficiado en realidad, de esta estrecha relación.

Ante este panorama, propongo una serie de recomendaciones personales que tienen como objetivo, el mejoramiento de la capacidad exportadora de la nación.

Sin embargo, no hay que olvidar que la Política de Comercio - Exterior de los Estados Unidos, delinearán el espacio general, dentro del cual puede esperarse que se muevan los distintos actores relacionados directa e indirectamente con el intercambio bilateral.

De manera mas concreta la legislación comercial, fundamentalmente la Ley de Comercio y Aranceles de 1984, proporcionará los instrumentos para la acción. La existencia de una política y una ley de comercio, no garantiza coherencia en el comportamiento. Por el contrario, el diseño de ambas muestra claras contradicciones, tanto conceptuales como operativas, manifiestas en la distancia que media entre el discurso de libre comercio y las prácticas - neoproteccionistas. Asimismo, del examen de la ley, y de los conflictos comerciales, se deduce que en los próximos años la controversia principal entre México y Estados Unidos se concentrará en las "prácticas desleales de comercio", lo que desplaza inmediatamente la atención hacia las políticas internas de promoción y desarrollo.

Es así, que dentro de la problemática nacional, las coyunturas económicas mexicana e internacional, incluyen al comercio exterior como uno de los frentes más difíciles de resolver, pero sin cuya superación es improbable que pueda conseguirse una relativa estabilidad cambiaria y monetaria y reactivarse las tendencias generales de crecimiento económico.

Por lo tanto, la estrecha interdependencia económica que caracteriza a las relaciones entre las dos naciones, obliga a nuestro país a enfrentar los problemas, dentro de una perspectiva global, comprensiva y a largo plazo, en la que los aspectos financieros estén ligados a los del comercio, la producción y el empleo. Por ello es que la toma de decisiones de política nacional debe vigilar continuamente la trayectoria de las condiciones económicas internacionales.

De este modo, una estrategia eficaz de promoción de las exportaciones, constituye una parte vital de la política económica global de desarrollo económico a largo plazo del país.

No obstante, para que la estrategia tenga éxito, es necesario adoptar simultáneamente diversas políticas en diferentes campos, todas orientadas a un mismo fin. Las políticas cambiaria, comercial, fiscal, monetaria, financiera, promocional y de comunicaciones y transportes, por mencionar sólo las más importantes, son todas indispensables. Si falla alguna de ellas, o no hay congruencia en sus postulados, puede ponerse en peligro el éxito de toda la estrategia. Por ejemplo, es claro que para incrementar las exportaciones se requiere una política cambiaria que haga competitivos los productos mexicanos en el exterior, pero si ésta no va -

-acompañada de una política financiera que asegure a los exportadores créditos en condiciones similares a las que obtienen sus competidores de otros países, la eficacia de las medidas en materia cambiaria -y de la estrategia general- se verá seriamente mermada.

Dentro de este contexto, existe un hecho que ha venido a proporcionar una alternativa diferente para nuestro país, me refiero al ingreso de México al GATT. La inscripción de nuestro país a este Acuerdo, plantea la necesidad de reformular por completo las políticas de México. En efecto, durante los años por venir la política económica deberá hacer frente a retos inusitados, en particular a la luz de la magnitud de la deuda externa y su servicio, así como de la dinámica de la población mexicana.

Es por lo anterior, que la estrategia de promoción de exportaciones mencionada antes, tiene una gran importancia. Adicionalmente, el ingreso al GATT conlleva a que el país se sujete a una serie de compromisos los cuales hacen urgente que la nación formule planes y programas de crecimiento diferentes de los planeados anteriormente, y que es preciso examinar de manera explícita la relación que se espera lograr entre el crecimiento de la industria y los diversos sectores, y la generación de empleos o el avance respecto a diversos objetivos de carácter social. Sería muy grave no plantear claramente el conjunto de problemas, objetivos y políticas que implica la pertenencia al GATT y los planteamientos de política económica que se aplicarán.

Además, es indispensable que en la estrategia de promoción de

-exportaciones, se seleccionen los sectores prioritarios, sin que ello entrañe que sea necesario o deseable escoger las ramas mas adecuadas mediante una planificación demasiado detallada.

Asimismo, la definición precisa de una política de desarrollo tecnológico para cada rama de la actividad económica es imprescindible a fin de mantener un alto nivel de competitividad sin necesidad de recurrir a estrategias de bajos salarios (por ejemplo), las cuales sólo ofrecen ventajas temporales.

Por otro lado, es importante que México dirija su producción hacia otros mercados, para lo cual, es necesario reforzar las relaciones con las zonas mas dinámicas en el mundo, como lo son la Cuenca del Pacifico y la Comunidad Económica Europea. Ambos mercados constituyen un polo de atracción para nuestro comercio, pero es vital que nuestro país diversifique su clientela, dado que la concentración en un solo mercado no ha sido sana. Para poder conquistar esos mercados se necesita -aparte de la estrategia de promoción de exportaciones- un conocimiento amplio de aquellos mercados, lo cual implica, entre otros aspectos, el mejoramiento de las relaciones diplomáticas y comerciales, la realización de estudios sobre las condiciones para exportar e importar y el establecimiento de consejerías comerciales mexicanas en lugares como Singapur o Hong Kong.

Para concluir, es obvio que las recomendaciones anteriores, plantean un reto muy difícil de superar para nuestra economía, pero considero que es tiempo de que México encaró con realismo sus problemas y ejecute una política de comercio exterior mas agresiva, ya que la tibieza de nuestras acciones han propiciado

-que hayamos obtenido pocos beneficios de nuestro intercambio con el exterior, especialmente del conjunto de transacciones comerciales que hemos efectuado con los Estados Unidos.

Bibliografía :

1. Angeles Luis, Crisis y Coyuntura de la Economía Mexicana, México, Edit. El Caballito, 1979.
2. Ashworth William, Breve Historia de la Economía Internacional, Desde 1850, México, F.C.E., 1975.
3. Bancomext, SGP de E.U. Cobertura y Procedimientos Vigentes, México, Imprenta Ajusco, 1986.
4. Bueno M. Gerardo, Las Estrategias del Desarrollo Estabilizador y del Desarrollo Compartido, México, Edit. Tecnos, 1977.
5. González Casanova Pablo y Flores Cano Enrique (Coordinadores), México Hoy, México, Edit. Siglo XXI, 1986.
6. Kolko Joyce, Los E.U. y la Crisis Mundial Capitalista, Barcelona España, Edit. Avance, 1975.
7. Tello Carlos, Las Relaciones México-Estados Unidos, México, F.C.E., 1981.
8. Witker Jorge, Aspectos Jurídicos del Comercio Exterior de México, México, Bancomext, 1976.
9. Witker Jorge, La Reforma de la Legislación Mercantil, México, Bancomext, 1981.

Hemerografía :

1. Alan Glick Leslie, "Aspectos Jurídicos del Sistema General de Preferencias de Estados Unidos y sus efectos para México", en Comercio Exterior, México, Bancomext, Vol. 31, No. 10, Octubre de 1981.
2. Alvarez Uriarte Miguel, "Aspectos Recientes del Financiamiento del Comercio Exterior de México", en Comercio Exterior, México, Bancomext, Vol. 35, No. 12. Diciembre de 1985.
3. Castañeda Jorge, "México y Estados Unidos", en Comercio Exterior, México, Bancomext, Vol. 30, No. 6. Junio de 1980.
4. De Mateo Fernando, "El Sector Servicios en México : un diagnóstico Preliminar", en Comercio Exterior, México, Bancomext, Vol.38, No. 1, Enero de 1988.
5. Gabinete de Comercio Exterior, "Protocolo de Adhesión de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio", en Comercio Exterior, México, Bancomext, Vol. 36, No. 10, Octubre de 1986.
6. Gobierno de México, "Memorándum sobre el Régimen de Comercio Exterior de México", en Comercio Exterior, México, Bancomext, Vol. 36, No. 2, Febrero de 1986.
7. Gobierno de México, "La Política de Comercio Exterior. Objetivos, instrumentos y acciones", en Comercio Exterior, México, Bancomext, Vol. 36, No. 8, Agosto de 1986.
8. Maira Luis, "El Pensamiento Geopolítico Norteamericano frente al de América Latina y el Caribe : Un choque de visiones antagónicas", en Estados Unidos Perspectiva Latinoamericana, México, CIDE, No. 17, 1er. semestre de 1985.

9. Maldonado Guillermo, "El Comercio de Productos Básicos entre Estados Unidos y América Latina", en Estados Unidos Perspectiva Latinoamericana, México, CIDE, No. 16, 2o. semestre de 1984.
10. Marcos Giacomán Ernesto, "Las Exportaciones como factor de Arrastre del Desarrollo Industrial : la experiencia del Sudeste de Asia y sus enseñanzas para México", en Comercio Exterior, México, Bancomext, Vol. 38, No. 4, Abril de 1988.
11. Muñoz Heraldo, "La Política Latinoamericana de la Administración Reagan : una interpretación crítica", en Estados Unidos, Perspectiva Latinoamericana, México, CIDE, No. 17, 1er. semestre de 1985.
12. Pellicer Olga, "Consideraciones acerca de la Política Comercial de Estados Unidos hacia México", en Comercio Exterior, México, Bancomext, Vol. 30, No. 10, Octubre de 1980.
13. Peña Alfaro Ricardo, "Ventajas y Desventajas del ingreso de México al GATT", en Comercio Exterior, México, Bancomext, Vol. 36, No. 1, Enero de 1986.
14. Peñaloza Tomas, "La Ley de Acuerdos Comerciales de 1979, de Estados Unidos", en Comercio Exterior, México, Bancomext, Vol. 30, No. 2, Febrero de 1980.
15. Phillips Olmedo Alfredo, "Producir para Exportar. Notas sobre el financiamiento al comercio exterior de México", en Comercio Exterior, México, Bancomext, Vol. 35, No. 4, Abril de 1985.
16. Phillips Olmedo Alfredo, "El Bancomext y la Exportación", en Comercio Exterior, México, Bancomext, Vol. 36, No. 4, Abril de 1986.
17. Phillips Olmedo Alfredo, "La Promoción de Exportaciones en México y el Bancomext", en Comercio Exterior, México, Bancomext, Vol. 37. No. 1. Enero de 1987.



18. Rangel José Luis, "Estados Unidos, el dólar y el desequilibrio externo. La ineficacia de la Política Devaluatoria", en Comercio Exterior, México, Bancomext, Vol. 37. No. 3, Marzo de 1987.
19. Rodríguez Mendoza Miguel, "América Latina y la Política Comercial de Estados Unidos", en Estados Unidos Perspectiva Latinoamericana, México. CIDE, No. 16, 2o. semestre de 1984.
20. Ruiz Durán Clemente, "El fracaso de la ortodoxia : tres años de una gestión fallida", en Investigación Económica, México, Facultad de Economía-UNAM, Vol. XLIV No. 174, Octubre-Diciembre de 1985.
21. Santoro Carlo, "Crisis y Descomposición en Estados Unidos", en Estados Unidos Perspectiva Latinoamericana, México, CIDE, No. 8, 2o. semestre de 1980.
22. Sbatan Claudia, "Relaciones Comerciales América Latina-Estados Unidos : el caso de los productos primarios", en Estados Unidos Perspectiva Latinoamericana, México, CIDE, No. 16, 2o. semestre de 1984.
23. Ten Kate Adriaan, "Promoción de Exportaciones y Ajustes en la Política Comercial", en Comercio Exterior, México, Bancomext, Vol. 35, No. 11. Noviembre de 1985.
24. Trejo Reyes Saúl, "México : perspectivas de crecimiento y deuda externa", en Comercio Exterior, México, Bancomext, Vol. 37, No. 10, Octubre de 1987
25. Unger Kurt, "El Comercio Exterior de manufacturas modernas en México : el papel de las empresas extranjeras", en Comercio Exterior, México, Bancomext, Vol. 35, No.5, Mayo de 1985.

26. Vega Cánovas Gustavo, "El Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos : implicaciones para México y los países en desarrollo", en Comercio Exterior, México, Bancomext, Vol. 38, No. 3, Marzo de 1988.