

ACCESO A MERCADOS

Ruperto PATIÑO MANFFER

SUMARIO: I. *Introducción*; II. *La integración económica en México*; III. *La Zona de Libre Comercio de América del Norte*; IV. *El acceso a mercados en la Zona de Libre Comercio de América del Norte*.

I. INTRODUCCIÓN

a) El TLCAN y los procesos de integración

Siguiendo el ejemplo de la comunidad europea, el tema de la integración económica se ha puesto de moda en el mundo. Derivado de los avances tecnológicos que promueven la globalización de la economía y la especialización, que a su vez supone la racionalización de los procesos productivos, parece evidente que el camino para alcanzar la eficiencia y la competitividad productiva y, a través de ellas, el crecimiento económico y los mejores niveles de vida a que legítimamente aspiran las poblaciones del mundo y tan necesarios resultan para el mantenimiento de la paz, en un mundo cada vez más pequeño y mejor comunicado, es la integración económica.

Por otra parte, se considera que el análisis del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), suscrito por los gobiernos de Canadá, Estados Unidos de Norteamérica y México, se inscribe, sin duda, en el tema de la integración económica. Por ello, hemos decidido iniciar este breve ensayo formulando algunas reflexiones sobre dicho tema.

b) Cuestiones teóricas básicas

¿Qué es la integración económica? Opinamos, siguiendo a Bela Balassa, que la integración económica puede definirse “como un proceso y como una situación de las actividades económicas”.

Considerada como un proceso, se encuentra acompañada de medidas dirigidas a abolir la discriminación entre unidades económicas pertenecientes a diferentes naciones; vista como una situación de los negocios, la integración viene a caracterizarse por la ausencia de varias formas de discriminación entre economías nacionales.¹

Para entender los conceptos de Balassa, es necesario distinguir entre integración y cooperación. Esta distinción, como el mismo autor que venimos siguiendo nos señala, es tanto de carácter cualitativo como cuantitativo. Mientras que la cooperación involucra acciones encaminadas a disminuir la discriminación (por ejemplo el GATT), el proceso de integración económica implica medidas encaminadas a suprimir algunas formas de discriminación (por ejemplo, la Comunidad Económica Europea). Es la abolición de discriminación dentro de una área, territorio o zona geográfica, la característica principal de la integración.

En este orden de ideas y conforme a la teoría clásica de la integración, conviene recordar, siguiendo al propio Balassa, las diferentes formas en que se presentan los diversos grados de la misma.

Tenemos en primer lugar la forma más simple de integración conocida como área o zona de libre comercio, en la que las tarifas y las restricciones cuantitativas son abolidas, manteniendo cada país sus propias tarifas frente a los países no pertenecientes al área.

En segundo término, se presenta la unión aduanera, que trae aparejada, además de la supresión de discriminación a los movimientos de mercancías dentro de la unión, la equiparación de tarifas en el comercio con países no miembros.

En tercer lugar, aparece el mercado común, considerada como una forma superior de integración económica que no se limita a suprimir las restricciones al comercio, sino también las que dificultan el movimiento de los factores (capital, recursos naturales, mano de obra, tecnología).

1 Balassa, Bela, *Teoría de la integración económica*, México, UTEHA, 1980, p. 2.

Una cuarta forma o grado de integración se presenta con la unión económica, en la que se combina la supresión de restricciones al movimiento de mercancías y factores, con un cierto grado de armonización de las políticas económicas nacionales, con objeto de eliminar la discriminación resultante de las disparidades de dichas políticas (por ejemplo, financieras, fiscales, comerciales, etc[étera]).

Por último, la forma más acabada de integración económica lo es la integración económica total, que presupone la unificación de las políticas monetaria, fiscal, social y anticíclica, además de requerir el establecimiento de una autoridad supranacional, cuyas decisiones sean obligatorias para los estados miembros.²

Podemos decir que prácticamente existe consenso entre los autores sobre el tema en cuanto a afirmar que desde el punto de vista comercial, la integración económica, incluso en su forma más rudimentaria o primaria, que sería la zona de libre comercio, supone la fusión de dos o más mercados para formar uno solo y, desde el punto de vista de la producción, supone la complementariedad de factores productivos con el objetivo de producir en términos más eficientes y competitivos respecto de otros mercados o zonas productoras.

Es con base en estos elementos teóricos que podemos distinguir, con meridiana claridad, las políticas de cooperación comercial de las que se orientan hacia la integración. Mientras que, por un lado, en los esquemas de cooperación la competencia entre los agentes comerciales es la que rige básicamente las relaciones económicas; en los procesos de integración, por el otro, se da mayor énfasis a los mecanismos de fusión o asimilación de empresas en la búsqueda de alcanzar los más altos índices tanto de eficiencia como de competitividad, cuya finalidad es enfrentar la competencia de otros bloques comerciales.

2 *Ibidem.*

II. LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA EN MÉXICO

A. Frente a Latinoamérica

Pese a que México ha participado en forma por demás relevante desde sus inicios en el proceso de integración latinoamericana —primero formando parte de la ALALC y posteriormente por la actual ALADI— en realidad no ha existido una verdadera voluntad política de los estados integrantes por alentar e impulsar la integración latinoamericana, ni por parte de México como tampoco por parte del resto de los países latinoamericanos.

No obstante lo anterior, se han dado los pasos indispensables para avanzar en este proceso de integración latinoamericano que se ha concretado en muchos documentos y muy pocos logros. Es lógico que así suceda dado que las acciones emprendidas por los países latinoamericanos, a partir del Tratado de Montevideo 1960 y después a partir de su versión 1980, se han orientado más bien hacia la cooperación comercial que a la integración. Es decir, las economías latinoamericanas presentan características tan similares, que las hacen competitivas entre sí, haciendo prácticamente imposible la fusión, que se sustenta más bien en la complementariedad, en razón de que ningún país latinoamericano ha demostrado estar dispuesto a abandonar sectores productivos en los que no resulta competitivo para especializarse en otros donde presente mejores ventajas comparativas.

B. Frente a la comunidad internacional

Igual situación guarda la participación de México en el Sistema Multilateral de Comercio, integrado por el GATT, los códigos de conducta resultantes de la Ronda Tokio y los demás acuerdos y entendimientos suscritos por México, que desde luego se ubican más bien en el área de la cooperación internacional que en el de la integración económica. Muy limitados han sido los esfuerzos de la comunidad internacional por impulsar la cooperación comercial a través de los acuerdos y convenios suscritos bajo los auspicios del GATT. La mejor muestra del poco interés de los países en avanzar bajo el esquema de la cooperación comercial, se hace evidente en los resultados de las negociaciones de la Ronda Uruguay que eventualmente se encuentran paralizadas más por cuestiones de “honor” de los negociadores que por

situaciones comerciales reales que pudieran resultar infranqueables. El tema agrícola bien podía resolverse bajo los principios de la negociación que fueron acordados en Punta del Este, Uruguay.

C. Frente a América del Norte

Diferente resulta el caso de México frente a América del Norte (Canadá y los Estados Unidos de Norteamérica) con quienes evidentemente existe voluntad política de iniciar un proceso de integración a partir de la constitución formal de una zona de libre comercio, que en realidad incorpora algunas de las características de procesos de integración más avanzados, tales como: eliminación de restricciones o discriminaciones para la libre circulación de factores productivos diferentes a las mercancías (v. gr., el comercio de servicios, los capitales, la tecnología); la armonización de ciertas políticas económicas y el establecimiento de mecanismos supranacionales, por ejemplo para la vigilancia de las políticas nacionales y la solución de diferencias, cuyas decisiones resultarán obligatorias para los países miembros.

a) Características de las zonas de libre comercio en general

Hemos señalado que conforme a la teoría del derecho de la integración, se considera que existe una zona de libre comercio cuando dos o más estados llegan al acuerdo de eliminar las restricciones injustificadas en lo esencial de sus intercambios comerciales y convienen en adoptar un conjunto de disposiciones jurídicas que tienen por objeto garantizar la libre circulación de las mercancías producidas en la región y establecer, con carácter vinculatorio, un conjunto de principios y reglas de conducta aplicable a las actividades económicas incorporadas en el acuerdo constitutivo.

La fusión de los mercados que integran una zona de libre comercio, supone la complementación de los factores productivos con el objeto de alcanzar los mejores niveles de eficiencia y competitividad a nivel internacional. Para alcanzar los mayores niveles de competitividad, cada uno de los mercados integrados debe aportar a los procesos productivos de la zona, aquellos factores que posea en abundancia o en términos más competitivos. El capital, la tecnología, los servicios, los recursos naturales y la mano de

obra, son los factores productivos que en la medida que se aporten en abundancia y en términos competitivos asegurarán que los productos de la zona resulten a su vez competitivos a nivel internacional.

Como hemos señalado, la zona de libre comercio se constituye formalmente mediante la negociación y elaboración de un estatuto jurídico en el que se establecen las reglas o normas aplicables a las relaciones, básicamente económicas, que se generan entre los integrantes de la misma.

Por último, derivado del estudio tanto de la teoría del derecho de la integración como de la teoría económica de la integración, puede afirmarse que los principios fundamentales que materialmente rigen el funcionamiento de una zona de libre comercio, se enuncian en los siguientes términos:

1. La economía de la zona o región se rige por las leyes del mercado. El qué producir, cuándo y cuánto producir, lo determina el mercado de la zona y no el Estado. La rectoría de la economía por parte del Estado es un concepto ajeno al funcionamiento de una zona de libre comercio o unión aduanera, entre otras razones, porque en la zona o unión participan dos o más estados soberanos que aceptan regir su actividad económica por un estatuto jurídico común y no por un Estado en particular.

2. Se privilegian y promueven los conceptos “producto regional o zonal”, “integración regional o zonal” y “desarrollo interdependiente”. Quedan de lado conceptos tradicionales y propios de una economía de orientación nacionalista, tales como producto nacional, integración nacional, desarrollo independiente, etcétera.

3. Cada gobierno de los territorios integrantes de la zona debe sujetar sus políticas económicas y comerciales a las reglas convenidas en el acuerdo constitutivo, entre las que destacan la eliminación de aranceles a “lo esencial” de su comercio. En este sentido, la existencia de actividades exclusivas a cargo del Estado (como el petróleo y la petroquímica básica, electricidad, etc.) y prioritarias atendidas en forma exclusiva por nacionales (como el radio y la televisión, el transporte, la distribución de gas, la explotación forestal, etcétera), resultaría contraria a los principios que rigen en la zona.

III. LA ZONA DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE

Dado que el gobierno mexicano ha concluido las negociaciones internacionales con Canadá y los Estados Unidos de Norteamérica, con miras a la

formación de una zona de libre comercio, que sustituirá a la que ya anteriormente habían formado dichos estados, conviene conocer los principios y disposiciones fundamentales que, incorporados en el tratado constitutivo de dicha zona, son el estatuto jurídico que rige el funcionamiento de la misma.

En el tratado constitutivo de la zona de libre comercio de América del Norte, se incluyeron expresamente los siguientes principios y compromisos jurídicos:

1. El “trato nacional” por el que se garantiza la no discriminación entre los nacionales de un Estado y los nacionales del otro Estado, en todas las materias que fueron objeto de regulación jurídica en el estatuto constitutivo así como en toda norma jurídica, disposición o acción aplicada por cualquiera de los estados.

Las materias que son objeto de regulación en el TLCAN y consecuentemente a las que habrá de aplicarse cada uno de los principios aquí enunciados son las siguientes: *a)* acceso a mercados; *b)* reglas de origen; *c)* disposiciones aduaneras; *d)* obstáculos técnicos; *e)* compras gubernamentales; *f)* comercio de servicios incluyendo los servicios financieros; *g)* entrada temporal de hombres de negocios; *h)* inversiones; *i)* procedimientos para la solución de diferencias; *j)* prácticas desleales de comercio, básicamente dumping y subsidios; *k)* propiedad intelectual (patentes, marcas y derechos de autor) y *l)* todos los sectores productivos, con disposiciones especiales para agricultura, energía (petróleo y electricidad) e industria automotriz.

2. El “derecho de establecimiento” por el que se garantiza a los nacionales de cualquiera de los estados signatarios, el derecho a establecer su negocio en cualquier parte del territorio ubicado dentro de la zona, sujetándose a las reglas que cada Estado aplica a sus nacionales. Respecto de este derecho, cada parte estableció sus propias reservas o áreas restringidas.

3. La “no discriminación” que garantiza a todo agente comercial ubicado en la zona o que realice negocios en la misma, que recibirá un trato tan favorable como el que reciban otros agentes comerciales oriundos de la zona o establecidos en la misma.

4. La “consolidación arancelaria” que garantiza la inamovilidad de los niveles arancelarios aplicables a las mercancías una vez que han alcanzado la tasa cero, salvo la aplicación negociada de medidas de salvaguardias.

5. La eliminación de obstáculos a las importaciones y exportaciones, por el que se garantiza la libre circulación de las mercancías producidas en la zona

dentro del territorio de la misma, sin más limitaciones que aquellas que se apliquen a las mercancías domésticas.

6. La libre circulación de servicios, capitales (inversiones) y tecnología. En una etapa más adelantada, deberá incluirse desde luego la libre circulación de la mano de obra, constituyéndose así, formalmente, el mercado común norteamericano.

7. La “transparencia” por el que se garantiza que toda norma o disposición que pudiera afectar a los procesos productivos y comerciales de la zona deberá incorporarse, previo a su aplicación, en disposiciones públicas de carácter general expedidas por la autoridad competente y dadas a conocer con anticipación adecuada.

8. La “notificación de medidas” y “las consultas previas”, por el que los gobiernos se obligan a notificar a su contraparte comercial toda medida que deseen adoptar en su territorio que pudiera afectar los compromisos acordados o las normas convenidas, asimismo, se obligan a aceptar cualquier consulta que sobre dichas materias les solicite su contraparte comercial y a celebrar las mismas con comprensión de las razones en que la solicitud se fundamente.

9. La sujeción vinculante a procedimientos de solución de diferencias, por el que se garantiza la exacta observancia del tratado, por cada una de las partes que integran la zona y la eficaz solución de las diferencias que pudieran surgir entre los integrantes de la misma con motivo de la aplicación e interpretación de las disposiciones contenidas en el tratado. Para ello se conviene en la creación de órganos supranacionales a los que se otorga poder de decisión y resolución con carácter vinculatorio.

Todos estos principios fueron adecuadamente recogidos e incorporados en el tratado constitutivo de la zona de libre comercio, celebrado por Canadá, los Estados Unidos de Norteamérica y México. Dicho documento es el estatuto jurídico en el que se establecen las reglas de conducta que rigen las relaciones económicas entre los gobiernos de los países que la integran y entre las empresas ubicadas en la misma.

Analizar cada uno de estos temas es el objetivo de la presente obra, de la que nos ha correspondido desarrollar el tema de acceso a mercados.

IV. EL ACCESO A MERCADOS EN LA ZONA DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE

Es en el capítulo III, identificado como “Trato nacional y acceso de bienes al mercado”, en el que se incluyeron las disciplinas básicas sobre acceso a mercados del Tratado de Libre Comercio. En 18 artículos (del 300 al 318), distribuidos en cinco subcapítulos, 18 anexos y un anexo con la lista de aranceles de cada país, se contienen las obligaciones y derechos que los signatarios del tratado adquirieron mediante la suscripción del mismo.

A. *Ámbito multilateral*

Canadá, Estados Unidos de Norteamérica y México, son partes signatarias del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y, en consecuencia, deben cumplir con los preceptos que en dicho acuerdo multilateral se contienen acerca de la formación de zonas de libre comercio. Básicamente, es en el artículo XXIV-4 y 5 del GATT en el que se regula este tema, por lo que se considera conveniente recordar sus términos.

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 sin obstaculizar el de otras partes contratantes con estos territorios.

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 la unión aduanera...; b) en el caso de una zona de libre comercio o de un acuerdo provisional tendente 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 las 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.³

B. Estructura general del capítulo III del TLCAN

Hemos señalado que es en el capítulo III en el que básicamente se desarrolla el tema de acceso a mercados. Este capítulo se integra por cinco partes fundamentales distribuidas en 18 artículos. Dichas partes son: *a)* trato nacional; *b)* aranceles; *c)* medidas no arancelarias; *d)* consultas y *e)* definiciones. A continuación revisaremos cada una de estas partes o secciones.

a) Trato nacional

Conforme a lo dispuesto por el artículo 300 del TLCAN, las reglas incorporadas en el capítulo III se aplicarán al comercio de bienes de cada una de las partes, incluyendo los bienes que integran el sector automotriz, textiles, vestido y cualquier otro bien que este sujeto a disposiciones especiales, salvo que en dichas disposiciones se prevea lo contrario.

El principio fundamental de “trato nacional” fue incorporado al TLCAN recurriendo al texto del artículo III del GATT, que por su importancia conviene reproducir:

ARTÍCULO III DEL GATT

Trato nacional en materia de tributación y de reglamentación

Interiores

I. Las partes contratantes reconocen que los impuestos y otras cargas interiores, así como las leyes, reglamentos y prescripciones que afecten la venta, la oferta para la venta, la compra, el transporte, la distribución o el uso de productos en el mercado interior y las reglamentaciones cuantitativas interiores que prescriban la mezcla, la transformación o el uso de ciertos productos en cantidades o en proporciones determinadas, no deberfan aplicarse a los productos importados o nacionales de manera que se proteja la producción nacional.

³ *Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)*, Ginebra, publicación de la Secretaría del GATT, 1986.

2. Los productos del territorio de toda parte contratante importados en el de cualquier otra parte contratante no estarán sujetos, directa ni indirectamente, a impuestos u otras cargas interiores, de cualquier clase que sean superiores a los aplicados, directa o indirectamente, a los productos nacionales similares. Además, ninguna parte contratante aplicará, de cualquier otro modo, impuestos u otras cargas interiores a los productos importados o nacionales, en forma contraria a los principios enunciados en el párrafo 1.

3. En lo que concierne a todo impuesto interior vigente que sea incompatible con las disposiciones del párrafo 2, pero que esté expresamente autorizado por un acuerdo comercial en vigor el 10 de abril de 1947 y en el que se consolidaba el derecho de importación sobre el producto gravado, la parte contratante que aplique el impuesto podrá diferir, en lo que se refiere a dicho impuesto, la aplicación de las disposiciones del párrafo 2, hasta que pueda obtener la exención de los compromisos contraídos en virtud de dicho acuerdo comercial y recobrar así la facultad de aumentar ese derecho en la medida necesaria para compensar la supresión de la protección obtenida con dicho impuesto.

4. Los productos del territorio de toda parte contratante importados en el territorio de cualquier otra parte contratante no deberán recibir un trato menos favorable que el concedido a los productos similares de origen nacional, en lo concerniente a cualquier ley, reglamento o prescripción que afecte a la venta, la oferta para la venta, la compra, el transporte, la distribución y el uso de estos productos en el mercado interior. Las disposiciones de este párrafo no impedirán la aplicación de tarifas diferentes en los transportes interiores, basadas exclusivamente en la utilización económica de los medios de transporte y no en el origen del producto.

5. Ninguna parte contratante establecerá ni mantendrá una reglamentación cuantitativa interior sobre la mezcla, la transformación o el uso, en cantidades o proporciones determinadas, de ciertos productos, que requiera, directa o indirectamente, que una cantidad o proporción determinada de un producto objeto de dicha reglamentación provenga de fuentes nacionales de producción. Además, ninguna parte contratante aplicará, de cualquier otro modo, reglamentaciones cuantitativas interiores en forma incompatible con los principios enunciados en el párrafo 1.

6. Las disposiciones del párrafo 5 no se aplicarán a ninguna reglamentación cuantitativa interior vigente en el territorio de cualquier parte contratante el 1 de julio de 1939, el 10 de abril de 1947 o el 24 de marzo de 1948, a opción de dicha parte contratante, a condición de que toda reglamentación de esa índole, incompatible con las disposiciones del párrafo 5, no sea modificada en detrimento de las importaciones y de que sea considerada como un derecho de aduana a los efectos de negociación.

7. No se aplicará reglamentación cuantitativa interior alguna sobre la mezcla, la transformación o el uso de productos en cantidades o proporciones determi-

nadas de manera que se repartan estas cantidades o proporciones entre las fuentes exteriores de abastecimiento.

8. a) Las disposiciones de este artículo no se aplicarán a las leyes, reglamentos y prescripciones que rijan la adquisición, por organismos gubernamentales, de productos comprados para cubrir las necesidades de los poderes públicos y no para su reventa comercial ni para servir a la producción de mercancías destinadas a la venta comercial.

b) Las disposiciones de este artículo no impedirán la concesión de subvenciones exclusivamente a los productores nacionales, incluidas las subvenciones procedentes de la recaudación de impuestos o cargas interiores aplicados de conformidad con las disposiciones de este artículo y las subvenciones en forma de compra de productos nacionales por los poderes públicos o por su cuenta.

9. Las partes contratantes reconocen que el control de los precios interiores por la fijación de niveles máximos, aunque se ajuste a las demás disposiciones de este artículo, puede tener efectos perjudiciales en los intereses de las partes contratantes que suministren productos importados. Por consiguiente, las partes contratantes que apliquen tales medidas tendrán en cuenta los intereses de las partes contratantes exportadoras, con el fin de evitar, en toda la medida de lo posible, dichos efectos perjudiciales.

10. Las disposiciones de este artículo no impedirán a toda parte contratante establecer o mantener una reglamentación cuantitativa interior sobre las películas cinematográficas impresionadas, (*sic*) de conformidad con las prescripciones del artículo IV.⁴

b) Aranceles

El tema se puede abordar bajo tres subtítulos: desgravación arancelaria, mecanismos de exención de aranceles a insumos utilizados para exportar e importación temporal. A continuación revisamos cada uno de ellos.

Desgravación arancelaria

Uno de los objetivos fundamentales de la zona de libre comercio en general es, sin duda, la eliminación total de las medidas arancelarias y no arancelarias que obstaculizan la libre circulación de mercancías por el territorio de la misma. Para alcanzar este objetivo, los países signatarios del TLCAN adoptaron el compromiso general contenido en el artículo 302 que se desglosa en tres compromisos básicos: no incrementar ningún arancel

⁴ *Ibidem*.

existente, no adoptar ningún arancel nuevo y eliminar los aranceles existentes de acuerdo con las listas de cada país.

Por tratarse de un proceso de integración que se inicia a través de la formación de una zona de libre comercio, el desvanecimiento y eventual desaparición de los impuestos aplicados a la importación y la exportación de mercancías sólo beneficia a los productos considerados originarios de la región, es decir, sólo los productos que pueden considerarse como producidos en la región o zona de libre comercio, de acuerdo con las reglas sobre origen que también fueron convenidas en el tratado, podrán beneficiarse de la eliminación de aranceles. En consecuencia, los gobiernos de los tres países conservan su plena soberanía para modificar el arancel aplicable bajo el principio de nación más favorecida, negociado con las partes contratantes del GATT, así como para modificar los niveles arancelarios derivados de otros esquemas preferenciales, en los cuales no existe la obligación de hacerlos extensivos a los países signatarios del TLCAN.

Si bien es cierto que los países signatarios del TLCAN no están obligados a hacer extensivos los beneficios negociados bajo este esquema de integración al resto de las partes contratantes del GATT, también lo es que están obligados a respetar los derechos de terceros países no incrementándoles el arancel como resultado de la formación de la zona de libre comercio.

Categorías de desgravación

Dado que el compromiso asumido por las partes en el TLCAN fue el de eliminar gradualmente los aranceles aplicables a la importación y exportación de mercancías, se acordaron cinco categorías de desgravación:

Categoría A, en la que se ubican los productos que quedarán libres de arancel al momento en que entre en vigor el TLCAN.

Categoría B, en la que se ubican los productos que quedarán libres de arancel al término de una etapa de cinco años, con reducciones arancelarias equivalentes al 20% anual.

Categoría C, en la que se ubican los productos que quedarán libres de arancel al término de una etapa de diez años, con reducciones arancelarias equivalentes al 10% anual.

Categoría C +, en la que se ubican los productos que quedarán libres de arancel al término de una etapa de quince años, con reducciones arancelarias equivalentes al 6.6% anual.

También se convinieron fórmulas *ad hoc* para un número limitado de productos.

La lista específica para cada país en la que se contiene la categoría de desgravación para cada producto, forma parte de los anexos del TLCAN y resultaría excesivo e innecesario incluirla en este breve ensayo. Podemos, sin embargo, hacer algunos comentarios sobre el resultado de las negociaciones en términos globales.

Resultado de las negociaciones

Uno de los resultados sobresalientes que México obtuvo en beneficio de un importante número de productos, fue la consolidación del Sistema Generalizado de Preferencias, tanto de los Estados Unidos de Norteamérica (SGP) como de Canadá (GPT). Este resultado significa para México la eliminación de aranceles, bajo la categoría A de desgravación, para 4 203 fracciones arancelarias, que representan el 38.7% de las importaciones de los Estados Unidos de Norteamérica provenientes de México y de 2 199 fracciones arancelarias, así como la reducción inicial de aranceles para las 3 404, ambas de la tarifa canadiense, que en conjunto suman las 5 603 fracciones arancelarias que integran el GPT de ese país y representan el 66% de las importaciones de Canadá provenientes de México. La eliminación de la incertidumbre que provocaba el Sistema Generalizado de Preferencias sobre retiros anuales o eliminación definitiva de productos beneficiados, es otro logro importante en beneficio de los exportadores mexicanos.

Balance global de la negociación

De acuerdo con la información oficial distribuida por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, el balance global de la negociación es el siguiente:

Porcentajes del número de fracciones

Ofrecidos para desgravación inmediata:

México a EUA 49.9%

México a Canadá 48.7%

EUA a México 74.8%

Canadá a México 56.4%

Ofrecidos para desgravación en mediano plazo:

México a EUA 20.9%
México a Canadá 20.7%
EUA a México 11.9%
Canadá a México 26.8%

Ofrecidos para desgravación en largo plazo:

México a EUA 28.9%
México a Canadá 30.0%
EUA a México 12.1%
Canadá a México 16.1%

Ofrecidos para desgravación en plazo extra largo:

México a EUA 0.2%
México a Canadá 0.5%
EUA a México 1.3%
Canadá a México 0.7%

Porcentajes de valor de las importaciones no petroleras

Ofrecidos para desgravación inmediata:

México a EUA 41.4%
México a Canadá 41.0%
EUA a México 79.9%
Canadá a México 78.3%

Ofrecidos para desgravación en mediano plazo:

México a EUA 19.3%
México a Canadá 18.6%
EUA a México 12.5%
Canadá a México 8.5%

Ofrecidos para desgravación en largo plazo:

México a EUA 37.7%
México a Canadá 38.6%
EUA a México 6.3%
Canadá a México 13.2%

Ofrecidos para desgravación en plazo extra largo:

México a EUA 1.5%

México a Canadá 1.9%

Resultado de las negociaciones

Para un número importante de sectores productivos, México obtuvo una desgravación inmediata; bajo la categoría "A", dentro del conjunto, sobresalen por el importante potencial exportador que presenta nuestro mercado, los siguientes sectores: camarón, langosta y sardinas; petroquímica; farmacéuticos; pinturas; perfumes y cosméticos; jabones; pegamentos; rollos para fotografía; especialidades químicas; plásticos; curtiduría; madera en tabletas y en triplay; manufacturas de papel; manufacturas de cobre; aluminio y sus manufacturas; plomo y sus manufacturas; herramientas y utensilios; enseres domésticos; grúas, compresores y bombas; envases de vidrio; manufacturas eléctricas; juguetes; automóviles de pasajeros; carros de ferrocarril; motocicletas y muebles.

México, por otra parte, se comprometió a una apertura inmediata en los siguientes sectores: monitores e impresoras para computadoras; unidades de memoria para computadoras; locomotoras diesel-eléctricas; componentes de computadoras; fotocopiadoras; circuitos modulares para cómputo; instrumentos de precisión; teléfonos celulares; *bulldozers* de orugas; turbinas para aviones; circuitos integrados; discos de *software*.

Es notable el hecho de que, el 80% del valor de las importaciones que México desgravará de inmediato, corresponde a bienes de capital (maquinaria, equipo electrónico, equipo de transporte no automotriz e instrumentos) y productos químicos para los que no existe producción nacional.

En general, la desgravación inmediata incluye insumos de alta tecnología no producidos en México. Se reconoce así la necesaria especialización en los procesos productivos que deberá regir el desarrollo económico de la región.

Algunos sectores productivos cuya desgravación fue negociada para México dentro del largo plazo, son los siguientes: autos grandes para pasajeros; refrigeradores domésticos; manufacturas plásticas diversas; autos medianos de pasajeros; cargadores para transportes de mercancías; pañales; interruptores eléctricos; máquinas niveladoras; carbonato de sodio; lavadoras domésticas automáticas; vehículos para usos especiales; lingote de aluminio; máquinas retroexcavadoras y especialidades químicas diversas.

Algunos productos cuya exportación a Estados Unidos de Norteamérica desde México quedó liberada de inmediato son los siguientes: autos medianos de pasajeros; autos compactos de pasajeros; motores automotrices; plata en bruto; partes de carrocería; partes de computadora; azufre en bruto; computadoras; envases de vidrio y estufas domésticas.

Otro resultado importante tiene que ver con la negociación de 252 fracciones arancelarias de la tarifa americana que actualmente mantienen elevadas tasas arancelarias afectando exportaciones mexicanas. En relación con estas fracciones, la negociación concluyó en los siguientes términos: *a)* para 70 fracciones, la eliminación del arancel se hará en forma inmediata; *b)* para 106 fracciones, el plazo estará en la categoría "B"; *c)* para 52 fracciones, el plazo será el que corresponde a la categoría "C" y para 24 fracciones, el plazo de desgravación se convino bajo la categoría "C +".

Mecanismos de exención de aranceles

En este tema, el gobierno mexicano anunció que sus objetivos de negociación serían los siguientes: *a)* preservar los mecanismos de importación temporal, base del funcionamiento de los esquemas maquilador y PITEX; *b)* maximizar beneficios de desgravación arancelaria del valor agregado en México por empresas maquiladoras y PITEX; *c)* promover el uso de insumos regionales y flexibilidad para utilizar insumos no regionales en donde la región no sea proveedor competitivo, mediante reglas de origen equilibradas y *d)* obtener periodos de transición adecuados para ajustar los esquemas maquilador y PITEX a las condiciones de libre comercio.

Los resultados de la negociación en este tema y específicamente en relación con los insumos incorporados a los productos exportados, se recogieron en el artículo 303 del Tratado de Libre Comercio y básicamente se concretaron en los siguientes compromisos: *a)* en siete años no habrá cambio en los programas existentes; *b)* al octavo año, entra en operación una fórmula para exentar o devolver aranceles sobre los insumos no regionales incorporados a productos exportados. Conforme a esta fórmula, los exportadores que incorporen insumos no regionales en los productos que exporten, tendrán derecho a la exención o devolución de la menor de dos cantidades: *a)* aranceles pagaderos en el país exportador sobre insumos no regionales incorporados en el producto exportado; o, *b)* aranceles pagados sobre el producto exportado en el país importador final.

Las características relevantes de esta fórmula son las siguientes: *a)* sólo afecta el comercio con Estados Unidos de Norteamérica y Canadá, las exportaciones al resto del mundo no se ven afectadas; *b)* sólo afectan a insumos no regionales. Los insumos originarios continúan disfrutando de la exención total, incluso durante el periodo de transición, ya que por tratarse de mercancía originaria de la región, automáticamente se considera libre de pago de aranceles al retornar a su país de origen; *c)* las maquiladoras netamente regionales no sufren ninguna afectación; *d)* se conserva la posibilidad de realizar importaciones temporales libres de arancel y *e)* el pago de aranceles sobre insumos de acuerdo con la fórmula, se efectúa a más tardar 60 días después de realizar la exportación.

Conforme a lo expresado por el gobierno mexicano, los objetivos de la fórmula son tres: *a)* evitar doble imposición arancelaria sobre insumos no regionales; *b)* evitar que se hagan extensivos a terceros países las preferencias negociadas en el TLCAN, y *c)* igualar la carga arancelaria de industrias que producen para el mercado interno y para la exportación.

Insumos para exportar e importación temporal

En relación con el funcionamiento de las maquiladoras, se acordó eliminar, en un plazo de ocho años, la restricción que actualmente existe para realizar ventas en el mercado interno. Al concluir el primer año de vigencia del TLCAN, se autorizará hasta 55% de ventas al mercado interno; al término del segundo año, el porcentaje se elevará al 60% y al término del octavo año, se eliminará la restricción.

En relación con las operaciones de importación temporal, se convino en liberar de arancel, a la entrada en vigor del TLCAN, toda mercancía que se clasifique como muestras, equipo deportivo, equipo profesional, etcétera. Este compromiso se incluyó en los artículos 305 y 306 del tratado. En relación a la reimportación de productos sometidos a reparación en otros países, se convino en la eliminación total de los aranceles que corresponderían a dichos productos, independientemente del origen del producto reparado. Este compromiso se localiza en el artículo 308 del TLCAN.

c) Medidas no arancelarias

Se convino en la eliminación de las barreras no arancelarias que afectan a la libre circulación de mercancías en la región. Este compromiso se concretó en los siguientes puntos.

Trato nacional. Este compromiso se aplica a los impuestos internos; las reglamentaciones sobre ventas internas, oferta y compra de productos; distribución y transportación de productos; procesamiento o uso de productos.

Eliminación de restricciones a la importación y a la exportación. Se incorporó el principio contenido en el artículo XI del GATT, que dice:

ninguna parte contratante impondrá ni mantendrá... prohibiciones ni restricciones a la importación de un producto del territorio de otra parte contratante o a la exportación o a la venta para la exportación de un producto destinado al territorio de otra parte contratante, ya sean aplicadas mediante contingentes, licencias de importación o de exportación, o por medio de otras medidas.

Se convinieron las excepciones previstas en el artículo XI del Acuerdo General, relativas a la escasez aguda de alimentos u otros productos esenciales y las restricciones necesarias para la aplicación de normas de control de calidad, entre otras. También se incluyeron las excepciones generales previstas en los artículos XX y XXI del Acuerdo General, que sean necesarias para proteger la salud pública, la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales, así como las que se requieran para proteger los tesoros nacionales de valor artístico, histórico o arqueológico.

Eliminación de impuestos a la exportación. Se convino en la no aplicación de impuestos a la exportación, a menos de que sean: a) aplicados también al consumo interno y, b) aplicados a todos los países miembros.

Se consideran excepciones al principio general sobre eliminación de impuestos a la exportación, únicamente para México, los impuestos que se utilicen para: a) asegurar disponibilidad de productos de la canasta básica durante programas de estabilización; b) evitar desviaciones al extranjero de productos subsidiados de la canasta básica, y c) evitar escasez crítica de alimentos en general.

Si las exportaciones se sujetan a restricciones, de conformidad con lo que dispone el artículo XX (9), (i) y (j) del Acuerdo General (GATT), las partes convinieron en asumir el compromiso de mantener constante la proporción

que las exportaciones representan de la disponibilidad total de una mercancía en un país, En este supuesto, México obtuvo una salvaguarda en relación con los energéticos.

Eliminación de derechos aduaneros. Se acordó la eliminación de los derechos aduaneros existentes a más tardar para el 30 de junio de 1999. Adicionalmente se convino en no adoptar nuevos derechos aduaneros.

Disciplinas sobre marcado de origen. Se confirmó el derecho de cada país a requerir marcado para informar a consumidores sobre el origen de las mercancías. Se acordó en consecuencia, evitar que la aplicación de marcas de origen se convierta en barreras no arancelarias injustificadas, convirtiéndose en que se deberá minimizar las dificultades y los costos que el requisito de marcado de origen ocasione a las industrias del país exportador.

Productos distintivos. Se acordó el reconocimiento mutuo de productos distintivos para efectos de etiquetado y normas, tales como: Mezcal, Tequila, Tennessee Whiskey, Bourbon Whiskey y Canadian Whiskey.

d) Consultas

El artículo 316 del TLCAN, incluye el compromiso que adquieren las partes para establecer un comité de comercio de bienes, integrado por representantes de cada una ellas, que se reunirá a solicitud de cualquiera de las partes o de la comisión para considerar algún asunto relacionado con las materias del capítulo III del tratado.

Se convino también en que, cuando menos una vez al año, las partes convocarán a una reunión de los funcionarios responsables de aduanas, migración, inspección de productos alimenticios y agrícolas, instalaciones de inspección fronteriza, así como reglamentación del transporte, con el propósito de tratar cuestiones relacionadas con el movimiento de bienes a través de los puertos de entrada de las partes.

e) Definiciones

Es en el artículo 318 en el que las partes signatarias del TLCAN expresaron su acuerdo respecto de la definición de ciertos preceptos cuyo uso será muy frecuente en la operación práctica del tratado. Sobresalen por su importancia, la definición de arancel aduanero, que para efectos del TLCAN significa:

cualquier impuesto o arancel a la importación; cualquier cargo de cualquier tipo aplicado en relación a la importación de bienes, incluida cualquier forma de sobretasa o cargo adicional a las importaciones, excepto: *a)* cualquier cargo equivalente a un impuesto interno de conformidad con el artículo III:2 del GATT, o cualquier disposición equivalente de un acuerdo sucesor del cual todas las partes sean parte, respecto a bienes similares, competidores directos o sustitutos, de la parte, o respecto a bienes a partir de los cuales se haya manufacturado o producido total o parcialmente el bien importado; *b)* cualquier impuesto antidumping o cuota compensatoria que se aplique de acuerdo a las leyes internas de la parte y no sea incompatible con las disposiciones del capítulo XIX, “Revisión y solución de controversias en materia de antidumping y cuotas compensatorias”; *c)* cualquier derecho u otro cargo relacionado con la importación, proporcional al costo de los servicios prestados; *d)* cualquier prima ofrecida o recaudada sobre bienes importados, derivada de todo sistema de licitación, respecto a la aplicación de restricciones cuantitativas a la importación o de acuerdos de aranceles-cuota y; *e)* cualquier derecho aplicado de conformidad con la sección 22 de la United States Agricultural Adjustment Act, supeditado a las disposiciones del capítulo VII, “Sector agropecuario y medidas sanitarias y fitosanitarias”.

Otros términos que se definen son: “aparato de sistema de redes locales”; “bienes importados para propósitos deportivos”; “bienes destinados a exhibición o demostración”; “exención de aranceles aduaneros”; “fracción arancelaria”; “la totalidad de las exportaciones”; “libre de impuestos”; “licores destilados”; “materiales publicitarios impresos”; “muestras comerciales de valor insignificante”; “oferta total”; “películas publicitarias”; “programas de diferimiento de aranceles”; “prueba suficiente”; “reparaciones y alteraciones” y “requisito de desempeño”.