Jaime Zabludovsky*

EL TLCAN Y LA POLÍTICA DE COMERCIO EXTERIOR EN MÉXICO: UNA AGENDA INCONCLUSA

A lo largo de las dos últimas décadas, México ha llevado a cabo un ambicioso proceso de reforma económica en el que la apertura comercial ha desempeñado un papel predominante. Efectivamente, a partir de 1983, México empezó a desmantelar las barreras arancelarias, sustituyendo el modelo de industrialización basado en la sustitución de importaciones por la promoción exterior y la mayor inserción en la economía mundial. El presente trabajo analiza estas dos etapas de la política comercial mexicana, valorando los resultados obtenidos e identificando algunas de las cuestiones pendientes que podrían ser abordadas en los próximos años.

Palabras clave: *relaciones comerciales internacionales, política comercial, liberalización de los intercambios, integración regional, México, TLCAN.*
Clasificación JEL: *F13, F15.*

1. Introducción

Durante las últimas dos décadas México ha transitado por un ambicioso proceso de reforma económica. Los esfuerzos para lograr la estabilidad macroeconómica y dejar atrás las crisis recurrentes de balanza de pagos, se han combinado con cambios estructurales orientados a aumentar la eficiencia del aparato productivo y lograr una mejor asignación de recursos. Así, entre 1982 y 2004 se privatizaron importantes sectores de la economía mexicana, se puso en marcha un decidido programa de desregulación y se crearon algunas de las instituciones indispensables para la operación de una economía de mercado. Aun cuando este proceso no ha estado exento de tropiezos y dificultades, y a pesar de que falta mucho por hacer para alcanzar niveles de crecimiento altos y sostenidos, la transformación de la economía mexicana en estas dos décadas ha sido notable.

Dentro del paquete de reformas realizadas, la apertura comercial ha jugado un papel preponderante. A partir de 1983, México empezó a desmantelar las ba-

* Subjefe del equipo mexicano para la negociación del TLCAN (1990-1993), Subsecretario de Negociaciones Comerciales (1995-1998), Embajador de México ante la Unión Europea y Jefe de la Negociación del TLC entre México y la Unión Europea (1999-2000). Actualmente es socio de Soluciones Estratégicas.

El autor agradece a Herminio Blanco Mendoza y a Fernando Salas Vargas por sus comentarios, a Sergio Gómez Lora y Maritza Cárdenas Cravioto por su colaboración en la realización de este documento. Ricardo Vera, como siempre, proporcionó generosamente el indispensable apoyo informático.

rreras al comercio exterior que protegían su mercado interno, sustituyendo el modelo de industrialización basado en la sustitución de importaciones por la promoción del mercado externo y la inserción en la economía mundial.

Durante una primera etapa —entre 1983 y 1990— la liberalización fue unilateral. Más adelante, en los noventa, la apertura descansó en una red de negociaciones bilaterales de libre comercio. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) ha sido no sólo el elemento más importante de esta estrategia, sino también el ancla de la modernización económica reciente de México.

El propósito de este trabajo es describir las dos etapas de la política de comercio exterior mexicana, hacer una evaluación de los resultados alcanzados e identificar algunas de las asignaturas pendientes que podrían ser abordadas como parte de la agenda económica de México en la primera década del siglo XXI.

2. La liberalización unilateral de los 80

La liberalización unilateral se dio en varias fases. Entre 1982 y 1985, se inició la eliminación de los permisos previos a la importación y la disminución de la protección arancelaria. Así, la cobertura de las restricciones cuantitativas que se extendía a la totalidad de las importaciones mexicanas a finales de 1982, se redujo a sólo el 37,5 por 100 en 1985, mientras que el arancel promedio disminuyó de 27 por 100 a 25,5 por 100 (Cuadro 1).

En 1986, como parte de la decisión del gobierno del presidente De la Madrid de profundizar la reforma económica, se aceleró la apertura comercial: el arancel promedio se redujo a 22,6 por 100 y se eximió del régimen de licencias a 6,6 por 100 adicional de las importaciones de México.

Paralelamente a estos esfuerzos unilaterales, el gobierno mexicano retomó las negociaciones para adherirse al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT por sus siglas en inglés), que habían sido abortadas en 1979. En 1986, 39 años después de haber asistido a la conferencia fundacional del GATT en La Habana, México finalmente se incorporó al acuerdo. Como parte de su adhesión, el país se comprometió a un arancel máximo de 50 por 100[1]. En estas etapas iniciales los niveles de protección comercial en México siempre fueron inferiores a este nivel consolidado multilateralmente. Sin embargo, la membresía en el GATT constituyó una señal importante del compromiso mexicano con el proceso de apertura, sobre todo después de que la decisión de suspender el proceso de adhesión en 1979, fue seguida por el cierre completo de la economía mexicana, como parte de las medidas para enfrentar los desequilibrios macroeconómicos de 1982.

El siguiente paso importante dentro del esfuerzo de apertura se dio dentro del programa de estabilización macroeconómica de 1987. Para contribuir a «disciplinar» el nivel interno de precios, el Pacto de Solidaridad Económica[2] redujo el arancel máximo a un nivel de 20 por 100, simplificó la tarifa en solo cinco tasas: 0, 5, 10, 15 y 20 por 100, y continuó disminuyendo la cobertura de las restricciones cuantitativas a la importación. La liberalización comercial recibió, por tanto, su mayor impulso de la necesidad de evitar una espiral inflacionaria. Al final de 1987, los niveles de protección de la economía mexicana se habían abatido significativamente. La media arancelaria tocó su mínimo histórico de 10 por 100, mientras que únicamente el 27,5 por 100 de las importaciones continuaba sujeto al requisito del permiso previo.

---

[1] La consolidación arancelaria que México pactó en el momento de su adhesión al GATT era aplicable a toda la tarifa de importación mexicana —con la excepción de un grupo de productos para los que se otorgó una excepción de ocho años—. Esta situación cambió al implementarse la Ronda Uruguay, en la que se acordó la «arancelización» multilateral de los permisos de importación en el sector agropecuario, lo que en ocasiones resultó en el establecimiento de aranceles superiores a 50 por 100.

[2] Programa de estabilización macroeconómica heterodoxo, basado en controles de precios y salarios.

CUADRO 1

ESTRUCTURA DE LA PROTECCIÓN COMERCIAL DE MÉXICO, 1982-2004

Año	Media arancelaria NMF*	Arancel promedio ponderado NMF*	Dispersión arancelaria*	Niveles arancelarios*	Importaciones controladas %	Comercio con TLC %	Número de socios TLC
1982	27,0	16,4	24,8	16	100	0	0
1983	23,8	8,2	23,5	13	100	0	0
1984	23,3	8,6	22,5	10	83,5	0	0
1985	25,5	13,3	18,8	10	37,5	0	0
1986	22,6	13,1	14,1	11	30,9	0	0
1987	10,0	5,6	6,9	5	27,5	0	0
1988	10,4	6,1	7,1	5	19,7	0	0
1989	13,1	10,1	4,3	5	19,0	0	0
1990	13,1	10,5	4,5	5	13,1	0	0
1991	13,1	11,2	4,5	5	9,1	0	0
1992	13,1	11,4	4,5	5	10,7	0,2	1
1993	13,5	14,5	9,7	28	n.d.	0,3	1
1994	12,9	13,0	10,5	25	4,3**	78,5	3
1995	13,0	10,3	7,2	7	2,2	82,5	7
1996	12,5	9,5	7,6	7	2,7	83,2	7
1997	12,5	9,6	7,7	9	4,1	83,4	7
1998	12,4	9,7	7,8	10	4,4	83,7	9
1999	15,4	12,9	8,0	17	3,6	84,1	9
2000	15,4	14,2	8,0	18	6,2	90,1	20
2001	15,5	15,1	8,0	17	6,1	88,7	27
2002	15,5	15,8	8,1	18	5,9	86,7	27
2003	15,4	15,6	8,0	18	5,9	86,5	27
2004	14,8	14,2	8,4	16	4,7	83,7	42

NOTAS: * Los datos para el período 1982-1994 incluyen aranceles para productos agrícolas e industriales. A partir de 1995, año en que entró en vigor la Ronda Uruguay, y con ella, los compromisos de arancelización de restricciones no arancelarias en el sector agropecuario, se contabilizan únicamente los aranceles industriales.
** Entrada en vigor del TLCAN.
n.d. No disponible.
FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos de la Secretaría de Economía y de BLANCO MENDOZA (1994); Las negociaciones comerciales de México con el Mundo. Una Visión de la Modernización de México.

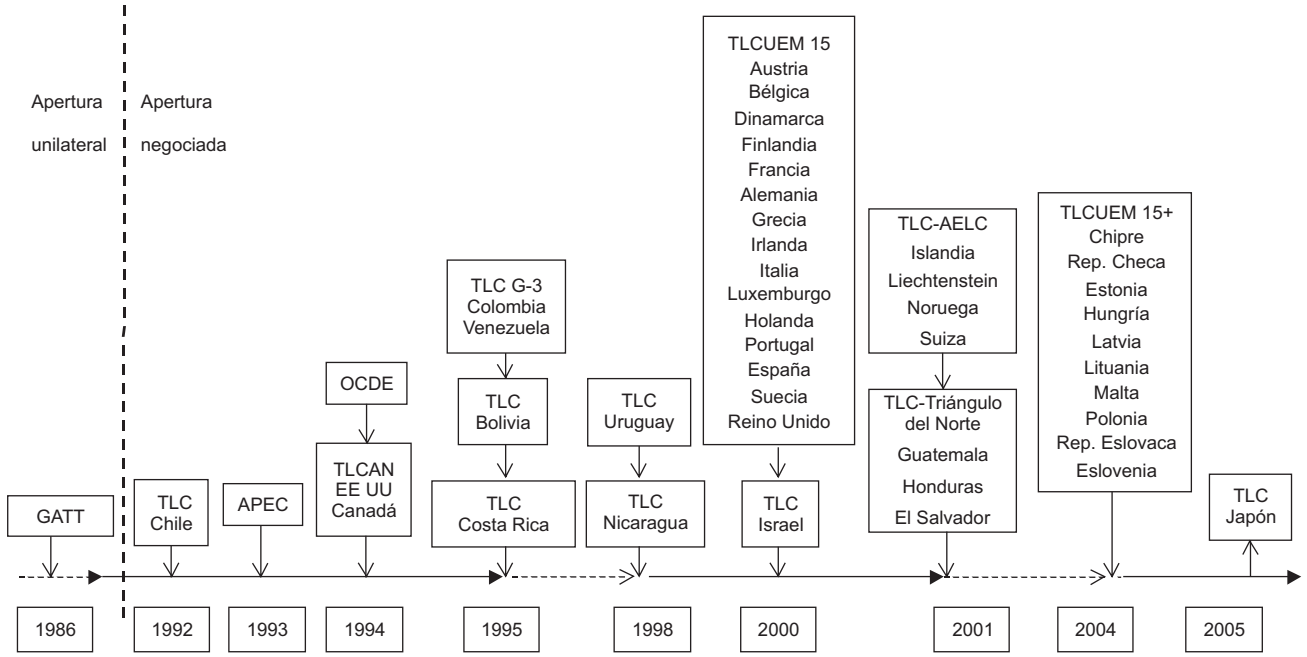
3. El fin de la apertura unilateral y el TLCAN

El inicio del sexenio del presidente Salinas de Gortari (1988-1994), el primero de diciembre de 1988, marca el fin de los esfuerzos unilaterales de liberalización comercial. De hecho, como parte del programa del nuevo gobierno, se adoptaron medidas comerciales que significaron un aumento de la protección promedio de la economía mexicana. Con el propósito de «eliminar la dispersión arancelaria» se elevaron la mayoría de los aranceles que estaban en 0 y en 5 por 100, para adoptar, en principio, un arancel mínimo del 10 por 100[3]. Si bien la intención manifiesta de cerrar la dispersión arancelaria era verdadera, también lo eran los deseos de for-

[3] La razón por la que algunos cientos de fracciones escaparon a esta alza generalizada de aranceles fue que sus niveles estaban consolidados en el GATT o bien que, como parte del Pacto para la Estabilidad y Crecimiento Económico, se acordó su exclusión con los representantes de los sectores productivos.

ESQUEMA 1

ACUERDOS DE LIBRE COMERCIO SUSCRITOS POR MÉXICO



talecer los ingresos públicos mediante la expansión de la base fiscal que el aumento tarifario significaba.

Después de este incremento inicial, el objetivo explícito de la política comercial durante el primer año de gobierno, fue aprovechar la adhesión reciente al GATT para expandir el mercado de exportaciones mexicanas y obtener concesiones al esfuerzo autónomo de liberalización de México. Con EE UU, en especial, el fin era buscar un mayor acercamiento, mediante acuerdos sectoriales y no a través de una negociación integral[4].

Esta renuencia a buscar una integración más profunda con EE UU fue abandonada como resultado de la gira presidencial europea de principios de 1990. En ese viaje, el presidente Salinas percibió el impacto que la caída del muro de Berlín estaba teniendo en la comunidad inversionista internacional, y el reto para México que las nuevas condiciones internacionales representarían. La conclusión alcanzada al inicio de la gira fue que, si México quería ser un destino atractivo para el ahorro externo, tendría que acelerar su proceso de reforma económica, aprovechar su vecindad con la economía más grande del mundo y pertenecer a un bloque comercial. El acercamiento de México a EE UU, realizado en la última etapa del viaje, en Davos, Suiza, proponiéndole negociar un tratado de libre comercio fue la respuesta concreta a este diagnóstico[5].

[4] Véase en GARCIADIEGO, J. (1994), *El TLC Día a Día: Crónica de una Negociación,* México, Miguel Ángel Porrúa, página 16; discurso del Presidente Salinas durante su intervención en la ceremonia del aniversario número 45 de la ANIERM, 3 de febrero de 1989 y discurso del Presidente Salinas durante la comida del CEMAI, 7 de febrero de 1989.

[5] «El diálogo directo con los dirigentes políticos de las naciones desarrolladas que formaban parte de la transformación mundial me

CUADRO 2

EVOLUCIÓN DEL COMERCIO EXTERIOR DE MÉXICO
(En miles de millones de dólares)

Año	Exportaciones	Importaciones	Comercio total	Balanza comercial
1982	24,1	17,0	41,1	7,0
1985	26,8	18,4	45,1	8,4
1993	51,9	65,4	117,3	–13,5
2003	164,9	170,5	335,5	–5,6

FUENTE: Banxico.

CUADRO 3

COMPOSICIÓN DE LAS EXPORTACIONES MEXICANAS
(En %)

Período	Petroleras	No petroleras			Total
		Agropecuarias	Extractivas	Manufactureras	
1980-1982	63,4	6,5	2,6	27,5	100
1982-1985	60,3	5,0	2,0	32,7	100
1985-1993	24,2	5,4	1,4	68,9	100
1993-2003	9,6	3,1	0,4	86,8	100

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de Banco de México.

Después de cuatro años de trabajos de preparación, negociación y aprobación, el TLCAN entró en vigor el primero de enero de 1994. En su momento, el TLCAN fue no solo la mayor zona de libre comercio del mundo, sino también la más ambiciosa. El tratado fue pionero en la inclusión de disciplinas que no acostumbraban ser parte de los acuerdos de libre comercio: además de extender la eliminación de aranceles y barreras no arancelarias a los bienes agropecuarios, el TLCAN incorporó la liberalización del comercio de servicios y de los flujos de inversión extranjera; disciplinas para la protección de los derechos de propiedad intelectual, de las compras gubernamentales y novedosos mecanismos de solución de controversias[6] para proteger tanto los derechos de los Estados miembros, como los de los inversionistas y exportadores[7].

confirmaron que era indispensable volver a lanzar iniciativas creadoras dentro y fuera del país. Entre ellas, establecer una nueva estrategia para nuestras relaciones internacionales. Una nueva realidad mundial exigía esas inéditas iniciativas. Me quedó claro que el carácter inevitable de la globalización hacía urgente negociar el TLC»... «Las primeras horas de febrero de 1989, en el hotel Davos... le pedí a Serra que iniciara los contactos para la negociación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos.» En SALINAS DE GORTARI, C. (2000), *México Un Paso Difícil a la Modernidad,* 1.ª edición, EE UU, Plaza & Janés Editores, S.A.

[6] El capítulo 20 del TLC contiene un mecanismo innovador de solución de controversias de Estado-Estado; el capítulo 11 otro, entre inversionistas y el Estado receptor de la inversión; el capítulo 14, uno similar pero para inversiones en el sector financiero; y el capítulo 19, un recurso internacional de revisión de la aplicación de las legislaciones nacionales contra prácticas desleales de comercio.

[7] En relación con el alcance de los mecanismos de solución de controversias establecidos en el TLCAN, véase: SALAS, F. y

El TLCAN representó un parte aguas en la política de comercio exterior de México, no sólo por el acercamiento económico sin precedente con EE UU, sino también porque inauguró un nuevo enfoque para las negociaciones comerciales del país. A partir del acuerdo norteamericano, México inició negociaciones similares con otras naciones de América Latina, en una primera etapa, y, más adelante, con contrapartes de otras regiones —la Unión Europea entre ellos[8]— al tiempo que intensificaba su presencia en los foros comerciales multilaterales y regionales.

Así, entre 1992 y 2004 México negoció 12 tratados de libre comercio con 43 países y se adhirió a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OECD) y al Mecanismo de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés) en 1994 (Esquema 1).

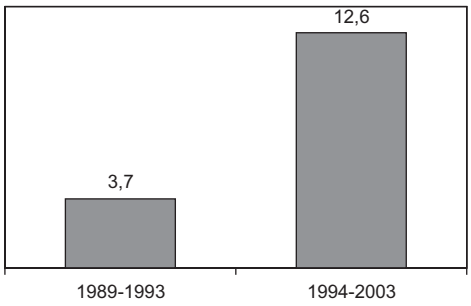
4. Resultados del TLCAN y de los otros acuerdos de libre comercio de México

El resultado de la liberalización comercial y económica derivada de estos tratados se ha traducido en una notable expansión de los flujos de comercio e inversión extranjera hacia México en la última década. Entre 1993, año previo a la entrada en vigor del TLCAN, y 2003 el comercio exterior de México se multiplicó 1,9 veces (Cuadro 2).

El cambio de la composición de las exportaciones mexicanas ha sido particularmente notable. Los productos petroleros que, entre 1982 y 1985, representaban en promedio el 60,3 por 100 del total de las exportaciones mexicanas, para el período de 1993 a 2003 sólo significaron el 9,6 por 100. Mientras tanto, los productos manufacturados pasaron a ocupar el lugar que anteriormente correspondía al petróleo en las ventas externas de México —creciendo de 32,7 por 100 en el período 1982-1985, a 86,8 por 100 en la década de 1993-2003 (Cuadro 3).

GRÁFICO 1

PROMEDIO ANUAL DE LA CAPTACIÓN DE INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA (En miles de millones de dólares)



FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de la Secretaría de Economía.

Asimismo, desde la entrada en vigor del TLCAN se ha registrado un cambio en la dinámica de los flujos de capital extranjero hacia México. Antes del acuerdo, la inversión extranjera directa promediaba cerca de 3.700 millones de dólares anuales, mientras que, en la década de vigencia del TLCAN, ha sido de 12.600 millones de dólares por año (Gráfico 1).

Es cierto que la entrada en vigor del TLCAN coincidió con la expansión sin precedente de la economía de EE UU, que se tradujo en una gran demanda por productos importados, al tiempo que la depreciación del peso, resultante de la crisis de balanza de pagos de 1994, combinada con el recién adquirido acceso preferencial a los mercados de Canadá y EE UU, mejoró notablemente los precios relativos de los productos mexicanos, alentando la actividad exportadora. De la misma forma, durante los noventa se registró un crecimiento significativo en los flujos de inversión extranjera directa de los países ricos hacia las naciones

ZABLUDOVSKY, J. (2004), *NAFTA as a Tool to Precommit Market Openness,* Stanford University, mimeo.

[8] Sobre la motivación y contenido de la negociación del TLC entre México y la Unión Europea véase ZABLUDOVSKY, J. y GÓMEZ LORA, S. (2004), *La ventana europea: Retos de la negociación del tratado de libre comercio de México con la Unión Europea,* Documento de Trabajo número 09. Buenos Aires: BID-INTAL. También véase ZABLUDOVSKY, J. (2000). «Resultado de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea», en *Revista de Mercado de Valores,* volumen LX, número 6, junio 2000, páginas 12-20.

en desarrollo, lo que, seguramente, explica parte del crecimiento de los flujos de ahorro externo hacia México en esos años[9].

Por todo ello, resulta difícil saber con precisión hasta qué punto la transformación de las cuentas externas se debe al TLCAN y a la política de negociaciones comerciales que lo acompañó, y qué tanto es el resultado de otros factores. Sin embargo, la evidencia empírica sugiere que el TLCAN sí ha jugado un papel preponderante en la transformación de las cuentas externas de México.

En un trabajo reciente, Kose, Meredith y Towe[10] presentan una revisión exhaustiva de los diferentes estudios que se han hecho para cuantificar el impacto del tratado sobre el crecimiento y el ciclo económico de México. Sus principales conclusiones son que el TLCAN fue un determinante muy importante del dinamismo exportador y del fuerte influjo de inversión extranjera registrados por México. El acuerdo modificó también la naturaleza de los intercambios entre México y sus socios de América del Norte, con un aumento significativo en los flujos comerciales intraindustriales. Asimismo, la integración con América del Norte ha resultado en un cambio significativo en el ciclo económico de México. No sólo se ha registrado una convergencia importante con la actividad económica de EE UU, sino que, también, la volatilidad del ciclo mexicano decreció casi 30 por 100, y la de la inversión aún más, 40 por 100.

Finalmente, Kose *et al.* concluyen que el TLCAN ha contribuido de forma importante a la estabilidad macroeconómica y al fortalecimiento institucional de México, subrayando el papel del acuerdo como «ancla» y «propulsor» de la modernización. Al haber consolidado la liberalización económica en un convenio internacional con la mayor economía del mundo, el TLCAN ha sido fuente de certidumbre y estabilidad. También, ha estimulado la adopción de políticas modernas y la creación de instituciones de una economía de mercado, como son la promoción de la competencia, la protección de los derechos de propiedad intelectual e, indirectamente, la mejora regulatoria.

El impacto positivo del TLCAN sobre el marco institucional mexicano ha sido también avalado por los resultados de Martínez Trigueros y Romero Hidalgo[11]. La certidumbre jurídica asociada a los compromisos pactados en materia de inversión extranjera y, en particular, la existencia de un mecanismo solución de controversias inversionista-Estado como medio alternativo a los procedimientos jurídicos internos para proteger los derechos del capital extranjero, explica parte del crecimiento de los flujos de ahorro externo hacia México[12].

Así, el TLCAN ha sido uno de los puntales centrales de la modernización económica de México. No sólo por el impulso liberalizador que ha implicado sino, sobre todo, por que ha obligado a la adopción de estrictas disciplinas de una economía de mercado, el fortalecimiento institucional y al establecimiento de reglas certeras y permanentes. De hecho, no es exagerado decir que el TLCAN constituye uno de los primeros y más importantes instrumentos de política económica de largo plazo de México y que, al haber ampliado los horizontes de planeación económica y haber elevado significativamente los costos de revertir la liberalización comercial, el TLCAN facilitó la transición política, pues redujo la incertidumbre asociada con la alternancia en el poder en México.

Si bien el impacto del TLCAN ha sido muy positivo, algunos de sus beneficios se han venido erosionando y el ímpetu modernizador que el acuerdo imprimió a la política de comercio exterior se ha venido perdiendo.

---

[9] CEPAL (2004), *La inversión extranjera en América Latina y El Caribe,* Informe 2003.

[10] KOSE, M. A.; MEREDITH, G. M. y TOWE C. M. (2004). *How Has NAFTA Affected the Mexican Economy? Review and Evidence.* IMF.

[11] MARTÍNEZ TRIGUEROS, L. y ROMERO HIDALGO, R. (2003), *The Role of Property Rights Protection on the Effect of Free Trade Agreements on Foreign Direct Investment,* Dirección de Investigación Económica, Banco de México, mimeo.

[12] Véase SALAS y ZABLUDOVSKY, *op. cit., Stanford University,* 2004.

5. Los nuevos retos de la política de comercio exterior

Hoy, es evidente que el acceso preferencial a América del Norte no es más una ventaja exclusiva de México. Como resultado de los compromisos multilaterales de EE UU[13], así como de su muy activa agenda de negociaciones bilaterales[14], México tendrá que compartir su principal mercado de exportación con un número creciente de países.

De igual forma, las limitaciones de la política de comercio exterior aplicada a los países que no cuentan con tratados de libre comercio (TLC) con México, están incidiendo negativamente sobre la competitividad del país.

Efectivamente, al mismo tiempo que se procedía con la liberalización preferencial al amparo de los diferentes TLC, los niveles de protección con respecto al resto del mundo (los aranceles de Nación Más Favorecida —NMF—, en la terminología de la OMC) fueron aumentando. Los incrementos se debieron a diversas razones. En algunos casos, como los de la industria textil, confección y calzado, fueron parte de programas de emergencia para hacer frente a la crisis macroeconómica de finales de 1994 y 1995. En otros, respondió a las presiones competitivas de la aparición de nuevos interlocutores comerciales en el mundo, en particular China. Finalmente, como había sucedido en 1989, también hubo requerimientos fiscales que, ante la imposibilidad de ser resueltos por otros medios más adecuados, se tradujeron en incrementos arancelarios.

El ejemplo más evidente de esta última causa fue el aumento generalizado a los aranceles en diciembre de 1998. Ante las dificultades de elevar la recaudación eliminando los regimenes especiales de tributación y subiendo la tasa general del Impuesto del Valor Agregado, el gobierno mexicano optó por un aumento horizontal de los aranceles de 3 por 100 y, para los productos «suntuarios», una sobretasa de 10 por 100[15]. Además de provocar una reacción muy negativa por parte de la Unión Europa, pues la medida coincidió con el inicio de las negociaciones del TLCUEM, el aumento implicó una complejidad adicional en la administración aduanera mexicana. Este incremento se mantuvo vigente durante seis años, hasta enero de 2005, fecha en la que se reestablecieron los aranceles de NMF[16] a niveles de 1998.

Previo a esta reciente disminución arancelaria, los niveles de protección comercial con naciones con las que México no ha suscrito tratados de libre comercio se encontraban entre los más altos de América: el arancel promedio aplicable a las importaciones industriales en 2003 era de 15,6 por 100, junto con el de Mercosur (13,7 por 100), los más elevados del continente. Si bien es cierto que la reforma de 2005 sustraerá algunos puntos porcentuales del arancel industrial de NMF mexicano y que éste se aplica tan sólo al 16,3 por 100 del comercio exterior de México, pues el resto se hace con países con los que tiene TLC, el resultado es una política comercial poco transparente, de gran complejidad en su administración aduanera y que merma la competitividad del país.

Liberalización comercial unilateral y generalizada

Con la conclusión de las negociaciones del tratado de libre comercio entre México y Japón, la agenda bilateral

[13] El ingreso de China a la OMC (enero de 2002), el desmantelamiento del régimen de cuotas a productos textiles en el marco del Acuerdo Multifibras (enero de 2005) y la posible reducción arancelaria como resultado de la negociación de la Ronda Doha.

[14] La administración Bush ha otorgado nuevo dinamismo a la agenda negociadora de EE UU, promoviendo la ratificación de los tratados de libre comercio con Chile y Singapur (2003), concluyendo acuerdos con América Central y República Dominicana (2004), e iniciando recientemente negociaciones con Panamá, países Andinos —excepto Venezuela—, Tailandia, Marruecos Bahrein, SACU, entre otros.

[15] Antes del incremento, existían 1.548 fracciones —de productos industriales— que estaban exentas, por lo que los importadores que las utilizaban no necesitaban recurrir a los tratados de libre comercio —y los mecanismos de certificación de origen correspondiente— para no enfrentar gravamen alguno. Con el nuevo nivel, la única manera de evitar la carga arancelaria era demostrando que los productos en cuestión eran originarios de un socio preferencial y que tenían un arancel de cero.

[16] Es decir, los que México aplica a los países que no se benefician de preferencias arancelarias.

prácticamente ha concluido. Además de las del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), las únicas negociaciones de tratados de libre comercio de relevancia mayor que podría haber en el futuro son con Mercosur y con Corea del Sur. Sin embargo, el primero no es un interlocutor comercial muy importante, pues representa únicamente 2,5 por 100 del comercio exterior mexicano, además de que su oferta exportable tiene un gran contenido agropecuario, lo que hace políticamente difícil la suscripción de un acuerdo de libre comercio[17]. Con Corea del Sur hay un problema similar: no existe un gran interés exportador mexicano, mientras que algunos de los intereses ofensivos coreanos se concentran en sectores mexicanos muy resistentes a la liberalización.

Complejidad de la tarifa de importación mexicana

Hasta diciembre de 2004, para su comercio no preferencial, México contaba con 16 niveles arancelarios que fluctuaban entre cero y 50 por 100 —para las importaciones no agropecuarias—. A partir de la reforma reciente estos niveles se redujeron. Sin embargo, México aún cuenta con diez distintas tasas de aranceles de NMF. En el pasado existían consideraciones estratégicas que justificaban estos niveles de protección. El interés de la Unión Europea y de la Asociación Europea de Libre Comercio a mediados de los noventa y, más recientemente Japón, por negociar tratados de libre comercio con México se explica, fundamentalmente, por la discriminación resultante de la coexistencia de estos niveles de protección comercial con el tratamiento preferencial otorgado a EE UU, Canadá y otros socios con TLC.

Sin embargo, si la agenda de negociaciones bilaterales parece agotada, surge la pregunta de si no ha llegado el momento de retomar la iniciativa unilateral para llevar a cabo una reforma integral de la política de comercio exterior con aquellos países con los que México no

ESQUEMA 2

PRINCIPALES REGÍMENES E INSTRUMENTOS COMERCIALES VERIFICABLES EN ADUANA

Arancel Nación más favorecida (NMF)
12 TLC*
Acuerdos ALADI
Arancel-cupo
PROSEC
Regla octava
Importaciones temporales
Maquila
Salvaguardas
Cuotas compensatorias
Cuotas *antidumping*
Permisos de importación
Permisos de exportación
Avisos automáticos
Constancia de producto nuevo
Normas oficiales mexicanas
Certificados de país de origen «duro»
Regulaciones sanitarias
Regulaciones zoosanitarias
Regulaciones fitosanitarias
Regulaciones ecológicas
Regulaciones para sustancias tóxicas o peligrosas
Regulaciones para químicos radiactivos
Regulaciones para exportación de monumentos históricos y pinturas
Regulaciones para armamento, explosivos y material relacionado

NOTA: * El TLC entre México y Japón entrará en vigor en abril de 2005.
FUENTE: SECRETARÍA DE ECONOMÍA (2004).

[17] En todo caso, no se antoja probable que, en el mediano plazo, se pueda concluir una negociación integral y ambiciosa con Mercosur. Los problemas de este bloque para negociar en el ALCA con EE UU también existen con México. La gran importancia de los productos agropecuarios —cereales, cárnicos y lácteos— dentro de la oferta exportable sudamericana dificultaría mucho un acuerdo, pues en estos bienes se concentran las sensibilidades mexicanas más importantes. Por otra parte, los intereses ofensivos mexicanos de acceso industrial, tales como electrónica y computación, se encuentran entre los sectores más protegidos y políticamente sensibles en Mercosur. Por lo menos desde 1995 se ha venido hablando de una amplia negociación comercial entre México y Mercosur. Sin menospreciar los avances que se ha logrado en negociaciones sectoriales de interés mutuo, en particular en el sector automotriz en el que hay complementariedad de entre algunos de los productores que tienen presencia en México y Mercosur, no se ha podido concretar una negociación de libre comercio.

CUADRO 4

IMPORTACIONES MEXICANAS EN LAS QUE LA PARTICIPACIÓN DE SOCIOS TLC ES MAYOR DEL 90 POR 100 (2003, miles de millones de dólares)

Arancel México NMF (%)*	Número de fracciones	Importaciones socios TLC ($)	Importaciones socios no TLC ($)	Participación TLC
50	16	193,9	0,1	99,9
35	145	1.227,5	66,2	94,9
30	116	1.101,2	43,4	96,2
25	37	901,0	46,4	95,1
23	526	5.993,1	149,8	97,6
20	71	2.498,0	34,0	98,7
18	1.474	28.259,0	1.069,2	96,4
15	291	2.872,0	112,0	96,2
13	2.398	27.503,0	877,7	96,9
10	107	11.192,0	78,5	93,8
7	2	64,9	0,5	99,3
5	48	247,4	1,9	99,2
3	761	8.962,0	189,7	97,9
Subtotal	**5.992**	**91.015,0**	**2.669,4**	**96,8**
Total (Cap 25 al 97).	**9.877**	**129.248,0**	**29.023,0**	**81,7**

NOTA: * Niveles arancelarios de 2004.
FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de Secretaría de Economía.

tiene tratados de libre comercio. ¿No es momento de que, como parte de la reforma fiscal pendiente, se haga un esfuerzo de liberalización unilateral que facilite la administración aduanera, reduzca los incentivos al contrabando, a la subfacturación, y a la corrupción en aduanas, pero, sobre todo, promueva la eficiencia económica y la competitividad de México?

Los elevados niveles de protección de NMF castigan a los usuarios de insumos procedentes de naciones sin acuerdos de libre comercio con México, poniéndolos en desventaja con sus competidores establecidos en países con acceso más favorable. Es cierto que para remediar el impacto desfavorable sobre la competitividad de México se han establecido los programas de promoción sectorial (PROSEC) para 22 industrias y se ha llevado a cabo un esfuerzo parcial de liberalización sectorial de los insumos electrónicos[18]. Sin embargo, la misma existencia de los PROSEC pone en evidencia la falta de proveeduría regional, en condiciones de precios y calidades competitivas, en muchos sectores.

Adicionalmente, la proliferación de regímenes comerciales dificulta la administración aduanera y genera incentivos para el contrabando, la corrupción, la elusión y la evasión fiscal. Actualmente, las autoridades aduaneras tienen que administrar 11 tratados de libre comercio[19], los acuerdos de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), PROSECS, régimen de maquila,

[18] Ver Decreto de la Secretaría de Economía que establece aranceles para la competitividad de la industria electrónica y la economía de alta tecnología, del 4 de septiembre de 2002.

[19] Serán 12, a partir de abril de 2005, fecha de entrada en vigor del TLC entre México y Japón.

importación temporal, regla octava, cuotas antidumping e impuestos compensatorios, salvaguardas, permisos de importación, etcétera (ver Esquema 2).

Aunque muchas de las reglas de origen de los TLC son muy similares entre sí, cada uno de los acuerdos tiene sus propios certificados y exige una administración independiente. Adicionalmente, los valores agregados implícitos en las reglas de origen de los diferentes TLC no son acumulables entre sí para reclamar la preferencia correspondiente al ingresar al territorio aduanero mexicano. Lo anterior implica, por ejemplo, que un producto que se ha manufacturado en su totalidad por una operación conjunta entre la UE y EE UU, pero que no cumple ni la regla de origen del TLCAN ni la del TLCUEM, tiene que pagar el arancel NMF al ingresar a México.

Evidentemente, la eliminación unilateral de los aranceles NMF resolvería muchos de estos problemas: acabaría con la necesidad de utilizar certificados de origen y de tener mecanismos *ad hoc* para aislar algunos sectores de los efectos negativos de la protección, reduciría la corrupción en aduanas y, en general, bajaría los costos de operar en México. Hoy en día, 83,7 por 100 de las importaciones de México proceden de países con los que tiene TLC. Aunque este indicador no distingue entre las importaciones que cumplen el régimen de origen y las que no lo hacen, si ofrece una idea de la importancia del comercio preferencial de México. ¿Tiene sentido mantener un régimen comercial y una administración aduanera tan complejos para tan sólo 16,3 por 100 del comercio exterior de México?

El Cuadro 4 resume el tratamiento arancelario de las importaciones no agrícolas de México, en las que la participación de los socios preferenciales es mayor al 90 por 100. Como se puede apreciar, para cerca de 6.000 de las 8.661 fracciones arancelarias con aranceles positivos, la participación de las importaciones provenientes de socios con tratado de libre comercio es superior al 96 por 100. Se trata de 81.000 millones de dólares, es decir, la mitad de las compras totales de México en 2003 y el 13 por 100 del PIB.

Claramente, para algunos productos en los que la proveeduría de países con los que México no tiene TLC pudiese representar un reto para la industria nacional, habría que diseñar calendarios de desgravación más lentos y, probablemente, hasta regímenes de excepción a la liberalización unilateral. Sin embargo, éstos tendrían que ser más la excepción que la regla y deberían ser tratados dentro de un esquema integral para aumentar la competitividad o bien, otorgar tiempo para que los recursos se reasignen a otras actividades. De igual forma, aunque los poco más de 20.000 millones de pesos al año de ingresos arancelarios representan una parte menor de los ingresos presupuestarios del sector público —2 por 100 de los ingresos no petroleros—, la liberalización unilateral tendría que ser parte de la reforma fiscal pendiente, que permitiera compensar la pérdida recaudatoria y proveyera los recursos para facilitar la transición al libre comercio multilateral.

6. Conclusión

La política de comercio exterior de México desempeñó un papel muy relevante en la estrategia económica de los últimos 20 años. Durante los años ochenta y noventa, permitió integrar al país a las corrientes mundiales de comercio e inversión. En una primera etapa se caracterizó por un ambicioso programa de liberalización unilateral. Posteriormente, el énfasis de la política comercial fue la apertura bilateral, a través de la negociación de tratados de libre comercio. Como resultado de la negociación recién concluida con Japón y la adhesión de diez nuevos miembros a la Unión Europea que ahora participan de los compromisos del TLCUEM, México tiene libre comercio con 43 países que representan 65 por 100 del comercio mundial.

Sin embargo, al mismo tiempo que se procedía con la liberalización preferencial al amparo de los diferentes TLC, los niveles de protección con respecto al resto del mundo fueron aumentando. Los incrementos se debieron a diversas razones. En algunos casos fueron parte de programas de emergencia para hacer frente a crisis

macroeconómicas; en otros, respondieron, simplemente, a requerimientos fiscales que, ante la imposibilidad de ser resueltos por otros medios más adecuados, se tradujeron en aumentos arancelarios.

El resultado de todo esto es que, al mismo tiempo que el 84 por 100 del comercio exterior mexicano se beneficia de trato preferencial bajo los TLC, los niveles de protección comercial de NMF para el 16 por 100 de los intercambios restantes, se encuentran entre los más altos de América.

Es por ello que es necesario llevar a cabo una revisión integral de la política comercial que promueva la profundización de la liberalización actual. Esta revisión, aunada al paquete de medidas pendientes en materia de reforma estructural, sería un aliado muy poderoso para recuperar parte del terreno perdido en materia de competitividad y elevar la eficiencia de la economía mexicana.

Referencias bibliográficas

[1] BLANCO MENDOZA, H. (1994): «Las negociaciones comerciales de México con el Mundo», *Una Visión de la Modernización de México,* 1.ª edición, México, Fondo de Cultura Económica.

[2] CEPAL (2003): *La inversión extranjera en América Latina y El Caribe,* Informe 2003, Chile, 2004.

[3] CONGRESSIONAL BUDGET OFFICE (2003): *The Effects of NAFTA on U.S.-Mexican Trade and GDP,* mayo.

[4] DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (2002): *Decreto que establece diversos aranceles para la competitividad de la industria electrónica y la economía de alta tecnología,* 4 de septiembre de 2002, Secretaría de Economía, páginas 4-18, México.

[5] DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (2004): *Decreto por el que se modifican los diversos aranceles de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación,* 30 de diciembre de 2004, Secretaría de Economía Segunda Sección páginas 21-233.

[6] ESPINOSA VELASCO, J. E. y SERRA PUCHE, J. (2004): «Diez años del Tratado de Libre Comercio de América del Norte», *El Nuevo Milenio Mexicano,* tomo 1: México y el Mundo, 2004, páginas 163-205, México.

[7] GARCIADIEGO, J. (1994): *El TLC Día a Día: Crónica de una Negociación,* México, Miguel Ángel Porrúa.

[8] KOSE, M. A.; MEREDITH, G. M. y TOWE, C. M. (2004): «How Has NAFTA Affected the Mexican Economy?», *Review and Evidence,* IMF.

[9] LEDERMAN, D.; MALONEY, W. F. y SERVEN, L. (2003): *Lessons from NAFTA for Latin America and the Caribbean Countries: A Summary of Research Findings;* The World Bank.

[10] MARTÍNEZ TRIGUEROS, L. y ROMERO HIDALGO, R. (2003): *The Role of Property Rights Protection on the Effect of Free Trade Agreements on Foreign Direct Investment,* Dirección de Investigación Económica, Banco de México, mimeo.

[11] SALAS, F. y ZABLUDOVSKY, J. (2004): *NAFTA as a Tool to Precommit Market Openness,* Stanford University, mimeo.

[12] SALINAS DE GORTARI, C. (2000): *México Un Paso Difícil a la Modernidad,* 1.ª edición, EE UU Plaza & Janés Editores, S.A.

[13] SECRETARÍA DE ECONOMÍA (2004): *Acciones concretas para fortalecer el desarrollo económico,* México, *http://www.economia.gob.mx/?P=2025.*

[14] ZABLUDOVSKY, J. (2000): «Resultado de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea», en *Revista de Mercado de Valores,* volumen LX, número 6, junio 2000, páginas 12-20.

[15] ZABLUDOVSKY, J. y GÓMEZ LORA, S. (2004): *La ventana europea: retos de la negociación del tratado de libre comercio de México con la Unión Europea,* Documento de Trabajo No 09, Buenos Aires, BID-INTAL, *http://www.iadb.org/intal/publicaciones/ZabludovskyLora_DT-IECI-09.pdf.*