

UN MANUAL DE LEYES DE COMERCIO DE ESTADOS UNIDOS*

Kermit W. ALMSTEDT**
Gary N. HORLICK***

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Acciones antidumping y de impuesto de compensación*. 1. *Acciones antidumping*. A. *La investigación de "Comercio"*. B. *La investigación de la ITC*. 2. *Acciones sobre aranceles de compensación*. A. *La investigación de comercio*. III. *Prácticas desleales de importación (sección 337)*. IV. *Remedios de comercio "justo" bajo la sección 201*. V. *Protecciones de seguridad nacional: sección 232*. VI. *Sección 301*. VII. *Normas de salud, seguridad y regulatorias*. VIII. *Sección 22 del Acta de Ajuste de la Agricultura*.

I. INTRODUCCIÓN

Los Estados Unidos de América fue uno de los signatarios originales del Tratado General sobre Tarifas y Comercio (GATT) y muchas leyes de Comercio de Estados Unidos reflejan sus disposiciones. El GATT, sin embargo, carece de validez independiente en los tribunales americanos. La autoridad que rige las importaciones y exportaciones de Estados Unidos es la legislación promulgada por el Congreso de ese país, aun en los casos en que ésta difiere del GATT.

Una gran variedad de particulares, así como el gobierno de Estados Unidos puede iniciar acciones para imponer las leyes de Comercio de ese país, incluyendo normalmente a la industria doméstica, a los gremios de oficios y a otros grupos represen-

* Traducción de Carlos Gómez S., CELE-UNAM.

** Socio de O'Melveny & Myers, ayudante legislativo del senador John C. Danforth, 1977-1981.

*** Socio de O'Melveny & Myers, ayudante delegado del secretario de Comercio para la Administración de Importaciones, 1981-1983.

tativos de trabajadores que puedan resultar afectados, así como a asociaciones de comerciantes ('partes interesadas').

La industria y la fuerza laboral de Estados Unidos consideran ahora a las leyes comerciales norteamericanas como una de sus primeras líneas de defensa contra la competencia de importaciones extranjeras. En los últimos años, los casos legales sobre cuestiones comerciales en Estados Unidos han incluido importaciones de acero, vino, nitrocelulosa, semiconductores y baleros. Aun cuando no han sido aplicadas restricciones bajo esas leyes, éstas han sido utilizadas como apalancamiento para obtener "convenios de restricción voluntaria" que limitan exportaciones a Estados Unidos de acero, herramientas de maquinaria y semiconductores. Los exportadores y los gobiernos extranjeros que quieren mantener su acceso al mercado de Estados Unidos deben igualmente familiarizarse con tales leyes.

Varias agencias del gobierno de Estados Unidos están interesadas en la aplicación de estas leyes. La principal aplicación de las leyes norteamericanas de importación es responsabilidad del Departamento de Comercio del gobierno de Estados Unidos (mencionada simplemente como 'Comercio'), en particular en lo que concierne a las investigaciones *antidumping*, a las de impuestos de compensación, así como a las investigaciones conducidas bajo la Sección 232 (de Seguridad Nacional) del Acta de Expansión de Comercio de 1962. La Comisión Internacional de Comercio (ITC) es una agencia independiente creada por el Congreso de Estados Unidos. Esta agencia conduce investigaciones de perjuicio bajo las leyes *antidumping* y las de impuestos de compensación, así como las investigaciones bajo la Sección 337 del Acta de Tarifas de 1930, como quedó reformada, y bajo las Secciones 201 y 406 (cláusula de exclusión) del Acta de Comercio. La Oficina del Representante de Comercio de Estados Unidos (USTR) es una dependencia de la oficina ejecutiva del presidente de Estados Unidos. Sus responsabilidades incluyen la conducción de negociaciones de Comercio e Investigaciones bajo la Sección 301 (represalias presidenciales) del Acta de Comercio. También preside los grupos de política comercial interagencias, que asesoran al presidente en el ejercicio de su facultad discrecional, conforme a las Secciones 201, 406, 232 y 301. La legislación aduanal norteamericana es aplicada por los Servicios Aduanales de Estados Unidos (Aduanas), que es parte del Departamento del Tesoro del gobierno de Estados Unidos.

II. ACCIONES *ANTIDUMPING* Y DE IMPUESTOS DE COMPENSACIÓN

Las acciones *antidumping* y de impuestos de compensación son la forma más frecuente de auxilio que las industrias norteamericanas buscan contra la competencia de los importadores extranjeros de precio bajo. Las leyes *antidumping* de Estados Unidos están destinadas a contrarrestar las ventas de exportadores extranjeros en Estados Unidos, a menos de su valor justo, en tanto que las leyes de impuestos de compensación conciernen a subsidios extranjeros.

Bajo ambas leyes, las sanciones son impuestas en la misma cantidad del margen de *dumping* o del subsidio. Otra similitud es que ambas leyes requieren usualmente un procedimiento de dos partes, que involucra a dos agencias del gobierno de Estados Unidos: una investigación de 'Comercio' para determinar si ha tenido lugar un *dumping* o un subsidio, y una investigación de la ITC para determinar si una industria norteamericana ha sido perjudicada substancialmente o amenazada con perjuicio substancial por las importaciones deslealmente manejadas.

Conforme a ambas leyes, la *antidumping* y la de impuestos de compensación, una 'parte interesada' o el gobierno de Estados Unidos pueden entablar juicio.

1. Acciones *antidumping*

Todas las acciones ejercitadas conforme a las leyes *antidumping* requieren dos resoluciones: una determinación de 'Comercio' en el sentido de que un producto extranjero ha sido vendido en Estados Unidos a menos de su valor justo, y una determinación de la ITC sobre la existencia o no de perjuicio substancial. Ambas investigaciones se llevan simultáneamente.

A. La investigación de 'Comercio'

Un procedimiento puede iniciarse por una determinación de 'Comercio' en el sentido de que está justificada una investigación formal, o por una petición. Veinte días después de presentada

una petición, 'Comercio' debe hacer un pronunciamiento sobre su eficacia.

Un pronunciamiento negativo resultará en la desestimación de la petición. La mayoría de las peticiones son aceptadas por 'Comercio', ya que la ley no requiere que se presente el apoyo de información detallada en esta etapa de la investigación.

Después de aceptar la petición, 'Comercio' debe llegar a una "determinación preliminar" acerca de si hay una base razonable para sospechar que han tenido lugar ventas a menos de su valor justo. Debe hacerse esta resolución dentro de un periodo de 160 días de la presentación de la petición o del inicio de la investigación por el gobierno de Estados Unidos.

Este periodo puede ser extendido a 210 días si se determina que el caso es "extraordinariamente complicado".

Si la determinación preliminar de 'Comercio' es afirmativa, ordenará a 'Aduanas' que suspenda la liquidación de impuestos, después de lo cual, los impuestos *antidumping* son tasables para todos los posteriores ingresos de la mercancía afectada. 'Comercio' exigirá también la constitución de un depósito en efectivo o el otorgamiento de una fianza por la cantidad del margen de *dumping* calculado. No tendrá lugar ninguna suspensión de liquidación ni exigencia de fianza en el caso de una determinación preliminar negativa. La ley también establece la suspensión retroactiva de liquidación de noventa días ante una resolución de "circunstancias críticas". Esto requiere una demostración de importaciones masivas durante un periodo relativamente corto, y una historia de *dumping* de la mercancía relacionada, o el conocimiento del *dumping* por la persona por cuya cuenta la misma estaba siendo importada.

Ya sea que la determinación preliminar sea afirmativa o negativa, la investigación por parte de 'Comercio' continúa, no obstante, hasta una determinación final, dentro de un plazo de 75 días de la determinación preliminar. Este periodo puede ser extendido a 135 días a solicitud del peticionario (en el caso de una determinación preliminar negativa) o a petición del exportador (en el caso de una determinación preliminar positiva). A diferencia de la etapa preliminar, una determinación final negativa de 'Comercio' pondrá fin al caso.

'Comercio' determina la existencia de ventas a menos de su valor justo mediante la comparación del 'precio de Estados Unidos' con el valor 'justo' o con el 'valor de mercado extranjero'. El

precio de Estados Unidos se determina haciendo ciertos ajustes al precio en bruto de Estados Unidos, para llegar a un precio de Estados Unidos ex-fábrica.

El método usual para determinar el valor justo o el valor de mercado extranjero es el precio ex-fábrica al cual se vende mercancía idéntica o similar para consumo doméstico en el mercado del país del exportador, en cantidades comerciales usuales. Las ventas en el mercado doméstico serán utilizadas normalmente, excepto cuando constituyan menos del cinco por ciento de la cantidad de mercancía vendida para exportación a otros países distintos de Estados Unidos. Si éste es el caso, las ventas a terceros países serán utilizadas como la base de comparación. Tanto en los mercados domésticos como en los de terceros países. 'Comercio' se desentiende de las ventas que se hacen por debajo del costo de producción. Si las ventas a terceros países son también inadecuadas, el valor justo será determinado por 'valor construido', esto es, la suma del costo de los materiales y del procesado, gastos generales, utilidad y costos de empaque. Para asegurar que las comparaciones de precios sean justas en la medida de lo posible, las reglamentaciones de 'Comercio' permiten también que la adecuación del valor justo refleje diferencias en cantidades, circunstancias de venta, características físicas y niveles de comercialización. Estas adecuaciones o ajustes pueden tener un efecto importante en la resolución de 'Comercio'.

La investigación de 'Comercio' se lleva a cabo normalmente en un periodo de seis meses, incluyendo los cinco meses inmediatamente anteriores a la presentación de la petición, más el siguiente mes. La información es solicitada tanto a exportadores como a importadores por medio de cuestionarios que tomen en cuenta el mercado doméstico y las ventas de exportación. La información sometida en respuesta al cuestionario debe ser en inglés, y frecuentemente se requiere que los datos estén en forma legible por computadora. Debe también ser verificada por funcionarios de 'Comercio' que visitarán el país exportador para revisar los documentos relevantes.

Si el exportador o el importador deja de contestar el cuestionario, contesta tarde, o suministra información incompleta o no confiable, 'Comercio' puede usar como "mejor evidencia disponible" la proporcionada por otras fuentes, incluyendo al peticionario. De esto resulta que conviene al interés del exportador contestar el cuestionario de 'Comercio' completa y rápidamente.

Si la resolución final de 'Comercio' fue afirmativa, toda actuación posterior debe esperar la resolución final de la ITC sobre existencia o no de perjuicio. Si esta es también afirmativa, 'Comercio' publicará una orden de imposición de impuestos *anti-dumping* dentro de un lapso de siete días, recaudando impuestos en la cantidad del margen de *dumping*. Estos se aplicarán normalmente a todas las importaciones subsecuentes de la mercancía afectada del país exportador, aunque pueden ser excluidos fabricantes o exportadores individuales si se resuelve que ellos no hicieron ventajas por debajo del valor justo en el periodo relativo. Si se recibe una solicitud en este sentido, 'Comercio' revisará también todas las órdenes de aplicación de impuestos *antidumping* cuando menos una vez al año, investigando cualquier cambio en los márgenes de *dumping*.

Las revisiones pueden también ser solicitadas sobre la base de "circunstancias cambiadas". Después de su revisión, 'Comercio' puede revocar una orden *antidumping* en todo o en parte. La información en que se apoya la revisión debe ser verificada bajo los mismos procedimientos empleados en la investigación original, si esto es requerido por una 'parte interesada'. 'Comercio' puede también ampliar el alcance de su orden para incluir variaciones de la mercancía objeto de *dumping* que determine que son circunstancias de la orden *antidumping* o del impuesto de compensación.

Las investigaciones *antidumping* pueden ser terminadas por retiro de la petición del recurrente (o por 'Comercio' en una investigación iniciada por este departamento). Sin embargo, 'Comercio' puede terminar una investigación en estas circunstancias negociando un convenio de pago de cuota, sólo cuando esté satisfecho de que tal convenio es de interés público y, hasta donde sea posible, después de consultar con la industria doméstica.

'Comercio' también está autorizado a suspender investigaciones en cualquier tiempo antes de la resolución final, si los exportadores, que manejen cuando menos un 85 por ciento de la mercancía relacionada, convengan en cesar sus exportaciones, revisar sus precios para eliminar la cantidad por la cual el valor justo excede el precio de Estados Unidos, o revisar sus precios para eliminar el efecto perjudicial de sus exportaciones a los Estados Unidos (esto requiere también eliminar, cuando menos, 85 por ciento del margen de *dumping*).

B. *La investigación de la ITC*

Dentro de un término de 45 días a partir de la presentación de la petición, la ITC debe emitir su resolución preliminar de existencia de perjuicio. Tiene la obligación de determinar si, con la mejor información disponible, existe una ‘indicación razonable’ de que una industria de Estados Unidos ha sufrido perjuicio substancial o de que exista la amenaza de que sufra perjuicio substancial, o de que el establecimiento de una industria de Estados Unidos ha sufrido ‘retardo substancial’ debido a la importación de la mercancía relevante. A diferencia de la resolución preliminar de ‘Comercio’, una resolución negativa por parte de la ITC en esta etapa, termina el procedimiento.

Si la determinación es afirmativa, y el procedimiento continúa, una resolución final de la ITC acerca de la existencia de perjuicio substancial o de la amenaza de perjuicio substancial, sigue a la determinación final de ‘Comercio’. Si la determinación preliminar de ‘Comercio’ ha sido afirmativa, la determinación final de la ITC debe ser dictada antes que el último de 120 días después de la resolución preliminar de ‘Comercio’ o 45 días después de la resolución final de ‘Comercio’. Si la resolución preliminar de ‘Comercio’ ha sido negativa, la resolución final de la ITC debe hacerse dentro de un periodo de 75 días después de la determinación final de ‘Comercio’.

La ITC evalúa el perjuicio considerando el volumen de importaciones de la mercancía relacionada y sus efectos tanto en los precios de Estados Unidos para los mismos productos como sobre los productores de Estados Unidos. Presta especial atención a cualquier aumento significativo en el volumen de importaciones, a la existencia de reducción desleal significativa de precios por mercancía importada, si los precios domésticos están siendo suprimidos y la ganancia global de la industria de Estados Unidos. Si la investigación abarca mercancía importada de dos o más países que compiten entre sí y con la industria doméstica, la ITC debe también tomar en cuenta su posible efecto acumulativo.

El requisito de “causa” es muy importante. El perjuicio a la industria de Estados Unidos debe ser ‘por razón de’, importaciones a menos de su valor (o, en procedimientos de impuestos compensatorios, ‘por razón de’ importaciones subsidiadas). Aunque la ITC tomará en cuenta cualquier evidencia de que el perjuicio a la industria es de hecho atribuible a otros factores, el

daño resultante de las importaciones relacionadas no será comparado con cualquier otro daño que pueda ser debido a estas otras causas. Las importaciones relacionadas, por lo tanto, no necesitan ser la principal causa de perjuicio a la industria, bastando que cierto perjuicio substancial sea directamente atribuible a las mismas.

La ITC recoge mucha de la información de su investigación de perjuicio de los cuestionarios que envía a los importadores y a los productores domésticos. Durante la investigación preliminar, cualquier persona puede someter información y argumentos a la ITC, por escrito. La ITC puede también celebrar una conferencia pública en esta etapa. Durante su investigación final, un reporte del personal, conteniendo los hechos preliminares de la determinación, será puesto en el archivo público. Las partes del procedimiento tienen la oportunidad de comentar sobre dicho reporte en la audiencia de oposición que puede ser solicitada por cualquiera de las partes sometiendo escritos antes y después de la misma.

2. Acciones sobre aranceles de compensación

A. La investigación de 'Comercio'

Como con las acciones *antidumping*, un procedimiento de aranceles de compensación puede ser iniciado ya sea por una determinación de 'Comercio' en el sentido de que está justificada una investigación, o por una petición. Si el procedimiento se inicia por petición, 'Comercio' debe resolver sobre su eficacia dentro de un periodo de 20 días. Debe llegar a una determinación preliminar dentro de un periodo de 85 días a partir de la presentación de la petición, aunque este periodo puede ser ampliado a 150 días para casos 'extraordinariamente complicados', o hasta 250 días cuando se trata de subsidios de una subsidiaria a una empresa matriz. Una determinación preliminar afirmativa debe incluir un cálculo del subsidio neto y le seguirá por la suspensión por parte de 'Aduanas' de la liquidación de todos los siguientes ingresos de la mercancía relacionada y requerirá una fianza o un depósito en efectivo por la cantidad del subsidio calculado. La suspensión retroactiva de la liquidación, por 90 días, se permite si se encuentran 'circunstancias críticas'. Esto requiere demostraciones de importaciones masivas en un periodo corto, y

de que el supuesto subsidio es incongruente con el Código de Subsidios del GATT.

Análogamente a los procedimientos *antidumping*, la investigación de 'Comercio' debe continuar ya sea que llegue a una determinación afirmativa o a una determinación preliminar negativa, mientras que una determinación final negativa de 'Comercio' pondrá fin al caso. Esta determinación final debe ser dictada dentro de un periodo de 75 días de la determinación preliminar, pero puede ser ampliado el plazo a solicitud del peticionario para que coincida con la determinación *antidumping* final, si están en curso investigaciones simultáneas.

La definición de "subsidijs" en la legislación de Estados Unidos incluye un beneficio dirigido a las exportaciones: provisión de capital, préstamos y garantías de préstamo bajo términos incongruentes con consideraciones comerciales, provisión de bienes y servicios a precios preferenciales, subsidios de ingreso, la concesión de fondos o el perdón de deudas para cubrir las pérdidas de operación de una industria específica, y la absorción de cualquier costo o gastos de fabricación, producción o distribución. Debe enfatizarse, sin embargo, que estas prácticas de gobierno son tratadas como subsidios solamente si son proporcionadas a industrias o a grupos de industrias específicos. No incluyen los beneficios ampliamente disponibles que no se limitan a industrias específicas en un país en particular.

Una vez que 'Comercio' ha determinado la existencia de un subsidio, calcula el subsidio neto substrayendo cualquier honorario pagado por el beneficiario, cualquier pérdida del beneficiario debida a recibos diferidos del subsidio, y cualquier derecho o impuesto de exportación que pueda ser impuesto a exportaciones a Estados Unidos, para compensar el subsidio. 'Comercio' no puede sustraer ningún otro factor, tal como desventaja locacional, que pudiera justificar subsidios para desarrollo regional.

La cantidad del subsidio por unidad se determina dividiendo el subsidio neto por el número de unidades producidas (en el caso de subsidios domésticos) o exportadas (en el caso de subsidios de exportación). Los aranceles de compensación se aplican a toda la mercancía relacionada que es exportada por el país en particular, aunque diferentes niveles de aranceles puedan ser gravados donde compañías diferentes han recibido niveles de beneficios substancialmente diferentes, o donde una empresa propiedad del Estado está implicada.

‘Comercio’ recoge mucha de la información para su investigación de cuestionarios dirigidos al gobierno extranjero y a los exportadores extranjeros. Como con los procedimientos *antidumping*, las respuestas, completas y exactas, deben ser sometidas en inglés y a tiempo. ‘Comercio’ requerirá acceso a los archivos, registros y al personal para verificar la información que le es sometida. Si no lo puede hacer satisfactoriamente, (o si la información sometida es incompleta o tardía), está autorizado para basar su determinación en la “mejor información disponible”, que puede ser la información proporcionada por el peticionario.

Como en los casos *antidumping*, una investigación de aranceles de compensación puede finalizar con el retiro de la demanda por el peticionario, o por ‘Comercio’, si inició la investigación por sí mismo. Si la investigación se termina por negociación de un convenio de cuota, ‘Comercio’ debe estar satisfecho de que tal convenio es en el interés público y, hasta donde sea practicable, debe consultar a la industria doméstica.

‘Comercio’ puede suspender una investigación si el gobierno o exportadores que representen substancialmente todas las importaciones relacionadas están de acuerdo en, ya sea, eliminar o compensar el subsidio o cesar sus exportaciones de la mercancía a Estados Unidos dentro de un término de seis meses. En ‘circunstancias extraordinarias’, ‘Comercio’ puede suspender una investigación si se llega a un arreglo para eliminar el efecto perjudicial de las importaciones en cuestión. Un convenio que restrinja el volumen de importaciones puede hacerse con un gobierno extranjero (pero no con exportadores extranjeros) y requiere que ‘Comercio’ sostenga consultas previas con la industria doméstica y con sus sindicatos.

III. PRÁCTICAS DESLEALES DE IMPORTACIÓN (SECCIÓN 337)

La Sección 337 del Acta de Tarifas penaliza los métodos desleales de competencia y actos desleales en la importación de artículos a Estados Unidos, o en su venta por el dueño, el importador, consignatario, o agente de cualquiera de ellos, cuyo efecto o tendencia sea destruir o perjudicar substancialmente una industria “operada” eficaz y económicamente en Estados Unidos, o evitar el establecimiento de tal industria, o restringir, o monopo-

lizar el comercio en los Estados Unidos; ‘de manera importante’. Desde 1988 no hay necesidad de demostrar perjuicio a una industria de Estados Unidos si los derechos de propiedad intelectual (patentes, derecho de autor, o marcas registradas) han sido violados.

Esta ley establece remedios más drásticos que las leyes arancelarias *antidumping* y compensatorias, ya que una violación puede resultar en la exclusión del ingreso de la mercancía relativa a Estados Unidos, pero la imposición de auxilio está sujeta a la discrecionalidad presidencial. Las resoluciones finales deben ser dictadas dentro de un periodo de un año del comienzo del proceso (o dieciocho meses en casos más complicados).

Aunque esta ley no define ‘métodos desleales de competencia y actos desleales’, en la práctica, las actuaciones de la sección 337 por lo general conciernen a la infracción de patentes, derechos de autor y marcas registradas, “omisiones” y designaciones falsas del origen y la disposición indebida de secretos industriales.

La ITC puede empezar un procedimiento por su propia iniciativa o tras recibir una queja. En este último caso, la ITC tiene treinta días para determinar si la queja fue debidamente presentada e instituir una investigación o desestimar dicha queja. Si la investigación se inicia, una copia de la queja es notificada a cada demandado, quien luego tiene veinte días para presentar una respuesta escrita replicando a cada punto de la queja. La falta de respuesta dentro de este plazo puede ser considerada como una renuncia al derecho del demandado de comparecer, y como autorización para que la ITC registre una resolución inicial sobre los hechos, tal como se hicieron valer en la queja.

Durante la actuación, las partes pueden obtener información sobre cualquier materia no privilegiada, haciendo uso del procedimiento de exhibición de datos. Los métodos permisibles de exhibición incluye declaraciones escritas u orales, interrogatorios a otras partes, el requerimiento de exhibición de documentos y requerimiento de admisiones.

Las violaciones a la Sección 337 pueden resultar en una orden *in rem* excluyendo el ingreso de toda la mercancía infraccionante a Estados Unidos, incluyendo mercancía infraccionante importada por terceros. Cuando hay razones para creer que ha habido una violación de la sección 337, la ITC puede también expedir órdenes de exclusión temporal, impidiendo el ingreso a los Estados Unidos de los artículos, a menos que sea bajo fianza.

En lugar de una orden de exclusión, la ITC puede expedir una orden de caso y desistimiento a todo el que haya violado la ley. Las violaciones a las órdenes de exclusión están sujetas a una sanción diaria máxima de diez mil dólares o el valor de los bienes vendidos en el día en que se violó la ley.

Una resolución de la ITC de violación de la sección 337 no es definitiva hasta que haya sido transmitida al presidente y aprobada por él, o hasta que haya transcurrido un periodo de sesenta días sin su desaprobación. El presidente tiene amplia discrecionalidad para aprobar o desaprobar una resolución de la ITC de la sección 337.

IV. REMEDIOS DE COMERCIO “JUSTO” BAJO LA SECCIÓN 201

A diferencia de las leyes de Comercio examinadas hasta aquí, que involucran la prueba de una práctica ‘desleal’ tal como *dumping*, subsidio, o infracción de patentes, la sección 201 requiere sólo un incremento en la importación que resulte en perjuicio de la industria de Estados Unidos.

El propósito de la sección 201 del Acta de Comercio, o la “Cláusula de escape” como se le conoce generalmente (ya que permite a Estados Unidos librarse de sus obligaciones del GATT de no restringir importaciones), es de proveer auxilio temporal a las industrias de Estados Unidos que sufran perjuicio por el incremento de las importaciones para permitirles que se modernicen y ajusten. La ley pone a su disposición varias formas de auxilio, tales como el aumento de aranceles, el establecimiento de cuotas de importación y la negociación de arreglos de mercadeo correctos con los países extranjeros exportadores, pero el otorgamiento de dicho auxilio está sujeto a la facultad discrecional presidencial.

Las investigaciones de la sección 201 se llevan a cabo por la ITC. Las peticiones de auxilio pueden ser presentadas por “una entidad, incluyendo un gremio, una empresa, unión certificada o reconocida, o un grupo de trabajadores, que sea representativo de la industria”. Las investigaciones de la sección 201 pueden ser también iniciadas a requerimiento del presidente o de la USTR, o por una resolución de ciertos comités del Congreso de Estados Unidos.

La investigación de la ITC, que no puede durar más de seis meses, obtiene mucha de su información de los cuestionarios de

los importadores y de la industria de Estados Unidos. La investigación de la ITC incluye audiencias públicas en las que todas las partes interesadas pueden presentar evidencia y documentos posteriores a la audiencia.

Las condiciones de auxilio bajo la sección 201 son que las importaciones aumentadas (ya sean de hecho o relativas a la producción doméstica) deben ser una causa substancial de perjuicio grave, o la amenaza de perjuicio grave a una industria doméstica de Estados Unidos que produce un artículo similar o directamente competitivo. Al decidir si existe perjuicio grave, la ITC debe tomar en cuenta “el ocio significativo de instalaciones productivas en la industria, la incapacidad de operar de un número significativo de empresas a un nivel razonable de ganancia y un desempleo o subempleo significativo en la industria”.

En tanto que la prueba de ‘perjuicio grave’ de la sección 201 requiere una demostración mayor de daño económico que la prueba de ‘perjuicio substancial’ de las leyes arancelarias de *anti-dumping* y compensación, la diferencia más significativa entre ellas consiste en el grado de causa requerido. Bajo las leyes *anti-dumping* y de compensación, el perjuicio substancial debe ser meramente ‘por razón de’ importaciones objeto de *dumping* o de subsidio. Esta prueba queda satisfecha con una demostración de que las mercancías importadas relativas han causado cierto perjuicio substancial a la industria doméstica, aun cuando otros factores pueden haber causado mayor daño económico. Bajo la sección 201, sin embargo, las importaciones incrementadas deben ser una ‘causa substancial’ de perjuicio grave o de amenaza de perjuicio grave. La ley continúa con la definición de ‘causa substancial’ como ‘una causa que es importante y no menos que cualquiera otra causa’. Aunque esta prueba no requiere que las importaciones hayan sido la causa principal de perjuicio a la industria doméstica, no pueden haber jugado un papel menos significativo que otras causas.

Si la ITC dicta una determinación positiva de existencia de perjuicio, su reporte al presidente incluye su recomendación de auxilio para la industria doméstica. Este auxilio puede consistir en una cuota o en un aumento de tarifa o en una ayuda de ajuste para la industria de Estados Unidos. Si la determinación de existencia de perjuicio de la ITC es negativo, o si recomienda que se provea ayuda de ajuste, el presidente no tiene discrecionalidad en el asunto. Si la ITC recomienda la imposición de nuevas tarifas o

cuotas, el presidente tiene 60 días para decidir qué clase de auxilio otorgar. Bajo la ley, puede aumentar aranceles a un artículo hasta por un 50 por ciento, establecer cuotas o cuotas de proporción de tarifas y negociar acuerdos de mercadeo correcto con países extranjeros. Alternativamente, puede otorgar ayuda de ajuste a la industria de Estados Unidos, o decidir no otorgar auxilio alguno.

A diferencia del auxilio disponible bajo las leyes arancelarias de *antidumping* y de compensación, las cuotas o aranceles incrementados bajo la sección 201 no son selectivas (aunque el presidente puede optar por negociar 'Acuerdos de Mercadeo' correctos con países seleccionados). Se aplican a todas las importaciones a Estados Unidos de la mercancía relativa, incluyendo aquella de países que pueden no haber incrementado sus exportaciones a Estados Unidos. Una decisión de otorgar auxilio puede, por lo tanto, ser muy perturbadora para los socios comerciales de Estados Unidos. La sección 201 requiere de hecho al presidente que tome en cuenta un número de consideraciones económicas domésticas e internacionales, incluyendo el probable impacto en la industria de Estados Unidos de las restricciones que pueden ser impuestas por países extranjeros en respuesta a la acción de Estados Unidos.

Una decisión presidencial de no proveer auxilio o de proveer un auxilio diferente a aquéllas medidas recomendadas por la ITC, puede ser revocada por una resolución conjunta de los dos cuerpos legislativos. Las resoluciones conjuntas requieren, ya sea de la aprobación del presidente o de sobrepasar el veto del presidente por una mayoría de dos terceras partes de ambas Cámaras.

Todo auxilio concedido conforme a la sección 201 es por un periodo máximo de ocho años. El presidente puede terminar cualquier auxilio concedido bajo esa sección 201 si determina que esto es en el interés de la Nación.

V. PROTECCIONES DE SEGURIDAD NACIONAL: SECCIÓN 232

La sección 232 del Acta de Expansión de Comercio autoriza al presidente a limitar las importaciones con fundamento en la Seguridad Nacional, 19 USC, 1862. Las acciones anteriores ejercitadas conforme a la sección 232 han concernido frecuentemente a materiales estratégicos importantes, pero la ley es potencialmente adjudicable a un amplio rango de industrias.

Una investigación bajo la sección 232 es llevada a cabo por 'Comercio' y puede instaurarse por su propia iniciativa, a petición del titular de cualquier departamento gubernamental, o a solicitud de una 'parte interesada'. 'Comercio' reúne su información a través de cuestionarios y correspondencia y puede también llevar a cabo audiencias públicas. Debe consultar con el secretario de la Defensa y con otros funcionarios públicos, y sus determinaciones deben ser reportadas al presidente dentro de un periodo de 270 días.

Bajo la ley, 'Comercio' debe determinar si un artículo 'está siendo importado a Estados Unidos en tales cantidades o bajo tales circunstancias que amenacen dañar la seguridad nacional'. Entre los factores que debe considerar están los requisitos de defensa nacional proyectados, la capacidad de las industrias domésticas de satisfacer estos requisitos, y el impacto de la competencia extranjera en las industrias domésticas esenciales para la seguridad nacional de Estados Unidos

Una vez recibido el reporte de 'Comercio', el presidente, dentro de un periodo de noventa días, puede tomar cualquier acción que considere necesaria para limitar las importaciones. Puede también determinar que no existe amenaza a la seguridad nacional y no tomar acción alguna.

VI. SECCIÓN 301

Mientras que otras leyes de auxilio comercial de Estados Unidos tienen que ver con productos importados a Estados Unidos, la sección 301 a menudo se ocupa del retiro de barreras extranjeras a las exportaciones de Estados Unidos. Estas barreras incluyen barreras directas a las exportaciones de bienes, servicios y capital de Estados Unidos y prácticas extranjeras tales como subsidios que pueden reducir las oportunidades de Estados Unidos de exportación a terceros mercados.

La ley permite a la USTR, sujeta a la discrecionalidad del presidente, tomar acción contra cualquier práctica gubernamental extranjera que sea "injustificable, no razonable, o discriminatoria y que dificulte o restrinja el comercio de Estados Unidos".

'Injustificable' se define como cualquier acto o práctica violatorio o inconsistente con los derechos legales internacionales de Estados Unidos.

‘No razonable’ significa prácticas que pueden no constituir una violación de los derechos legales internacionales, pero que son ‘desleales e inequitativas’. Éstas incluyen denegaciones de oportunidades de mercado ‘justas y equitativas’, denegar oportunidades para establecer una empresa y denegar protecciones de derechos de propiedad intelectual.

‘Discriminatorio’ incluye cualquier denegación de tratamiento nacional o de nación más favorecida, a los bienes, servicios e inversiones de Estados Unidos.

La USTR tiene amplia discrecionalidad en la acción que puede tomar conforme a la sección 301. Puede suspender las concesiones de acuerdos de comercio, imponer restricciones a las importaciones, y limitar el acceso al mercado de Estados Unidos a proveedores de servicios extranjeros. Puede tomar acción sobre una base no discriminatoria o sólo contra el país involucrado.

La mayor parte de las acciones entabladas hasta ahora han sido para imponer los derechos de Estados Unidos bajo los acuerdos de comercio, y algunas han llevado a los Estados Unidos a tomar acción para hacer respetar sus derechos del GATT a través del procedimiento de Resolución de Disputa del artículo XXIII del GATT. En la sección 301, las acciones que conciernen a prácticas restrictivas extranjeras en servicios, propiedad intelectual e inversión, las medidas retaliatorias directas son las únicas maneras de actuar permitidas al presidente, ya que estas áreas no están cubiertas por el GATT.

Aunque la USTR está autorizada a entablar acción bajo la sección 301 por su propia iniciativa, la mayoría de las determinaciones conforme a la ley han seguido una investigación conducida por ella, las peticiones pueden ser presentadas por cualquier ‘parte interesada’. La USTR tiene entonces 45 días para decidir si la iniciativa, después de consultar con los Comités del sector privado adecuado que aconsejan al presidente sobre cuestiones de política de comercio, será investigada.

A partir de 1989, la USTR tiene la obligación de iniciar investigaciones de amplia base bajo la sección 301 contra países extranjeros cuyas barreras de comercio, o prácticas distorsionantes de comercio son significativas en “número y penetración” así como en efecto sobre el comercio de Estados Unidos (el así llamado “super 301”).

Una vez que ha iniciado una investigación, la USTR debe llevar a cabo una audiencia pública dentro de un periodo de 30 días

si ésta es requerida en la petición, pero se requieren documentos escritos de toda persona que desee presentar sus puntos de vista. La USTR debe consultar a los comités asesores del sector privado durante la investigación, y puede buscar la opinión de la ITC respecto al impacto económico de cualquier acción que pudiera ser tomada. La USTR tiene también la obligación de solicitar consultas con el país extranjero en cuestión, pero este paso puede ser aplazado hasta 90 días después de la iniciación de una investigación, con el fin de modificar o mejorar la petición. En los casos que involucran acuerdos comerciales donde ninguna resolución se alcanza a través del proceso de consulta, la USTR tiene entonces la obligación de entablar acción bajo los procedimientos de arreglo de disputas del Acuerdo.

La duración de las investigaciones de la sección 301 dependen de los alegatos contenidos en la petición, pero el plazo final normal es de doce meses a partir del inicio. Después de recibir la decisión de la USTR, el presidente puede ordenar a la USTR para que llegue a una decisión acerca de entablar o no una acción ya cerca de las medidas a adoptar. Como la sección 337, él tiene amplia discrecionalidad en las medidas que tome, que virtualmente no admiten revisión.

La USTR está también autorizada a suspender o terminar investigaciones y negociar arreglos. Más aún, la USTR puede terminar (o rehusar iniciar) una investigación bajo la sección 301, si los procedimientos bajo otras leyes comerciales se inician contra la misma práctica.

VII. NORMAS DE SALUD, SEGURIDAD Y REGULATORIAS

Las leyes de Estados Unidos sobre salud y seguridad se aplican a todos los productos importados. Estas leyes se hacen respetar por la Aduana, frecuentemente en colaboración con la agencia regulatoria relacionada. Los importadores deben conocer estos requisitos, algunos de los cuales se listan a continuación, ya que el no cumplir con ellos puede resultar en la admisión retardada o en la no admisión.

Los alimentos, drogas y cosméticos importados están sujetos a la inspección por la Administración de Alimentos y Drogas de Estados Unidos, mientras que las reglamentaciones del Departamento de Agricultura de Estados Unidos se aplican a las impor-

taciones de un número de productos agrícolas, plantas y ganado. Los productos de consumo deben satisfacer las normas de seguridad y los requisitos de etiquetación de la Comisión de Seguridad de Productos de Consumo de Estados Unidos y las sustancias peligrosas están sujetas a procedimientos de inspección especiales.

Los vehículos automotores deben satisfacer las reglamentaciones del Departamento de Transporte de Estados Unidos, y los fabricados después de 1970 deben también ajustarse a las reglamentaciones sobre polución de la Agencia de Protección del Ambiente. Las normas de esta agencia controlan también la importación de insecticidas y otros venenos químicos. Se requiere una licencia del Bureau de Alcohol, Tabaco y Armas de Fuego del Departamento del Tesoro para importar armas de fuego, municiones y explosivos.

VIII. SECCIÓN 22 DEL ACTA DE AJUSTE DE LA AGRICULTURA

La Sección 22 del Acta de Ajuste de la Agricultura de 1922 permite al presidente restringir la importación de productos agrícolas que interfieran con los programas de Agricultura de Estados Unidos. Esta ley requiere que el Secretario de Agricultura informe al presidente cuando tenga razón para creer que las importaciones están interfiriendo con los programas agrícolas o haciéndolos inefectivos. Si el presidente está de acuerdo, debe instruir a la ITC para que inicie una investigación inmediata (que incluya una audiencia pública). Si la ITC concluye que están satisfechas las condiciones para auxilio bajo las normas aplicables, y si el presidente está de acuerdo, él puede imponer cuotas de importación de no menos del 50 por ciento de las cantidades que ingresan a Estados Unidos durante un periodo representativo, y aplicar tarifas de hasta 50 por ciento. En situaciones de emergencia, el presidente puede tomar medidas sin esperar la recomendación de la ITC.