

---

# RESULTADOS DE LA APERTURA COMERCIAL EN MÉXICO Y MÁRGENES DE MANIOBRA

Ruperto PATIÑO MANNFER\*

SUMARIO: I. Introducción. II. Tratado regional VS GATT. III Los impuestos de importación en los acuerdos regionales. IV. Resultados comerciales de México frente a sus socios comerciales de 1994 a 2004. V. Márgenes de maniobra que permiten los tratados de libre comercio. VI Bibliografía

Iniciamos nuestro análisis tomando como punto de partida los acuerdos de Bretton Woods y en especial la puesta en vigor del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, conocido como GATT, en 1948. Los principios básicos de este acuerdo multilateral, en el que originalmente participan 23 países que para 1986 ya sumaban 82 y actualmente suman 149, que han suscrito también el acuerdo multilateral por el que se crea la Organización Mundial de Comercio, están orientados a facilitar el comercio mundial, mediante la reducción y administración sujeta a reglas, de las medidas gubernamentales que restringen u obstaculizan el intercambio comercial de mercancías.

La no-discriminación o trato de la nación más favorecida, expresado en el artículo primero del GATT, es el pilar del sistema multilateral de comercio, porque esencialmente dispone que los países suscriptores otorgarán a todos los demás países con los que mantienen intercambio comercial, el mismo tratamiento legal, administrativo, fiscal, aduanero, etc., sin discriminación. Es decir, los países miembros no deben establecer en su legislación interna tratamientos comerciales diferenciados en razón del origen de las mercancías que adquieren en el mercado internacional. El principio de nación más favorecida, se expresa en artículo primero del GATT, en los siguientes términos:

---

\* Jefe de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM y Coordinador del Programa de Posgrado de Derecho de la UNAM.

## Artículo 1

### Trato general de la nación más favorecida

1. Con respecto a los derechos de aduana y cargas de cualquier clase impuestos a las importaciones o a las exportaciones, o en relación con ellas, o que graven las transferencias internacionales de fondos efectuadas en concepto de pago de importaciones o exportaciones, con respecto a los métodos de exacción de tales derechos y cargas, con respecto a todos los reglamentos y formalidades relativos a las importaciones y exportaciones, y con respecto a todas las cuestiones a que se refieren los párrafos 2 y 4 del artículo III\*, cualquier ventaja, favor, privilegio o inmunidad concedido por una parte contratante a un producto originario de otro país o destinado a él, será concedido inmediata e incondicionalmente a todo producto similar originario de los territorios de todas las demás partes contratantes o a ellos destinado.<sup>1</sup>

Existe, sin embargo, como una excepción a este principio de no-discriminación, la autorización para los países miembros del GATT, que celebren acuerdos específicos para la formación de zonas de libre comercio y uniones aduaneras, de no extender al resto de los demás países suscriptores del GATT, los beneficios acordados para el funcionamiento de la zona de libre comercio o de la unión aduanera. Es así, como los países que son suscriptores del GATT y al mismo tiempo integran a una zona de libre comercio o a una unión aduanera, pueden administrar dos sistemas jurídicos diferentes que aplican a las mercancías importadas a sus mercados, sin que por ello se considere que se han infringido las reglas jurídicas del comercio multilateral.

El régimen de excepción que se crea a favor de las mercancías que son originarias de una zona de libre comercio o de una unión aduanera, tiene su sustento legal en el artículo XXIV del GATT, que en la parte conducente dispone:

## Artículo XXIV

1....

4. Las partes contratantes reconocen la conveniencia de aumentar la libertad del comercio, desarrollando, mediante acuerdos libremente concertados, una integración mayor de las economías de los países que participen en tales acuerdos. Reconocen también que el establecimiento de una unión aduanera o de una zona de libre comercio debe tener por objeto facilitar el comercio entre los territorios constitutivos y no erigir obstáculos al de otras partes contratantes con estos territorios.

---

<sup>1</sup> Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994. Se localiza en la página electrónica de la Organización Mundial de Comercio, sección documentos jurídicos. [www.wto.org](http://www.wto.org)

5. Por consiguiente, las disposiciones del presente Acuerdo no impedirán, entre los territorios de las partes contratantes, el establecimiento de una unión aduanera ni el de una zona de libre comercio, así como tampoco la adopción de un acuerdo provisional necesario para el establecimiento de una unión aduanera o de una zona de libre comercio, a condición de que:

- a) En el caso de una unión aduanera o de un acuerdo provisional tendiente al establecimiento de una unión aduanera, los derechos de aduana que se apliquen en el momento en que se establezca dicha unión o en que se concierte el acuerdo provisional no sean en conjunto, con respecto al comercio con las partes contratantes que no formen parte de tal unión o acuerdo, de una incidencia general más elevada, ni las demás reglamentaciones comerciales resulten más rigurosas que los derechos y reglamentaciones comerciales vigentes en los territorios constitutivos de la unión antes del establecimiento de ésta o de la celebración del acuerdo provisional, según sea el caso;
- b) En el caso de una zona de libre comercio o de un acuerdo provisional tendiente al establecimiento de una zona de libre comercio, los derechos de aduana mantenidos en cada territorio constitutivo y aplicables al comercio de las partes contratantes que no formen parte de tal territorio o acuerdo, en el momento en que se establezca la zona o en que se concierte el acuerdo provisional, no sean más elevados, ni las demás reglamentaciones comerciales más rigurosas que los derechos y reglamentaciones comerciales vigentes en los territorios constitutivos de la zona antes del establecimiento de ésta o de la celebración del acuerdo provisional, según sea el caso; y
- c) Todo acuerdo provisional a que se refieren los apartados a) y b) anteriores comprenda un plan y un programa para el establecimiento, en un plazo razonable, de la unión aduanera o de la zona de libre comercio.

6....<sup>2</sup>

## TRATADO REGIONAL VS. GATT

Esta dualidad jurídica que se origina cuando un país es miembro de la OMC y en consecuencia suscriptor del GATT y, al mismo tiempo, ha suscrito acuerdos de libre comercio, genera no pocas incertidumbres y distorsiones en la relación comercial, dado que, cada acuerdo comercial, ya sea regional o multilateral,

---

<sup>2</sup> Ídem.

representa en sí mismo un estatuto jurídico que regula la relación comercial entre los países signatarios, por lo que, las reglas aplicables a la relación comercial que existe, por ejemplo, entre México y los Estados Unidos de América y Canadá, no son las mismas que las reglas que regulan la relación comercial entre México y la Unión Europea, o las que rigen para la relación entre México y Japón, como tampoco son iguales a las que se aplican en la relación comercial de México con el Triangulo del Norte (Guatemala, El Salvador y Honduras); o con el G-3 (Venezuela y Colombia), etc., etc.

Tratándose de acceso a mercados, la diferencia fundamental entre las disposiciones del GATT y las de un Tratado de Libre Comercio, radica en el tratamiento que se le da a los impuestos (aranceles) que se aplican a los productos importados al ingresar al mercado.

En efecto, mientras que en GATT, se privilegia el uso del arancel como una forma legítima de proteger a la producción doméstica, en los tratados de libre comercio los países contratantes convienen en la eliminación total de los aranceles para todas las mercancías originarias de la región.

Para comprender mejor la importancia que tiene el manejo que se le dé a los impuestos aplicados a las mercancías de importación, es necesario recordar el objetivo esencial que tiene la política arancelaria.

Encarecer las mercancías extranjeras que se importan a un mercado, es el efecto deseado e inmediato, que se produce cuando se aplica el impuesto de importación en la aduana de introducción al país. Se pretende con ello, ofrecer a los productores nacionales una ventaja comercial frente a los exportadores extranjeros, para compensar las ineficiencias, traducidas en mayores costos, que presenta la economía del mercado importador.

En efecto, la estructura de costos de las mercancías no es igual en todos los mercados, y en consecuencia, existen mercados en donde el costo de producción de una mercancía determinada resulta más eficiente o reducida que la estructura de costos que se presenta en un mercado diferente. En general, mientras más desarrollada y madura es una economía, sus costos productivos serán más eficientes y en la medida en que un mercado se encuentra en una etapa primaria o intermedia de desarrollo, los costos que deben enfrentar sus productores resultan mas elevados. Así, por ejemplo, tenemos que en los mercados con mayor grado de desarrollo o madures, el costo de la intermediación financiera (el crédito), el costo tecnológico, el costo fiscal, el costo de los servicios, incluyendo los servicios que ofrece el sector público, entre otros, se ubican en un nivel de precio más eficiente y competitivo si lo comparamos con el precio

que deben pagar, por los mismos insumos, los productores ubicados en un mercado menos desarrollado, es decir, menos eficiente.

Esta situación, provoca que la competencia comercial internacional, que se presenta entre productores de diferentes mercados, frecuentemente resulte inequitativa, puesto que los productores ubicados en el mercado con mayores índices de competitividad, siempre tendrán acceso a insumos más baratos que los precios que tendrán que pagar por los mismos insumos, los productores ubicados en mercados con menores índices de desarrollo o competitividad.

Reconocer esta diferencia en los grados de desarrollo y consecuentemente de competitividad en el mercado doméstico, es uno de los objetivos principales de la política arancelaria. ¿Qué nivel de arancel o impuesto de importación debe establecerse en un mercado determinado, que sin encarecer innecesariamente los productos importados resulte adecuado para evitar que los productores domésticos se vean obligados a enfrentar una competencia injusta o inequitativa? La respuesta a esta interrogante dependerá del conocimiento que se tenga respecto de los precios que debe pagar la producción doméstica por el acceso a insumos como los que se han mencionado.

Es a partir del conocimiento de estas cuestiones elementales, como se estructura la política arancelaria de un país y, por ello, es frecuente encontrar que en los países con menores índices de desarrollo y consecuentemente con economías menos eficientes, las tasas arancelarias tienden a ser mayores y, por el contrario, en la medida en que una economía alcanza niveles de desarrollo mayores y por lo tanto es más eficiente y consecuentemente más competitiva, los niveles arancelarios tienden a ser menores.

Reconocer esta realidad y consecuentemente aceptar que el tratamiento arancelario que aplica cada país es diferente porque deriva de su índice de desarrollo, eficiencia y competitividad, fue uno de los principios que animaron a los autores del GATT desde 1947 y por ello, desde entonces se privilegió el uso de los impuestos de importación o aranceles, como una forma legítima de protección a favor de la producción doméstica de cada mercado.

Es por ello que, en ninguna regla o disposición del GATT encontramos un compromiso o decisión que tenga por efecto la eliminación de los aranceles. En todo caso, los niveles arancelarios que aplica cada país suscriptor del GATT, tiene que ver con los compromisos adquiridos en las rondas de negociaciones comerciales multilaterales, en las que participan todos los países suscriptores del GATT y que ahora, a partir de 1995, también son miembros de la Organización Mundial de Comercio.

Ningún país miembro de la OMC se ha comprometido con el resto de los países miembros, a eliminar totalmente los impuestos de importación que aplican a las mercancías extranjeras. Aun las economías más desarrolladas y eficientes, como la japonesa, la estadounidense, la europea, etc., mantienen niveles arancelarios más o menos importantes, a pesar de que sus productores tienen acceso a insumos como los mencionados, a precios más competitivos.

### **LOS IMPUESTOS DE IMPORTACIÓN EN LOS ACUERDOS REGIONALES**

Diferente situación se presenta entre los países que han decidido integrar sus economías, acudiendo a la constitución de zonas de libre comercio o uniones aduaneras. En ambos casos, dado que se trata de procesos de integración económica, el compromiso central que asumen los países suscriptores de un tratado de libre comercio, tiene que ver, precisamente, con la eliminación de los impuestos de importación a las mercancías que se producen en la región cubierta por el acuerdo en cuestión.

Este es el caso de los tratados de libre comercio que han suscrito los gobiernos mexicanos a partir de la presidencia que ocupó Carlos Salinas y que fue continuada por Ernesto Zedillo y ahora por Vicente Fox.

Básicamente, la suscripción de un tratado de libre comercio, debería sustentarse en la certeza de tener una economía, tan eficiente y competitiva, que los productores que en ella se ubican, no requieren de la protección arancelaria, porque el precio de los insumos que deben pagar por insumos como: el financiamiento, la tecnología, los servicios públicos y privados, los impuestos, el precio de los energéticos, la transportación, las comunicaciones, etc., son equivalentes a los precios que pagan por los mismos insumos, los principales socios comerciales. En el caso de México, la comparación debe hacerse en relación con los costos que aplican los productores estadounidenses, los europeos, los canadienses, los japoneses, entre otros.

Es evidente que en la suscripción de los tratados de libre comercio, las autoridades mexicanas no tomaron en consideración el hecho evidente de que en México, por nuestro nivel de desarrollo, nuestros niveles de eficiencia y competitividad no son equivalentes a los de nuestros principales socios comerciales y, en consecuencia, renunciar al uso del arancel como una forma legítima de compensar a nuestros productores, resultaría en un daño a la economía nacional de muy profundas consecuencias, con efectos inmediatos, como ha sido, la pérdida masiva

de empleos, la desarticulación de las cadenas productivas, el abandono del campo y consecuente dependencia alimentaria, la emigración de los campesinos a los centros urbanos y al extranjero, básicamente a los EUA, el crecimiento de la pobreza, la multiplicación de los cinturones de miseria alrededor de las ciudades, el deterioro de los servicios, el incremento de la delincuencia, etc.

## **RESULTADOS COMERCIALES DE MÉXICO FRENTE A SUS SOCIOS PRINCIPALES SOCIOS COMERCIALES DE 1994 A 2004**

En el período comprendido entre 1994 a 2004, México ha suscrito 12 acuerdos de libre comercio, que involucran a sus 43 principales socios comerciales de acuerdo con las siguientes cifras:

- TLCAN EUA y Canadá
- TLC G-3 Colombia y Venezuela
- TLC México- Costa Rica
- TLC México-Bolivia
- TLC México-Nicaragua
- TLC México-Chile
- TLCUEM México-Unión Europea (25 países)
- TLC México-Israel
- TLC México-Triangulo del Norte (El Salvador, Guatemala, Honduras)
- TLC México-AELC (Islandia, Noruega, Liechtenstein y Suiza)
- TLC México-Uruguay
- AAE México-Japón

Conforme a las cifras oficiales anunciadas por la Secretaría de Economía, en el período comprendido entre 1993 (un año antes de la entrada en vigor del TLCAN) y el año 2003, el comercio exterior de México, importaciones-exportaciones, ha presentado los siguientes resultados:

Las importaciones crecieron en 161 por ciento, pasando de 65.4 a 170.6 mil millones de dólares.

Las exportaciones también crecieron considerablemente, pasando de 51.9 a 164.9 mil millones de dólares.

Por lo que el déficit acumulado para México, es de 5.7 mil millones de dólares, a pesar de que el notable incremento en el valor de las exportaciones se ve influenciado por las exportaciones de petróleo y de la industria maquiladora.

Con el resto de los países con los que México mantiene intercambio comercial, las reglas de comercio aplicables se derivan de los acuerdos administrados por la Organización Mundial de Comercio entre los que destaca el GATT de 1994.

Al respecto, el investigador universitario José Luis Calva, informa lo siguiente:<sup>3</sup>

La apertura comercial fue realizada, en efecto, con tan asombroso celo y dinamismo que en escasos cinco años (entre 1984 y 1988) quedó prácticamente concluida. Durante la época del desarrollo estabilizador (1958-1970), 57.2% de las importaciones – en valor- estaban sujetas a licencias de importación, porcentaje que pasó a 74.1% en el período 1971-1989; mientras que en 1989 solamente 14.1% de las importaciones –en valor- estaban sujetas a licencias de importación, porcentaje que se redujo a 4.2% en 2005. Así mismo, el arancel promedio ponderado, que en 1981 fue de 18.3%, quedó reducido a 6.1% en 1988 y a 3.5% en 2005.

Paralelamente, la orientación de la economía hacia los mercados externos avanzó a ritmos realmente espectaculares: las exportaciones no petroleras saltaron de 2.8% del PIB en 1982 a 10.3% del PIB en 2005, sin incluir maquiladoras, y de 4.4% del PIB en 1982 a 24% del PIB en 2005, incluyendo maquiladoras. Si se agregan los productos petroleros, las exportaciones globales de mercancías pasaron de 14% del PIB en 1982 al 28.2 % del PIB en 2005, incluyendo maquiladoras.

Sin embargo, la liberalización comercial y el mayor peso de las exportaciones en el PIB mexicano no trajeron consigo mayores tasas de crecimiento del producto nacional, la inversión y el bienestar. Al contrario, bajo el modelo económico precedente al neoliberal, el Producto Interno Bruto por habitante había crecido a una tasa media de 3.2 % anual entre 1935 y 1982; la inversión fija bruta per capita se expandió a una tasa media de 6% anual en ese lapso; y el poder adquisitivo de los salarios mínimos se incrementó 96.9%. En contraste, bajo el modelo neoliberal, el PIB per cápita sólo creció a una tasa media de 0.6% anual entre 1983 y 2005; la inversión fija bruta per cápita también se incrementó a una tasa meda de apenas 0.6% anual, y los salarios mínimos perdieron 69.7% de su poder de compra.

En la práctica, concluye el investigador, la liberación comercial así como el crecimiento acelerado de las exportaciones y el mayor peso de estas en el PIB, no solo no trajeron consigo un mayor crecimiento económico, sino que significaron para México dos décadas perdidas para el desarrollo.

Por otra parte, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), publicó recientemente el documento titulado México: crecimiento

---

<sup>3</sup> Calva, Jose Luis. "Comercio Exterior, realidades", en el diario: *El Universal*, México, D.F., viernes 17 de febrero de 2006, página 42ª.



agropecuario, capital humano y gestión de riesgo,<sup>4</sup> arribando a los siguientes resultados:

## RESULTADOS POSITIVOS

### *Para productores*

- PIBA creció en promedio 2% anual, ritmo mayor que durante los 13 años anteriores.
- Valor agregado agroindustrial aumentó a una tasa de 3,2% casi 3 veces la del período anterior.
- La producción pecuaria creció casi 4% anual. Aves 7,5%.
- Productividad laboral agropecuaria promedio se elevó a 4,4%, entre 1993 y 2003. La productividad por hectárea 2%.
- Comercio exterior aumentó y se diversificó. Exportaciones 9% anual.
- Creció la inversión extranjera directa.

### *Para consumidores*

- Aumento del consumo por habitante de varios alimentos.
- Falta investigar si hubo un beneficio para los consumidores, vía menores precios por una reducción de los precios de insumos importados en algunos productos.
- Diversificación de la oferta alimentaria.

## RESULTADOS NEGATIVOS:

### *Crisis 1994-995*

- Caída de ingresos reales.
- El empleo en el sector agropecuario declinó 22%

---

<sup>4</sup> México: crecimiento agropecuario, capital humano y gestión de riesgo, publicación de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), documento LC/MEX/L.686, del 28 de octubre de 2005. Se localiza en la página electrónica <http://www.eclac.cl/publicaciones/>

- Los salarios agrícolas reales promedio se redujeron 28% entre 1994-1997; en 2005 fueron 10% menores que en 1994
- La pobreza y pobreza extrema rural se elevaron y luego se redujeron, pero su nivel es aun de casi 28% y 6% respectivamente en 2004
- La desigualdad rural aumentó. Coeficiente de Gini 51% .

### **MARGENES DE MANIOBRA QUE PERMITEN LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO**

Dada la reducción o eliminación de los aranceles y de otros mecanismos de defensa, que se produce como consecuencia de la suscripción de compromisos internacionales, han surgido nuevas estrategias comerciales que permiten a los gobiernos garantizar a sus productores y consumidores condiciones adecuadas de competencia internacional y acceso a bienes y servicios en condiciones de precio y calidad competitivas.

Coincidimos con el investigador José Luis Calva cuando afirma:<sup>5</sup>

No está al alcance de México poner fin a las asimetrías en la globalización; pero si es factible desplegar una nueva estrategia endógena de desarrollo económico e inserción en los procesos globales, congruente con el crecimiento sostenido y el bienestar social. De hecho, las evidencias empíricas universales indican que sólo los países en desarrollo –como los del este de Asia- que despliegan estrategias económicas endógenas, audaces y pragmáticas –y no basadas en los dogmas neoliberales del Consenso de Washington- logran elevar aceleradamente sus niveles de ingreso y bienestar.

Sólo mediante una estrategia económica endógena, audaz y pragmática –que deseche los dogmas del Consenso de Washington- nuestro país encontrará su propio camino hacia el crecimiento económico sostenido con equidad.

Existen, en efecto, ciertos márgenes de maniobra que puede utilizar el gobierno mexicano para defender a los productores nacionales que se han mantenido en el mercado doméstico y que día a día enfrentan la agresiva competencia de los productos originarios de países con los que México ha celebrado acuerdos de libre comercio. Productos que, por las condiciones de costos más reducidos de las que disfrutaban en sus países de origen, tienen la posibilidad de

---

<sup>5</sup> Ídem.

penetrar el mercado mexicano en mejores condiciones de precio, desplazando a los productos mexicanos, en una competencia comercial que frecuentemente resulta injusta e inequitativa.

Tanto a nivel multilateral como regional, los gobiernos de los países con los que México mantiene relaciones comerciales, han reconocido que en la competencia por los mercados, frecuentemente se generan conductas comerciales muy agresivas, cuyo efecto es la eliminación de un competidor en un mercado determinado. Estas conductas comerciales agresivas se pueden identificar de diversas maneras, sin embargo, las más comunes se refieren a la discriminación de precios, que se conoce como dumping, que cuando causa daño a los productores del país importador, es decir, cuando se produce un desplazamiento total o parcial de competidores del mercado doméstico, pueden ser enfrentadas por los gobiernos de los países importadores, mediante el establecimiento de gravámenes fiscales, que tienen por objetivo encarecer, tanto como sea necesario, los productos importados, para asegurar que la competencia con los productos nacionales competidores se realice en condiciones equitativas o equilibradas. Estos gravámenes fiscales se conoce como “cuotas compensatorias”, que son mecanismos de carácter fiscal, equiparable al impuesto de importación, que se aplica a las mercancías extranjeras cuando se ha demostrado que las mismas se han introducido al mercado mexicano a precios discriminados o inferiores a su valor normal, causando daño (desplazamiento) a los productores domésticos de mercancías idénticas o similares.

El gobierno mexicano ha utilizado ampliamente este mecanismo de defensa, aplicando a las mercancías que se importan al mercado nacional en condiciones de dumping, las cuotas compensatorias que resulten pertinentes como resultado de las investigaciones administrativas que a petición de parte afectada, la producción nacional, o de oficio, se llevan a cabo en la Secretaría de Economía.

Otra alternativa que se presenta al gobierno mexicano, frente al crecimiento desmedido de las importaciones de determinados productos, que causan daño (desplazamiento) a los productores del mercado doméstico, es el uso de las salvaguardas o cláusulas de escape o de emergencia, instrumento que posibilita el establecimiento de mayores niveles arancelarios aplicados a los productos importados, cuando el volumen de importación ha crecido cantidades tales que causan o amenazan causar un importante daño a los productores del mercado doméstico.

Un uso inteligente y comprometido con la producción nacional, de los mecanismos legítimos de defensa que están disponibles para el gobierno mexicano, es una opción adecuada que permitiría tomar lo mejor de la apertura comercial,

sin pagar los altos costos que se generan cuando las empresas participan en el mercado mundial en condiciones desventajosas o in equitativas.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

CALVA, Jose Luis. *“Comercio Exterior, realidades”*, *El Universal*, México, D.F., viernes 17 de febrero de 2006, pág. 42.

México: crecimiento agropecuario, capital humano y gestión de riesgo, publicación de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), documento LC/MEX/L.686, del 28 de octubre de 2005. Se localiza en la página electrónica <http://www.eclac.cl/publicaciones/>

Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994. Se localiza en la página electrónica de la Organización Mundial de Comercio, sección documentos jurídicos. [www.wto.org](http://www.wto.org)