

MEXICO Y ESTADOS UNIDOS: EL VINCULO ENTRE EL COMERCIO AGRICOLA Y LA NUEVA RELACION ENERGETICA*

DAVID R. MARES

CON EL EMBARGO petrolero árabe de 1973 los países del Tercer Mundo creían haber descubierto una nueva arma para ejercer cierto control sobre la economía política internacional, arma que veían con temor las naciones avanzadas y con esperanza los países en vías de desarrollo. Sin embargo, los esfuerzos que posteriormente realizaron estos países por establecer carteles de productores resultaron vanos, salvo en el caso de la bauxita, debido a la gran elasticidad y a la disponibilidad de sustitutos, o a que algunos países desarrollados eran los principales productores de ciertas mercancías. La cuestión, pues, radica en determinar si las naciones productoras de petróleo podrían por lo menos utilizar el control sobre sus propios recursos con el fin de realizar cambios en su favor en la economía política internacional.

No obstante, la discusión sobre las posibles relaciones entre la energía y otros intereses económicos y políticos se ha llevado a cabo en términos muy abstractos, debido principalmente a la falta de estudios de casos específicos. El método de estudio de casos específicos resulta adecuado en este punto de la discusión, pues el poder de negociación de la energía cambiará de acuerdo con diversos factores, varios de los cuales se discutirán enseguida. Como resultado de la carencia de este tipo de estudios, disponemos de poca información para estipular en qué condiciones y con cuáles limitaciones se podrán utilizar los distintos aspectos de la energía como instrumento de negociación. Con el deseo de fomentar la realización de estudios de esta índole, ofrezco ahora un análisis del comercio de hortalizas entre México y Estados Unidos, como ejemplo de las posibilidades y los problemas que ofrecen en las negociaciones entre dos países los vínculos entre cuestiones energéticas y no energéticas.

Sin embargo, antes de entrar en los detalles de este estudio, se subrayarán algunos puntos generales sobre el comercio de materias primas y las relaciones internacionales. Resulta de suma importancia señalar que existe una distinción esencial entre el control sobre los recursos y el control sobre los resulta-

* Quisiera agradecer a Jorge I. Domínguez, Linda J. Froman, Humberto Garza, John S. Odell, Manuel Ortega, así como a Miguel Wionczek y a los participantes de su seminario sobre energía por la colaboración que me brindaron con sus múltiples comentarios. Por supuesto, asumo toda la responsabilidad de las opiniones que se presentan en este artículo.

dos de las controversias internacionales. Si bien un Estado puede asumir el control de algunos recursos que otro Estado ha venido importando a lo largo de su historia, esto no significa necesariamente que el país exportador de recursos triunfará en todos los conflictos que se susciten con el país importador. La incongruencia entre *habilidad potencial* e *influencia real* se puede explicar por cualquiera de los tres factores siguientes, o la combinación de dos de ellos: la dimensión sensibilidad-vulnerabilidad; la naturaleza del vínculo que se intenta establecer (ya sea explícito o implícito); y el lugar que ocupan en la agenda internacional de cada país los asuntos que se relacionan con el comercio de energía.

En el pasado los investigadores pasaban a menudo por alto la relación entre el control que ejerce un país en particular sobre ciertos recursos y el costo que significa para el país importador depender de esta fuente.¹ Como Keohane y Nye han señalado en un interesante y valioso estudio,² la dependencia consta de dos dimensiones que deben analizarse para poder comprender adecuadamente las relaciones de poder entre los Estados. La primera es una dimensión de *sensibilidad*, que se mide según el grado en que se resienten los costosos efectos impuestos desde el exterior antes de que el Estado afectado reaccione y altere sus políticas en un esfuerzo por disminuir la sensibilidad. De esta manera, en la discusión sobre dependencia e interdependencia la *vulnerabilidad* se convierte en la dimensión clave. La vulnerabilidad de un país afectado se deriva de la disponibilidad relativa y del costo de sus alternativas. Si las alternativas se pueden poner en práctica (y esto depende en gran medida de las características de los sistemas económico y político del Estado afectado), entonces la vulnerabilidad del país será baja, a pesar de su alta sensibilidad inicial. Por consiguiente, la capacidad del Estado que controla el o los recursos en cuestión para influir sobre el país afectado disminuye significativamente.

Además, debemos también tomar en consideración que la influencia de las cuestiones energéticas sobre los asuntos que no se relacionan con la energía se puede manifestar directamente, a través de un nexo *explícito* entre todas las partes interesadas, o indirectamente, a través de un nexo *implícito*, por ejemplo cuando las negociaciones sobre energía forman parte del contexto general en el que tienen lugar las negociaciones que no abarcan ese tema. Esta última distinción es muy importante, ya que permite que la energía del país exportador adquiera ventaja sin necesidad de emplear directamente parte de su capital de negociación. La nación exportadora de energía preferirá quizás una estrategia de esta naturaleza en sus relaciones comerciales, debido a que ciertos puntos ocuparán una posición relativamente inferior en su agenda internacional, y el nexo implícito puede ser una forma poco costosa de influir de manera decisiva en el resultado final de este punto.

El tercer factor que interviene en la relación entre capacidad poten-

¹ Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, *Power and Interdependence* Boston, Little, Brown, 1977 p. 11.

² *Ibid.* Ver en particular capítulo 1.

cial e influencia real en el nexo entre asuntos energéticos y no energéticos tiene que ver con la agenda internacional de las partes interesadas. Es evidente que no todos los asuntos internacionales tienen la misma importancia para todos los países; por tanto, se establece una especie de jerarquía, lo que permite a un país distribuir el escaso poder de negociación entre los puntos de la agenda. Existe otro aspecto de la agenda que no resulta tan obvio pero que tiene igual importancia. No todos los puntos de la agenda internacional fueron designados por los Estados; especialmente en las sociedades pluralistas los intereses de grupos nacionales obligarán a que se introduzca un asunto en la agenda a pesar de la renuencia o incluso de la oposición activa de los gobiernos respectivos. Estos dos aspectos de la elaboración de la agenda influirán en la actitud real que adopte el Estado al llevar a cabo las negociaciones en favor de una cuestión en particular. Así, el análisis de la relación entre los problemas energéticos y los no energéticos debe tomar en consideración las prioridades de las cuestiones que se señalan en la agenda de cada Estado.

El comercio de hortalizas entre México y Estados Unidos sirve para esclarecer algunos de los puntos que destacan en la discusión acerca de la trascendencia de los asuntos energéticos. La exportación de legumbres en invierno tiene importancia para México en dos áreas: el comercio exterior y la generación de empleo. Las exportaciones actuales de petróleo han disminuido la importancia absoluta del valor de la exportación de hortalizas; en 1972 el tomate por sí solo representaba el 6 por ciento del valor de las exportaciones,³ mientras que en 1979 ese valor había disminuido a 2.1 por ciento,⁴ aun cuando el valor absoluto de la exportación de tomate seguía aumentando. Sin embargo, los funcionarios mexicanos deseaban evitar que el país se convirtiera en monoexportador de petróleo, lo cual significaba que el gobierno tenía que continuar defendiendo las exportaciones tradicionales. Además, el valor de la producción de hortalizas para el exterior es de vital importancia para el estado de Sinaloa, principal productor de estos cultivos. La economía del estado está basada en esta producción* a través de los impuestos, las relaciones con las otras industrias que proveen a los productores de legumbres de los insumos necesarios, así como a través de las inversiones que los productores de legumbres realizan en la agricultura, el comercio, la propiedad y la industria (además de un nivel obviamente alto de consumo sustantivo). Por último, la producción de hortalizas para exportación emplea a 282 000 personas y distribuye 1.4 millones de pesos en salarios;⁵ estos fac-

* El valor de la producción de tomate constituyó por sí sólo alrededor de 1/3 del valor total de la producción agrícola en el estado de Sinaloa en 1975. Secretaría de Recursos Hidráulicos, *Prontuario del Estado de Sinaloa*, 1976, pp. 167, 210.

³ Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*. México, El Colegio de México, 1976, p. 115.

⁴ *Comercio Exterior*. Vol. 30; no. 3, marzo de 1980, p. 298.

⁵ Unión Nacional de Productores de Hortalizas, *VI Convención Anual*, noviembre de 1977, p. 22.

tores resultan sumamente importantes para una economía en la cual el 55 por ciento de la población económicamente activa está desempleada o subempleada.⁶

En 1978 los productores de Estados Unidos acusaron a los productores mexicanos de vender sus productos en el mercado estadounidense a precios por debajo del costo, es decir, de realizar un *dumping* durante la temporada de 1977-1978. Las negociaciones dentro del gobierno norteamericano, así como la resolución del conflicto forman la base de la discusión que aquí se plantea. En primer lugar se presentará un breve esbozo del problema que constituyó un importante antecedente del conflicto de 1978-1980. De este modo podrán compararse las medidas que se tomaron cuando la energía aún no formaba parte del contexto bilateral general con las medidas que se adoptaron una vez que la energía se integró dentro de ese contexto. Después de describir el conflicto de 1978-1980, se establecerán las condiciones estructurales generales de la relación bilateral y la correlación de fuerzas en ese momento. A continuación se abordará la discusión sobre las oportunidades que los asuntos energéticos brindaron a México, oportunidades que permitieron a los productores mexicanos obtener una victoria cuando la derrota parecía inevitable.

Al igual que en todos los estudios de casos particulares, de elementos específicos de este caso limitan la aplicación de las conclusiones a otras áreas. [En el caso de las hortalizas se encuentran involucradas las relaciones bilaterales entre dos países cuyos vínculos políticos, económicos y sociales han sido muy singulares desde el punto de vista histórico, si se les compara con las relaciones que cada uno ha establecido con otras naciones.] Se torna entonces difícil el hecho de generalizar en el caso de foros multilaterales y en el caso de relaciones entre países que históricamente han mantenido relaciones menos estrechas.

La guerra del tomate de 1969-1975

En enero de 1969 los productores de tomate de Florida utilizaron la ley de Acuerdos Comerciales de 1937 (corregida) para convencer al Departamento de Agricultura de Estados Unidos de que impusiera barreras no arancelarias a las importaciones mexicanas de tomate durante la temporada de invierno-primavera. Dicha legislación estipulaba que si un grupo de productores estadounidenses sometía a sus productos a ciertas restricciones, las importaciones de estos productos deberían someterse también a las mismas regulaciones. Esta legislación, llamada "Regla de Oro" en el Congreso, se convertía en un instrumento de discriminación en contra de las importa-

⁶ Secretaría de Programación y Presupuesto cifras para 1977, en: "Las fluctuaciones de los precios internacionales del algodón y sus repercusiones en la economía mexicana" Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A., en *Comercio Exterior*. Vol. 29, no. 2, febrero de 1979, p. 230.

ciones mexicanas. Los agricultores de Florida cultivaban el 90 por ciento de la producción de tomates de suelo y los cosechaban aún verdes por medio de máquinas. En contraste, el 90 por ciento de los tomates mexicanos se producía tomando en consideración la ventaja comparativa del país en lo que respecta a mano de obra; así, los tomates permanecían en las estacas y los trabajadores los recogían cuando estaban maduros. Las restricciones que el Comité del Tomate de Florida recomendaba, y que aprobó el Departamento de Agricultura de Estados Unidos, exigían que los tomates madurados en las estacas fueran mayores que los tomates verdes.

La "guerra del tomate", la confrontación comercial más seria entre México y Estados Unidos hasta 1978, duró seis años. La resolución favoreció a la posición mexicana, según la cual las regulaciones deberían basarse en la calidad y no en el tamaño. En otro estudio analizo en detalle ese conflicto;* aquí sólo pondré de relieve la posición del gobierno y de los productores estadounidenses en la "guerra del tomate" con el objeto de compararla con la del conflicto de hortalizas de 1978-1980.

En marzo de 1969 los cabilderos en Washington de los distribuidores de tomate mexicano en Arizona se quejaron ante la Unión Nacional Mexicana de Productores de Hortalizas (UNPH), de que la embajada mexicana en Estados Unidos no actuaba con la energía necesaria para defender los tomates mexicanos.⁷ En abril, la UNPH y la Confederación de Asociaciones de Agricultores del Estado de Sinaloa (CAADES) —principal área productora— criticaron al gobierno mexicano en un memorándum dirigido al Secretario de Agricultura por su débil oposición a las medidas proteccionistas estadounidenses. Asimismo, el memorándum señalaba una estrategia para la delegación mexicana la cual se oponía categóricamente a la idea de imponer cuotas a las exportaciones mexicanas.⁸

No obstante, desde un principio el Secretario de Agricultura, Juan Gil Preciado, se inclinó hacia una restricción unilateral de las exportaciones mexicanas con el objeto de evitar barreras más rígidas para el comercio con Estados Unidos.⁹ Sin embargo, el embajador mexicano en Estados Unidos, Hugo Margáin, apoyó a los productores mexicanos en este punto. En una carta dirigida al Secretario de Relaciones Exteriores, Antonio Carri-

* "Intereses particulares y las relaciones transnacionales en el comercio agrícola; implicaciones para las relaciones entre México y Estados Unidos", inédito, 1980.

⁷ Mike M. Masaoka, Masaoka-Ishikowa a Alfredo Careaga Cebreros, Presidente, Unión Nacional de Productores de Hortalizas, marzo 3, 1969. Traducción. Archivo de la Asociación de Agricultores del Río Culiacán [AARC].

⁸ Memorándum que presenta la Unión Nacional de Productores de Hortalizas, la Confederación de Asociaciones Agrícolas del Estado de Sinaloa y la Asociación de Agricultores del Río Culiacán al C. Profesor Juan Gil Preciado, Secretario de Agricultura y Ganadería, en relación a las restricciones impuestas a las importaciones de tomate por el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos de Norteamérica" 15 abril de 1969, Archivo de la AARC.

⁹ Secretaría de Agricultura y Ganadería al Agente General en Sinaloa, Secretaría de Agricultura y Ganadería, 12 junio de 1969, Archivo de la AARC.

lio Flores, el embajador Margáin afirmaba que dichas restricciones unilaterales resultarían más discriminatorias que las medidas de Estados Unidos.¹⁰ Pero era obvio que el Secretario Carrillo Flores no deseaba invertir el poder de negociación en un asunto como el del tomate. Cuando se iniciaron las negociaciones el Secretario pidió a la delegación de Estados Unidos que considerara el asunto sin perder de vista que México era su mejor cliente.¹¹

A partir de la segunda mitad del decenio de los sesenta, los productores mexicanos han venido aplicando con distintos grados de éxito diversos métodos de regulación con el objeto de conservar en un mismo nivel la oferta y la demanda de exportaciones. En la temporada 1968-1969 los productores mexicanos continuaron regulando la oferta de exportaciones de acuerdo con las restricciones de calidad y categoría, cuando la oferta excedentaria garantizaba esa actitud. Este fue tal vez el ejemplo más ilustrativo de que los mexicanos no se oponían a las regulaciones *per se*, sino más bien a la naturaleza discriminatoria de las medidas del Comité del Tomate de Florida y del Departamento de Agricultura de Estados Unidos. Debido a la falta de cooperación por parte de Florida para limitar la oferta de acuerdo con la demanda, los productores mexicanos decidieron adoptar la responsabilidad de mantener los precios altos a corto plazo y luchar a la vez contra una legislación que los colocaba en una posición desfavorable. De este modo, en la primavera de 1969 el embajador Margáin se reunió con los representantes del Departamento de Estado e indicó que se había demostrado que las restricciones impuestas por los propios mexicanos disminuían las exportaciones.¹²

La oferta excedentaria constituyó un problema crónico durante el período 1968-1969, y era evidente que el problema servía sólo para avivar el sentimiento proteccionista de Estados Unidos. Los productores mexicanos tomaron entonces la decisión táctica de limitar sus exportaciones con el fin de acallar la controversia. Por tanto, a principios de la temporada de 1969-1970 se relajaron las tensiones, pero volvieron a aumentar en el transcurso de este lapso, debido a que de todas maneras disminuyó la producción de Florida.

Al resurgir el conflicto, el Secretario de Agricultura se vio obligado a tomar el asunto en sus manos. En julio de 1970 se reunieron en Culiacán los representantes de la Secretaría con los dirigentes de la UNPH, de la CAADES y de la asociación agrícola local (la Asociación de Agricultores del Río Culiacán). Los funcionarios de la Secretaría de Agricultura informaron a los productores que desde ese momento la Secretaría se en-

¹⁰ "Embajador Hugo B. Margáin a Antonio Carrillo Flores, Secretario de Relaciones Exteriores", 30 junio de 1969. Archivo de la AARC.

¹¹ *Sol de Sinaloa*. 23 septiembre de 1969, p. 1.

¹² "En las oficinas de la Unión Nacional de Productores de Hortalizas se recibió la siguiente información, de parte del señor Secretario de Agricultura y Ganadería, proporcionada por vía telefónica el día de ayer" Culiacán, Sinaloa, abril 9 de 1969. Archivo de la AARC.

cargaría de regular el volumen de exportación. Para justificar esta actitud los funcionarios sostenían que, en caso de continuar en el mismo nivel (50 por ciento) la participación mexicana en el mercado de Estados Unidos, el gobierno de Estados Unidos podría "legítimamente" restringir las importaciones como un medio para evitar la saturación del mercado.

En un principio, el Secretario Gil Preciado ordenó que se redujera la exportación de tomate en un 31 por ciento para la temporada de 1970-1971 con respecto a la temporada 1969-1970. Sin embargo, la producción de Florida perdió otra batalla frente a su enemigo de siempre: las heladas, y por tanto México sólo exportó 7 por ciento menos que en el año anterior. El Secretario de Agricultura modificó el programa de restricciones para el año siguiente en vista de su inoperancia para la temporada que acababa de terminar. Los agricultores de Florida y sus representantes protestaron entonces porque las restricciones de México prácticamente habían desaparecido. Cuando los agricultores de Florida rechazaron los esfuerzos del gobierno mexicano para imponer algún control sobre las exportaciones, el conflicto no pudo resolverse mediante las negociaciones bilaterales.

El poder judicial norteamericano desempeñó entonces el papel principal. Desde un principio, los distribuidores de Arizona habían entablado un juicio en contra del uso de las restricciones duales por parte del Departamento de Agricultura de Estados Unidos, pero en los dos primeros años perdieron todos los casos. En 1971 los distribuidores obtuvieron una efímera victoria cuando la Corte Distrital de Apelaciones de Estados Unidos estipuló que los importadores tenían el derecho de audiencia ante el Departamento de Agricultura de Estados Unidos para exponer su caso.¹³ No obstante, al cabo de un año de audiencias el Departamento de Agricultura de Estados Unidos reafirmó su capacidad para continuar aplicando las restricciones duales acerca del tamaño del tomate.¹⁴ Poco después, cuatro grupos de consumidores y varios importadores entablaron un juicio en contra de esa decisión. Si bien a partir de 1971 no se volvieron a utilizar las restricciones duales debido a que las condiciones del mercado no lo requerían, sólo hasta 1975 se logró socavar efectivamente la base legal para imponer ese tipo de restricción.¹⁵

¹³ United States Court of Appeals, District of Columbia Circuit. "Walter Holm & Company, *et. al.*, Appellants, v. Clifford M. Hardin, Individually and as Secretary of the United States Department of Agriculture, *et al.*" No. 24848. Discutida el 26 de enero de 1971. Fallo emitido el 19 de marzo de 1971.

¹⁴ United States District Court for the District of Columbia (No. 2142-72) "Consumers Union of United States, Inc., Consumers Federation of California, Consumer Federation of Illinois, and Consumer Association of the District of Columbia v. the Honorable Earl L. Butz, Secretary of the United States Department of Agriculture, Richard E. Lyng Ervin L. Peterson, and Floyd Hedlund. In the Same court (No. 2154-72) Coast Marketing Co., William S. Wright, Inc., West Mexico Vegetable Distributors Association v. same defendants.

¹⁵ United States District Court for the District of Columbia "Stipulations and order of Dismissal Without Prejudica", 18 de septiembre de 1975.

Después del fracaso de 1975, los agricultores de Florida cambiaron de táctica, en su afán por detener el flujo de importaciones. En 1976 y 1977 se celebraron diversas sesiones en el Congreso para tratar algunos cambios en los requisitos de embalaje en la importación de tomates frescos; el Departamento de Agricultura de Estados Unidos se pronunció en contra del proyecto de ley y éste pasó al Senado, pero no a la Cámara de Representantes. En 1977 se volvió a proponer el proyecto y se envió a ambas cámaras, pero fue rechazado.

En 1978 los productores de Florida redoblaron sus esfuerzos tendientes a aumentar las barreras a la importación de frutas y legumbres frescas en invierno. En febrero la Cámara de Comercio del Tomate de Florida solicitó al Secretario de Agricultura, Robert Bergland, que, haciendo uso de su autoridad y con base en el Apartado 204 de la Ley de Agricultura de 1956, tratara de llegar a un acuerdo con los funcionarios mexicanos tendiente a la limitación de las exportaciones de tomate a Estados Unidos. En marzo el Subcomité del Senado para Política Agrícola Exterior del Comité de Agricultura, Nutrición y Silvicultura inició algunas investigaciones acerca de los niveles de calidad de las hortalizas importadas; en 1978 se llevaron a cabo tres audiencias. Al mes siguiente la Cámara de Comercio del Tomate propuso ante el Subcomité de Comercio del Comité de Métodos y Medidas del Congreso que se restringieran las importaciones de tomate provenientes de México, en aquellos casos en que la oferta excedentaria redujera los precios de Estados Unidos más allá de ciertos niveles.

A principios de mayo se reunió con el Secretario Bergland una delegación de agricultores de Florida. Los productores solicitaron al Secretario que adoptara diferentes medidas tendientes a proteger a la industria estadounidense. Entre esas medidas se encontraban: 1) hacer extensiva la solicitud anterior de restricción a las importaciones de tomate, basada en el Apartado 204, a todas las frutas y legumbres frescas; 2) mejorar la inspección en Nogales, puerta de entrada a Arizona; 3) que el Secretario volviera a considerar su posición con respecto al proyecto de ley sobre el embalaje, proyecto que había sido rechazado varias veces; 4) que el Departamento de Agricultura de Estados Unidos apoyara la legislación según la cual se requerían en la venta al menudeo, identificar el país de origen de todas las mercancías agrícolas perecederas que se importaban, y 5) que el Secretario investigara la posibilidad de apoyar la legislación, para lo cual se le otorgaba el poder de regular las importaciones de frutas y hortalizas, de acuerdo con los mecanismos disparadores de precios en el mercado que estuvieran relacionados con los precios de paridad. El Secretario Bergland respondió mediante la creación de un grupo de trabajo informal que discutiría los problemas del comercio de invierno con funcionarios mexicanos.¹⁶

¹⁶ Entrevista con funcionarios del Departamento de Agricultura.

El caso "dumping"

Los agricultores de Florida no se desalentaron ante el fracaso de su intento por imponer barreras no arancelarias a través de los canales oficiales del Congreso y del Departamento de Agricultura de Estados Unidos. El 12 de septiembre de 1978 los productores de Estados Unidos decidieron actuar de manera unilateral y presentaron una petición ante el Departamento del Tesoro de Estados Unidos, alegando violaciones mexicanas a la ley *anti-dumping* de 1921. Afirmaban que cinco productos, que representaban más del 60 por ciento de las exportaciones mexicanas de hortalizas durante la temporada de 1977-1978 (tomates, pepinos, pimientos dulces, berenjenas y calabazas) se habían vendido por debajo del costo. De esta manera las regulaciones *anti-dumping* proporcionaban un mecanismo a los agricultores de Florida para introducir el punto que les interesaba en la agenda bilateral, a pesar de que no contaban ni con el apoyo del Departamento de Agricultura ni con el del Congreso.

La acusación de que los productores de hortalizas violaban las regulaciones *anti-dumping* de Estados Unidos provocó reacciones adversas en ambos lados de la frontera. Ya hemos visto la importancia que reviste para México el comercio. Dentro de Estados Unidos también existían intereses que se oponían a las acusaciones de *dumping*. Algunos grupos que no aprobaban el litigio por razones de inflación, sabor, "libre comercio", ideología, o porque afectaba de manera adversa a los intereses económicos relacionados con Estados Unidos se unieron a quienes consideraban dichos procedimientos como una amenaza para las supuestas o deseables buenas relaciones entre Estados Unidos y el México petrolero.

Una vez que se difundió entre los países que requieren importar energéticos la noticia acerca de las reservas petroleras de México, la actitud hacia este país empezó a cambiar, especialmente la de Estados Unidos. En un mundo en que escasea la energía, las reservas mexicanas se volvieron muy codiciadas. La preocupación por no ofender a este país rico en petróleo con el litigio sobre el *dumping* de hortalizas apareció entonces en la prensa de Estados Unidos.¹⁷

Incluso la Casa Blanca se interesó profundamente por el problema, en contraste con la actitud que había adoptado durante la guerra del tomate de 1969-1975. Las discusiones preliminares que se sostuvieron en el Departamento del Tesoro indicaban que una interpretación estricta de las regulaciones *anti-dumping* llevaría necesariamente al descubrimiento del *dumping*; por tanto, el gobierno de Carter presionó a los agricultores de

¹⁷ Ver los editoriales en el *Wall Street Journal*, 2 de junio de 1979 p. 12; *The New York Times*, 20 de junio de 1979, p. A22; y *Business Week*, 23 de julio de 1979. p. 79.

Florida para que negociaran un acuerdo con México.¹⁸ Aún antes de que los agricultores aceptaran la idea de las negociaciones, se formó un grupo encabezado por el Representante Especial de Comercio de Estados Unidos con el objeto de llegar a un acuerdo.¹⁹

Finalmente, en julio los Departamentos del Tesoro y de Estado y el Representante Especial de Comercio convencieron a los agricultores de Florida de que suspendieran el litigio y aceptaran negociar. Las negociaciones bilaterales se iniciaron en julio de 1979. Los agricultores de Florida consideraban que el litigio anti-*dumping* constituía su carta fuerte, por lo tanto se negaron a hacer concesiones, a pesar de que la delegación mexicana se mostraba dispuesta a negociar. Después de reunirse inútilmente por sexta ocasión, los agricultores estadounidenses reactivaron el litigio.

A fin de que las autoridades de comercio de Estados Unidos rechazaran la acusación de que los agricultores mexicanos vendían sus productos por debajo de su valor, era necesario que los investigadores del Departamento del Tesoro utilizaran una nueva metodología para analizar la venta de hortalizas en invierno. En las investigaciones anteriores de *dumping* las ventas fueron examinadas sobre una base de venta por venta; toda venta por debajo del "precio justo" era considerada como *dumping*. En las investigaciones iniciales que los agentes aduaneros de Estados Unidos llevaron a cabo en Sinaloa, se hizo evidente que las ventas iniciales se habían realizado por debajo del costo. La estrategia en defensa de las importaciones mexicanas tomó entonces dos direcciones distintas, ambas basadas en el carácter perecedero de los productos. El argumento fundamental afirmaba que debido a que dichos productos no podían almacenarse durante mucho tiempo (o corrían el riesgo de echarse a perder), tenían que venderse cuando estaban maduros al precio vigente en el mercado. La estrategia número dos, presentada después del fracaso de la primera, consistía en convencer a los investigadores de Estados Unidos de que el procedimiento para analizar los productos perecederos debería ser diferente al que establecían las metodologías empleadas en las investigaciones anteriores de *dumping*.

Veamos ahora la metodología que invocaba la defensa mexicana. En junio de 1979 la asociación de distribuidores de Arizona propuso que para calcular el precio el Departamento de Tesoro comparara los precios de los tomates mexicanos que se vendían en Estados Unidos con el de los que se vendían en Canadá, en lugar de elaborar un costo de valor de producción y añadirle un 8 por ciento de ganancia, como proponían los

¹⁸ Respecto a la presión que ejerció el Departamento del Tesoro, ver *The New York Times*, 15 de junio de 1979 pp. D1, D3, y el *Wall Street Journal*, 19 de julio de 1979, p. 40. Respecto al papel del representante especial de Comercio el *Washington Star*, 20 de julio de 1979, pp. E10, E12; ver la intervención del Departamento de Estado con los productores: *The New York Times*, 9 de septiembre de 1979 pp. 1, 52; *The New York Times*, 27 de octubre 1979 p. 29.

¹⁹ También véase *Wall Street Journal*, 19 de julio de 1979, p. 40.

estadounidenses.²⁰ En las regulaciones se preveían tales comparaciones de precios para aquellos casos en que no se pudiera aplicar el precio del mercado nacional de la parte acusada.

Al mes siguiente la defensa mexicana presentó ante el Departamento del Tesoro un estudio estadístico en el que se utilizaba el análisis de mínimos cuadrados, metodología nunca antes empleada en las investigaciones de *dumping*.²¹ El estudio fue preparado por el profesor Richard L. Simmons, de la Universidad del Estado de Carolina del Norte, asesor del Departamento de Agricultura de Estados Unidos sobre asuntos relacionados con el mercado de hortalizas y frutas frescas, quien había sido contratado por la defensa mexicana para que analizara los cargos de *dumping*. En dicho estudio se demostraba que la acusación carecía de sustento estadístico.

La metodología elaborada por la alianza transnacional de agricultores mexicanos y distribuidores de Arizona requería dos importantes modificaciones en los procedimientos que el Departamento del Tesoro había utilizado en las investigaciones anteriores de *dumping*. En primer lugar, se necesitaba que al analizar la relación entre el costo de producción y el precio de venta, el método de venta por venta fuera sustituido por un método que tomara en consideración las ventas durante toda la temporada. No sólo se analizarían las ventas totales de la temporada, sino que incluso en una misma temporada se consideraría que determinadas ventas, realizadas por debajo del valor justo, constituían una característica normal de la industria de productos perecederos.*

Sin embargo, las autoridades competentes de Estados Unidos no mostraron ningún indicio de que adoptarían alguna de las propuestas mexicanas. Hasta el momento en que finalmente se proporcionó el fallo preliminar, todo parecía indicar que se aceptaría el cargo de *dumping*: cuando se realizaron las investigaciones en Sinaloa en noviembre de 1978 se empleó la metodología de ventas sobre un análisis de venta por venta;²² en julio de 1979, antes de que el Fallo Preliminar se pospusiera por segunda ocasión (esta vez por cuenta de los propios productores de Florida), la prensa estadounidense informó que había probabilidades de que el Departamento del Tesoro confirmara la existencia de *dumping*.²³ Cuando el Departamento de Comercio decidió llevar a cabo el fallo final del caso, anunció en febrero de 1980 que se estaban considerando tres nuevas me-

* En un estudio realizado por el Departamento del Tesoro se determinó que el 15 por ciento de las ventas se desplomó por debajo de su justo valor, pero en el curso de la temporada los márgenes de *dumping* resultaron estadísticamente insignificantes.

²⁰ "Minuta de la Unión Nacional de Productores de Hortalizas y *West Mexico Vegetable Distributors Association*", 5 de junio de 1979.

²¹ "A Comparison of Prices of Winter Vegetables in Canadian and U. S. Markets" Richard L. Simmons, Archivo del Departamento de Comercio.

²² Unión Nacional de Productores de Hortalizas, "Informe de Labores... 1979" p. 15.

²³ *Wall Street Journal*, 19 de julio de 1979, p. 40.

todologías que diferían “de manera significativa” de la metodología que había seguido el Departamento del Tesoro.²⁴ Los mismos productores mexicanos se mostraban pesimistas acerca del resultado del litigio: en un memorándum dirigido al Presidente José López Portillo, los agricultores reconocieron que las posibilidades de que el Departamento del Tesoro declarara falsas las acusaciones eran “muy remotas”.²⁵

Desgraciadamente para los agricultores de Florida, el Departamento del Tesoro basó su decisión preliminar de octubre en la metodología de la alianza transnacional, la cual demostraba que no había sustento estadístico para la acusación de *dumping*. Cuando el Departamento de Comercio emitió el Fallo Final, en marzo de 1980, tampoco encontraron pruebas de ventas por debajo del justo valor. Los agricultores de Florida entablaron un juicio en el Tribunal de Aduanas de Estados Unidos, primero contra el Departamento del Tesoro y más tarde contra el de Comercio, aduciendo que estos Departamentos no cumplían con las regulaciones; este último caso aún está pendiente.

Ningún punto de esta exposición implica que las modificaciones a las regulaciones que requería la metodología de la alianza transnacional fueran ilegales. Puede argumentarse fácilmente que adaptaron las regulaciones al espíritu de la ley y no sólo la siguieron al pie de la letra. De hecho, se ha demostrado que las regulaciones proteccionistas de Estados Unidos pueden interpretarse técnicamente en apoyo de posiciones que favorecen a los acusados más de lo que en un principio se creía.²⁶ Pero surge siempre la pregunta del porqué. ¿Qué propósitos se encuentran detrás de la vaga aplicación de la legislación diseñada por el Congreso para proteger a la industria estadounidense?

La pregunta que se plantea entonces es ¿cómo se explican los sucesos que llevaron a los Departamentos del Tesoro y de Comercio a tomar tales decisiones, y cómo se explican las decisiones mismas?

En el caso de las hortalizas, creo que la respuesta reside en la influencia implícita de la cuestión energética en la agenda bilateral. Tratar de encontrar la respuesta nos conduce a considerar las características estructurales y coyunturales de la relación bilateral dentro de la cual tuvo lugar el conflicto de las hortalizas.²⁷ Se demostrarán así las razones por las cua-

²⁴ “Minuta de la Unión Nacional de Productores de Hortalizas y *West Mexico Vegetable Distributors Association* en el Departamento de Comercio de Estados Unidos.”, 29 de febrero de 1980, p. 11.

²⁵ “Memorándum al Sr. Lic. José López Portillo, Presidente de la República, Sobre la Acusación de ‘Dumping’ a las Hortalizas de México en los Estados Unidos” junio 1979. Reproducido en la *IX Convención Anual*. Noviembre de 1979, pp. 12-24.

²⁶ John S. Odell, “Latin American Trade Negotiations with the United States” *International Organization*. Vol. 2, No. 2, primavera de 1980, p. 34.

²⁷ Mario Ojeda, “El poder negociador del petróleo: el caso de México” *Foro Internacional*, 81, vol. XXI, no. 1, julio-septiembre, 1980 pp. 44-64. El autor subraya la importancia de estos factores en cualquier análisis de este tipo.

les el gobierno de Carter se vio obligado a intervenir en defensa de intereses nacionales más amplios.

Condiciones estructurales

1) El complejo internacional de frutas y hortalizas pone de manifiesto la internacionalización de la producción, proceso que afecta al mundo entero y no sólo a la producción de legumbres. En Sinaloa el cultivo de estos productos para exportación se inició en 1906, cuando capitalistas estadounidenses llegaron a México con el manifiesto propósito de producir hortalizas en invierno para exportarlas a Estados Unidos.

Aunque la industria de frutas y hortalizas frescas para exportación se inició con capital y administración estadounidense, actualmente no puede decirse lo mismo de esta industria. Los recursos de Estados Unidos constituían en un principio el aval de esta empresa de alto riesgo, pero hoy día cubren sólo el 40 por ciento de sus necesidades de crédito. La participación puede disminuir aún más si el gobierno mexicano continúa otorgando líneas de crédito oficiales para esta producción. Un último cambio en la naturaleza transnacional de las empresas involucradas en el hecho de que en la actualidad la mitad de las distribuidoras de Arizona que importan hortalizas mexicanas son subsidiarias de productores mexicanos. Por tanto, nuestros análisis deben tomar en consideración la presencia de *transnacionales mexicanas*.

En resumen, en México la agroindustria de la producción de hortalizas para exportación es un negocio binacional: compañías mexicanas y estadounidenses (distribuidores, proveedores, comisionistas y cadenas de supermercados) colaboran en un mismo sistema.* Esta interacción da como resultado cierta interdependencia entre los miembros de ese sistema, lo cual conduce a la formación de una alianza transnacional en contra de las medidas propuestas por los productores de Estados Unidos.

2) Otra condición estructural del mercado internacional de tomate radica en la incapacidad de la producción estadounidense para hacer frente a la demanda de invierno y principios de primavera. En los años cincuenta la producción de tomate de Texas y Arizona en invierno, disminuyó de manera dramática a consecuencia del giro hacia cultivos que proporcionaban mayores ganancias. En la actualidad, la producción de Florida es la única que puede considerarse importante durante esta temporada. Sin embargo, esta producción no se mantiene estable debido a las heladas periódicas y al alza de costos. Por consiguiente, resultan necesarias las importaciones para cubrir la diferencia entre la oferta y la demanda de Estados Unidos. Sin la participación mexicana en el mercado (que fluctúa entre

* Para mayor información sobre los sistemas agroindustriales, ver Ray A. Goldberg, *Agribusiness Management for Developing Countries - Latin America*. Cambridge, Mass, Ballinger, 1974, pp. 3-20.

el 40 y el 60 por ciento del abastecimiento total) los consumidores estadounidenses se enfrentarían a una escasez de legumbres frescas en invierno y, por ende, a precios más altos.

Esta condición estructural no sólo vuelve necesarias las importaciones de hortalizas mexicanas, sino que amenaza la producción de Florida. Debido al alza de costos y a las importaciones mexicanas que mantienen bajos los precios, los agricultores luchan por una causa perdida. Esto no significa que el volumen producido por este estado haya disminuido; en realidad se ha recuperado después del período desastroso que atravesó a fines del decenio de los sesenta, y ahora es mayor que nunca (véase la gráfica). Más bien se ha aumentado el tamaño de las unidades de producción con el fin de obtener beneficios de las economías de escala. El resultado ha sido una mayor concentración de la producción al hacerse a un lado los pequeños productores.

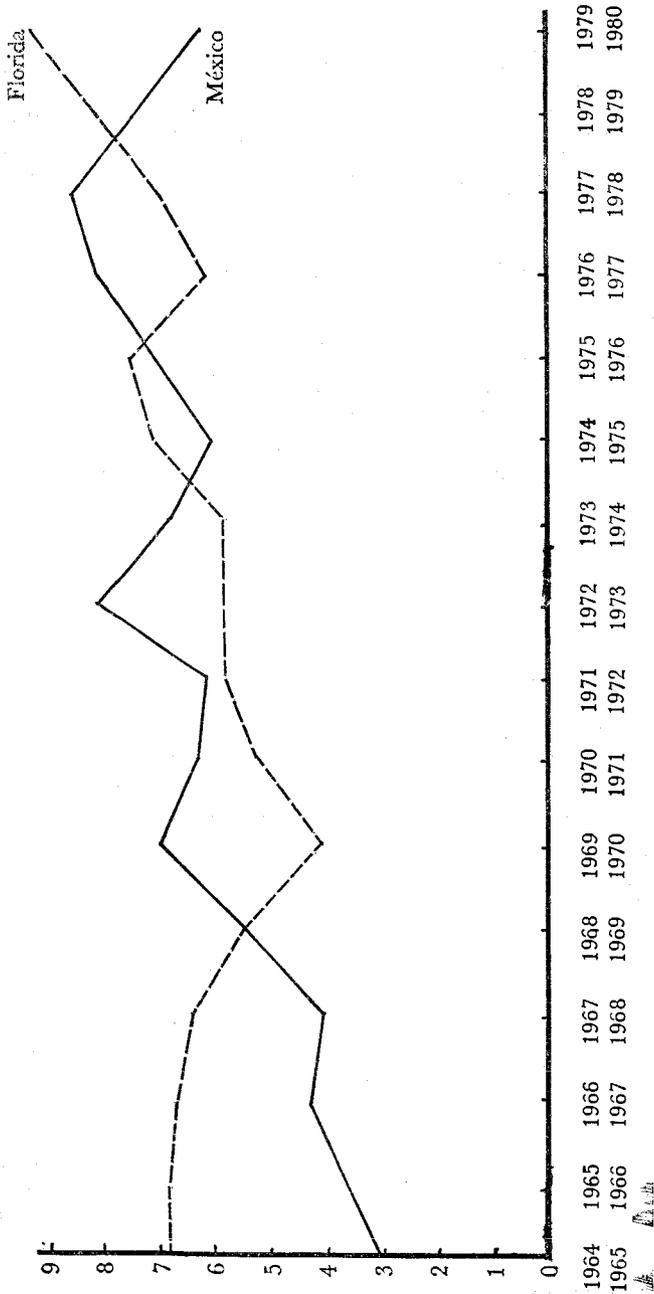
3) Otro factor estructural que tiene gran peso en las relaciones de Estados Unidos con otro país y en lo que se refiere a asuntos internacionales (no sólo de tipo comercial), es el carácter más o menos pluralista del sistema político estadounidense. Este pluralismo forma parte de la política exterior de Estados Unidos, ya sea en forma directa al participar en la elaboración de las decisiones políticas, o en forma indirecta a través de la urna electoral. Por supuesto, el pluralismo no implica necesariamente que se diseñen políticas en forma anárquica; con el respaldo de una dirección política inteligente y hábil es posible controlar en cierta medida la influencia de la opinión pública, aunque esto último se realice a costa de la trayectoria política de los funcionarios elegidos para dicha tarea.

Una de las manifestaciones de este pluralismo estadounidense consiste en que si los funcionarios gubernamentales no resuelven satisfactoriamente los problemas de un grupo en particular (ya sea de ciudadanos estadounidenses o extranjeros) a menudo dicho grupo entabla un litigio para reclamar la resolución del caso. Uno de los resultados de este pluralismo podría ejemplificarse con el hecho de que cuando el presidente de Estados Unidos desea poner en práctica determinada política (y esto sucede también en asuntos exclusivamente internos) puede encontrar barreras institucionales que se le opongan.

En el caso de las hortalizas de invierno, resulta evidente que desde 1973 la política oficial de Estados Unidos no respalda las tentativas de los agricultores de Florida para fortalecer las barreras comerciales que se oponen a los productos hortícolas mexicanos. Si se toma en consideración la coyuntura energética (véase adelante) resulta obvio que la demanda *anti-dumping* entablada por la industria de hortalizas de Florida era, más que un elemento de la política comercial de Estados Unidos, una molestia para el gobierno de Carter.

4) Como se sabe, las relaciones de poder entre México y Estados Unidos son, en términos generales, asimétricas ya que favorecen a este último país. En consecuencia, México se encuentra en una posición muy vulnera-

Oferta: Tomate Fresco; Oferta en Estados Unidos, octubre-julio, 1 000 000 CWT



Participación de la oferta (por ciento)

México
Florida

Fuente: Elaborado a partir de datos del Departamento de Agricultura de Estados Unidos, que fueron proporcionados por Linda J. Froman; no incluye producción de otros estados o países.

* Estimada con base en estadísticas del Comité Tomatero de Florida hasta mediados de abril.

ble respecto a Estados Unidos, país que posee muchos medios para presionar a México mediante incentivos o desincentivos para que, en determinado momento, este país lleve a cabo en mayor o menor grado aquéllo que Estados Unidos considera vital para sus propios intereses. Sin embargo, quienes diseñan las políticas estadounidenses no pueden pasar por alto la agenda de Estados Unidos, por lo que antes de recurrir a sus mejores cartas tienen que valorar todos los factores. El análisis de las condiciones estructurales y coyunturales de Estados Unidos en el período 1978-1980 conduce a la conclusión de que el asunto de las hortalizas de invierno no ocupaba un lugar predominante en la agenda de Estados Unidos *vis-a-vis* de México.

5) No obstante, existe otra condición estructural que ha estado experimentando cambios continuos. Se trata de lo que el autor Mario Ojeda ha denominado el peso específico de determinado país exportador de energéticos que abastece de energía a determinado país consumidor.²⁸ Con la caída del Sha de Irán y el fracaso parcial del programa de energía del presidente Carter, que intentaba reducir la dependencia de Estados Unidos de fuentes energéticas extranjeras, las reservas mexicanas de petróleo y gas natural adquirieron gran importancia —sobre todo en términos subjetivos— tanto para funcionarios gubernamentales como para el público en general. La manifestación de este interés experimentó modificaciones importantes cuando el gobierno de Carter empezó a pensar en el petróleo mexicano como en reserva estratégica, más que como en suministro cotidiano. Cabe hacer notar que cualquiera de las dos posibilidades confiere a México cierta ventaja en las negociaciones con Estados Unidos.*

Condiciones Coyunturales

1) A principios del decenio pasado la lucha anti-inflacionaria de Estados Unidos desempeñó un papel decisivo en la victoria de la alianza transnacional en lo referente a la controversia sobre las restricciones duales. Una vez más, este hecho influyó en el conflicto más reciente: el asesor del presidente Carter sobre asuntos relacionados con la inflación afirmó ante el Congreso que si se declaraba a los productores mexicanos de hortalizas culpables de *dumping*, los precios de las hortalizas de invierno en el mercado estadounidense se elevarían debido a la reducción de la oferta.²⁹ De hecho, en el juicio que entabló la industria de hortalizas de invierno de Florida contra el Departamento del Tesoro por su decisión preliminar, los productores estadounidenses acusaban a dicho Departamento de violar el acuer-

²⁸ *Ibid.*, pp. 49-50.

* Es evidente que si Estados Unidos considerara que ha llegado el momento de jugar sus cartas de triunfo, los factores estructurales que definen la vulnerabilidad de México respecto de Estados Unidos superarían esta ventaja. Sin embargo, existe la posibilidad de que México utilice el ascendiente de que goza gracias a la situación energética actual hasta que Estados Unidos decida que, debido a los costos, es necesario reaccionar en forma extrema.

²⁹ *Wall Street Journal*, 19 de julio de 1979 p. 40.

do por el cual los productores estadounidenses había retirado su demanda en julio, al haber aceptado un memorándum de Alfred Kahn, Presidente del Consejo sobre Estabilidad de Salarios y Precios. Según ese acuerdo la industria de Florida aceptaba negociar con México con la condición de que si no se llegaba a ningún acuerdo y los agricultores de Florida reactivaban su demanda, se tomaría una decisión basada en las pruebas recopiladas en los archivos del Departamento del Tesoro hasta la fecha de la suspensión de la demanda, 19 de julio;³⁰ el memorándum de Kahn fue presentado al Departamento del Tesoro en octubre.³¹

2) Desde fines del decenio de los sesenta la economía de Estados Unidos se encuentra en crisis, una de cuyas manifestaciones ha sido el déficit comercial en algunos renglones. En consecuencia, se ha prestado mayor interés a la promoción de exportaciones y al comercio de Estados Unidos. Por ende, el gobierno de Estados Unidos ha intentado ampliar la jurisdicción del Acuerdo General sobre Comercio y Tarifas (GATT) convenciendo a aquellos que no han firmado dicho tratado de que se integren al GATT. Por otra parte, en la Ronda de Tokio se trató de revisar este acuerdo para reducir aún más las barreras comerciales; dicho cambio beneficiaría sobre todo a Estados Unidos.

Aunque este aspecto es más bien estructural, el efecto que provoca en la coyuntura es de particular interés, por lo que cabe mencionarlo en esta sección. Desde 1976 el gobierno de Estados Unidos ha estado tratando de convencer a México de que abandone sus políticas proteccionistas y se integre al GATT. Durante el período de 1979-1980 la polémica mexicana sobre el GATT llegó a su punto culminante y, después de un año de debates a nivel nacional, México determinó no unirse al GATT, unos días antes de que el Departamento de Comercio de Estados Unidos presentara su decisión final respecto al caso *dumping*.

En vista de la coincidencia de las negociaciones del GATT y el juicio que se entabló contra el *dumping*, así como de la importancia que una vez más se concedió al comercio de Estados Unidos y la consiguiente falta de interés por parte del Departamento de Agricultura de Estados Unidos en respaldar las demandas de los productores de Florida contra las hortalizas mexicanas de invierno, resulta evidente que para el gobierno estadounidense el caso *dumping* representaba un obstáculo para poder convencer a México de que se uniera al GATT.*

³⁰ Cf. El memorándum del funcionario del Departamento del Tesoro, Linda F. Potts a Robert Mundheim, Asesor General, Departamento del Tesoro, julio de 1979, Archivo del Departamento del Comercio.

³¹ "Legal and Analytical Options in the Determination of Less Than Fair Value Sales of Certain Fresh Winter Vegetable from Mexico" Fred Kahn n. d., Archivo del Departamento de Comercio.

* Esta interpretación fue corroborada en algunas entrevistas con funcionarios del Departamento de Agricultura de Estados Unidos. Cabe señalar que si los productores estadounidenses no lograron obtener el apoyo del Departamento de Agricultura en su asunto internacional, las posibilidades de contar con el respaldo del poder Ejecutivo eran muy reducidas.

Sin embargo, las negociaciones sobre el GATT no constituyeron el factor determinante en la decisión del Departamento del Tesoro y, más tarde, del Departamento de Comercio, de que se utilizara una metodología con la cual se demostraba que no se habían realizado ventas por debajo del precio justo. El 18 de marzo de 1980 el presidente de México, José López Portillo, anunció que México no ingresaría al GATT; la reacción adversa de los funcionarios de comercio de Estados Unidos fue evidente. No obstante, una semana después el Departamento de Comercio, en su fallo final, señaló que no existía *dumping* en el caso de las hortalizas de invierno. Si el asunto del GATT hubiera constituido un factor decisivo en este caso, habría sido muy fácil para Estados Unidos tratar de "castigar" a México utilizando algunas de las metodologías en cuestión con las que podrían encontrarse márgenes de *dumping*.

Mas no fue ese resultado. La resolución final no sugiere que la coyuntura de las negociaciones sobre el GATT pudiera haber beneficiado a México mientras no se llegara a un acuerdo para "castigar" a México en caso de que el resultado fuera adverso para los productores de Estados Unidos, como de hecho sucedió. La presencia de otros mecanismos para presionar a México en el contexto más amplio de comercio en general explica la decisión de no usar el caso *dumping* como arma de presión.

3) En noviembre de 1977 el Secretario de Energía de Estados Unidos James Schlesinger, vetó un acuerdo de importación de gas natural que se había firmado entre compañías estadounidenses y PEMEX: antes de un año los productores de Florida entablaron el juicio anti-*dumping*. Tres meses después se publicó el *Presidential Review Memorandum* núm. 41, donde se ponía de manifiesto que Estados Unidos había empezado a dar mayor importancia a sus relaciones con el México petrolero. Poco más tarde en marzo de 1979, durante la reunión que se celebró entre presidentes de México y Estados Unidos, el presidente James Carter se sorprendió al encontrar una oposición tan nacionalista a la opinión estadounidense de que México debía incrementar en forma dramática su producción petrolera y, por consiguiente, las exportaciones a Estados Unidos. La respuesta mexicana fue muy clara: los niveles de producción de energía obedecían a decisiones internas, no internacionales. Después de la reunión México anunció que diversificaría sus exportaciones de tal manera que Estados Unidos no le correspondería más del 60 por ciento del total de exportaciones. En abril de 1979 se reanudaron las negociaciones entre los dos países para firmar un convenio sobre gas natural. Ambas partes se mostraban inflexibles y las negociaciones resultaron difíciles. En septiembre el presidente López Portillo se reunió una vez más con su colega de Estados Unidos.

La importancia de los acontecimientos en lo que se refiere al petróleo y al gas natural radica en que establecen la base objetiva del interés que muestran los políticos estadounidenses en mejorar, o cuando menos en no empeorar, las relaciones entre México y Estados Unidos. Por esta razón, un funcionario del Departamento del Tesoro señaló respecto al caso de las

hortalizas de invierno y a la necesidad de mantener buenas relaciones con México que "En sentido formal no existe ningún vínculo con la cuestión del petróleo. Pero, aceptémoslo, todos vivimos en un mundo real."³² Un funcionario del Departamento de Estado se quejó de que el caso *dumping* había "envenenado" los esfuerzos de negociación que se realizaban en problemas más importantes como el de la energía y el de los inmigrantes.³³ Y, por su parte, el embajador de Estados Unidos en México, Patrick J. Lucey, advirtió que "si el problema de los tomates no se resuelve satisfactoriamente, México redoblará sus esfuerzos por encontrar otros mercados para su petróleo y gas."³⁴

En vista de que el caso de las hortalizas de invierno ocupaba un lugar tan poco importante en la agenda de Estados Unidos, y que un grupo de interés privado tuvo que sacarlo a relucir, la defensa mexicana se encontraba en ventaja.

Ciertos elementos estructurales intervinieron en el problema de las hortalizas, favoreciendo la posición de México. Tanto la necesidad de recurrir a importaciones para satisfacer la demanda del mercado estadounidense como la alianza transnacional a que dio lugar el comercio, desempeñaron papeles decisivos en la resolución del caso *dumping*. También influyó a favor de México el surgimiento de este país como posible fuente energética de valor crucial. Otro de los elementos estructurales que intervino en el caso fue finalmente neutral; nos referimos al pluralismo estadounidense que permitió que los productores de Florida lograran que el conflicto de las hortalizas se incluyera en la agenda bilateral, pero también permitió que la alianza transnacional expusiera su caso. Por último, las asimétricas relaciones de poder entre ambos países permanecieron latentes debido a que Estados Unidos no consideró que el conflicto fuera suficientemente importante para sus intereses nacionales como para ameritar la imposición a México de una resolución.

Todos los elementos coyunturales favorecieron a México en el caso de las hortalizas de invierno. La preocupación por el panorama energético de Estados Unidos, la revolución de Irán, y sobre todo las dos reuniones entre los presidentes de ambos países llevaron al gobierno de Carter y a otros grupos influyentes a tratar de mantener las relaciones entre México y Estados Unidos sobre una base amistosa, excluyendo de la agenda los asuntos que no eran cruciales. De esta manera, el gobierno de Carter —en particular a través del Departamento de Estado, de la oficina del Representante Especial de Comercio, y del Presidente del Consejo sobre Estabilidad de Salarios y Precios— presionaron a los Departamentos de Comercio y del Tesoro para que encontraran un camino que condujera a un fallo negativo a la acusación de que se habían realizado ventas por debajo del precio justo. Las entrevistas que llevé a cabo con funcionarios de los Departamentos de Estado y

³² *Wall Street Journal*, 19 de julio de 1979, p. 40.

³³ *Washington Star*, 20 de julio de 1979, pp. E10, E12.

³⁴ *Business Week*, 23 de julio de 1979, p. 79.

de Comercio indican que esas intervenciones fueron extraordinarias y obedecieron a la importancia política del caso. Por tanto, resulta evidente que los funcionarios estadounidenses se preocupaban por las implicaciones del caso que transcendían a la industria de legumbres.

Conclusiones

Lo primero que debe señalarse en esta conclusión es que México es capaz de ganar una disputa comercial sin tener que recurrir, directa o indirectamente, a su petróleo. El caso de la Ley de Acuerdos Comerciales de 1969-1975 ilustra lo anterior con bastante claridad. En dicho caso la alianza transnacional y quienes luchaban por vencer la inflación en Estados Unidos, lograron convencer al Departamento de Agricultura de ese país de que la forma como se estaban aplicando las restricciones duales las hacía discriminatorias. El sistema jurídico de Estados Unidos actuó como aliado clave de los defensores de las importaciones mexicanas al establecer, después de 1971, barreras institucionales que, por una parte, suspendían las restricciones y, por otra forzaban a la Secretaría de Agricultura a reconsiderar y a justificar las restricciones en repetidas ocasiones.

Sin embargo, la alianza transnacional y sus aliados estadounidenses no siempre garantizan el triunfo en un proceso. En el caso *dumping* de 1978-1980 la alianza proporcionó a las autoridades de Estados Unidos una metodología con la cual se demostraba que no había pruebas estadísticas suficientes para dar un veredicto que apoyara la acusación de que se habían realizado ventas por debajo del precio justo. Pero, para ganar el caso, la defensa mexicana requeriría el apoyo externo en dos puntos primordiales. En primer término, debía rebatirse la decisión preliminar que se tomó antes de que se completara la metodología Simmons (19 de julio año de 1979). En segundo lugar, era necesario convencer al Departamento del Tesoro y después al de Comercio de que aceptaran las conclusiones de Simmons,* pese a que la metodología empleada en su estudio nunca antes había formado parte de investigaciones de *dumping*, ni en el caso de productos perecederos.

Como hemos visto, el gobierno de Carter (inclusive el Departamento del Tesoro) se mostraba renuente a imponer un fallo. Por este motivo se presionó a los productores de Florida para que suspendieran el litigio que habían entablado y negociaran para llegar a un acuerdo. Después del fracaso de las negociaciones el gobierno de Carter presionó en forma poco habitual a los Departamentos del Tesoro y de Comercio para que el caso *dumping* se resolviera con un fallo negativo. Mediante el análisis de las condiciones

* De acuerdo con algunos entrevistados, el Departamento del Tesoro adoptó sin reservas el trabajo de Simmons en cuanto a su fallo preliminar, mientras que el Departamento de Comercio utilizó el estudio para verificar los resultados que se habían obtenido con otros métodos, implícitamente dando por sentada la validez de la metodología de la alianza transnacional.

tanto estructurales como coyunturales que afectaban a las relaciones entre México y Estados Unidos durante el período 1978-1980, puede apreciarse que el panorama general de las relaciones bilaterales estaba integrado por diversos elementos, y que el caso específico de las hortalizas de invierno era sólo uno de sus aspectos. Dentro del contexto total de las relaciones bilaterales, la cuestión energética demostró ser esencial para el caso de las hortalizas de invierno ya que debido a su trascendencia restó importancia a los puntos de la agenda que no eran cruciales e instó al gobierno de Carter para que interviniera en aras del "interés nacional"¹³