

EL AGOTAMIENTO DEL TLCAN Y LA NUEVA POLÍTICA COMERCIAL DE MÉXICO

MÓNICA GAMBRILL[†]

INTRODUCCIÓN

Se suele decir que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) está agotado, y es cierto, pero no por haber completado el calendario de la desgravación arancelaria después de sus primeros 15 años. Poco después de su entrada en vigor en 1994, los grandes cambios geopolíticos que se estaban dando en el mundo hicieron que México perdiera las preferencias regionales que Estados Unidos y Canadá le otorgaron en el TLCAN frente a terceros países, no tanto por los demás tratados de libre comercio que Estados Unidos y Canadá han firmado desde entonces con otros países, sino sobre todo por la repentina duplicación en el número de países miembros de la Organización Mundial de Comercio (OMC), entre ellos la República Popular de China.¹

En respuesta a estos cambios, México ha adoptado una serie de políticas comerciales cuya lógica no se comprendería dentro del contexto de un acuerdo preferencial de libre comercio de corte tradicional, que debería consistir precisamente en otorgar preferencias a países miembros, excluyendo terceros países de ellas. El propósito de este trabajo es, entonces, explicar estas nuevas políticas que el gobierno de México ha adoptado, la manera

[†] En homenaje a nuestra desaparecida colega Mónica Gambrill reeditamos este excelente trabajo suyo publicado originalmente en nuestro libro *Mercados e inserción de México en el mundo*, México, Consejo Nacional de Universitarios/Juan Pablos Editor, México, 2012. Sus profundas reflexiones son de gran relevancia para el México de hoy.

¹ De los 153 miembros que había en la OMC el 23 de julio de 2008, 81 pasaron del GATT el día de la creación de la nueva organización, el 1 de enero de 1995. Entre esta fecha y el 23 de julio de 2008 ingresaron 72 nuevos miembros, más observadores, algunos de los cuales ya se han convertido en miembros. World Trade Organization, "Understanding the WTO: The Organization, Members and Observers", disponible en <http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org6_e.htm>, consultado el 28 de marzo de 2010.

en que justifica esta toma de decisiones, así como el sentido que sus acciones cobran cuando se ubican dentro del contexto de redes globales de proveeduría de insumos industriales para la subcontratación internacional de las empresas estadounidenses. En el primer apartado se demostrará cómo una serie de decretos ejecutivos, desde 1998 hasta la actualidad, han cambiado algunas de las preferencias regionales que el TLCAN había creado. En el segundo apartado, los motivos por los cuales el gobierno ha realizado estos ajustes. En el tercero, otras políticas complementarias para establecer la infraestructura para desempeñar esta nueva función económica, y en las conclusiones, las implicaciones que esta nueva política comercial puede tener para el futuro de la integración regional en América del Norte.

LA DESGRAVACIÓN UNILATERAL DE MÉXICO FRENTE A TERCEROS PAÍSES

Aun cuando el calendario de desgravación preferencial negociado en el TLCAN no altera en lo más mínimo los aranceles que sus miembros cobran sobre importaciones provenientes de terceros países, desde 1998 México ha seguido una política de desgravación arancelaria unilateral frente al resto del mundo, consistente en reducir sus aranceles nación más favorecida (NMF) a los mismos niveles que Estados Unidos —eso es mucho más de lo que se había negociado multilateralmente en la OMC— sin pedir nada a cambio. Esta extraña política comercial se ha llevado a cabo mediante una serie de decretos presidenciales cuya razón de ser se explicará a continuación, empezando con el más reciente.

El 24 de diciembre de 2008, en un decreto presidencial² que tendrá el efecto acumulado de reducir el arancel promedio NMF de México de 10.4% a finales del antemencionado año, a sólo 4.3% a finales de 2012,³ México reducirá sus aranceles sobre la importación de un total de 8 368 fracciones arancelarias a lo largo de este periodo de cuatro años, lo que comprende 69% de las fracciones de la tarifa del impuesto general de importación (TIGI), convirtiendo de esta manera al país en uno de los más abiertos del mundo.

² *Diario Oficial de la Federación*, Cuarta y Quinta Secciones/Secretaría de Economía, *Decreto por el que se modifica la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación*, 24 de diciembre de 2008. En este trabajo, se referirá a este decreto como “el decreto del 24 de diciembre de 2008” o, simplemente, “el Decreto” —no obstante el hecho de que, en esa misma fecha, la Secretaría de Economía emitió otro decreto con exactamente el mismo nombre, referente a la implementación del acuerdo del TLCAN en materia de importación de vehículos usados provenientes de Estados Unidos o Canadá.

³ *Trade Links/Lazos Comerciales*, año 7, núm. 1, enero de 2009, disponible en <www.dof.gob.mx>. *Lazos Comerciales* es una publicación mensual de la Misión de México ante la Unión Europea en Bruselas cuya página de internet es <<http://www.economia-bruselas.gob.mx>>.

Lo que se desgrava mediante este decreto son productos industrializados, con excepción de apenas cinco fracciones agrícolas.⁴ El 80% de las fracciones corresponden a la suma de dos categorías de productos: suministros industriales, por un lado, y bienes de capital, sus piezas y accesorios (excepto transporte) por el otro. En cambio, sólo 13% corresponden a artículos de consumo, y el restante 7% se considera indeterminado.⁵ Esto permite suponer que el propósito del Decreto es la proveeduría de insumos importados para la industria local, cuya importación desde terceros países se fomenta mediante la desgravación unilateral.

El Decreto continúa con una política comercial que empezó a partir de noviembre de 1998, cuando se emitió el primero de una serie de Programas Sectoriales (Prosec).⁶ En su totalidad, los Prosec llegaron a desgravar bienes intermedios provenientes de terceros países en 2 398 fracciones arancelarias, beneficiando exclusivamente a aquellas empresas participantes en dichos programas dentro de 24 diferentes sectores industriales.⁷ Lo que hizo el Decreto del 24 de diciembre de 2008 fue incorporar todas estas desgravaciones Prosec, que tenían que renovarse cada año, a la tarifa NMF de México y agregar otras 5 970 nuevas fracciones a la lista.

⁴ Se ha contado con la asistencia de la técnica académica del CISAN-UNAM, licenciada Marcela Osnaya Ortega, en el manejo estadístico de estas 8 368 fracciones arancelarias, su tabulación cruzada con las 2 398 fracciones arancelarias de los Programas de Promoción Sectorial (Prosec), y su comparación con las *Broad Economic Categorías* (BEC), que diferencian entre productos según su uso, ya sea como bienes intermedios o bienes finales.

⁵ Para calcular estos porcentajes se cruzaron las fracciones del Decreto con aquellas de las BEC, ambas al nivel más desagregado posible: de seis dígitos en el BEC versus ocho dígitos en el Decreto. Los resultados cayeron en siete grandes categorías del BEC, que, en orden descendente de importancia, son: “Suministros industriales no especificados en otra partida” (57.2%), “Bienes de capital (excepto el equipo de transporte) y sus partes y accesorios” (22.6%), “Artículos de consumo no especificados en otra parte” (13.4%), “Equipo de transporte y sus piezas y accesorios” (6.3%), “Combustibles y lubricantes” (0.4%), “Alimentos y bebidas” (0.1%), y “Bienes no especificados en otra partida” (0.1%). Cabe notar que 402 de las 8 368 fracciones arancelarias desgravadas por el Decreto, o sea 4.9%, no se encontraron en el BEC, por lo que los cálculos se hicieron sobre la base de un total de 7 972 fracciones arancelarias.

⁶ Mónica Gambrell, “El Tratado de Libre Comercio de América del Norte: implicaciones para la política industrial de México”, en José Luis Calva (coord.), *Agenda para el desarrollo*, vol. I, *Globalización y bloques económicos: mitos y realidades*, México, H. Congreso de la Unión/Miguel Ángel Porrúa/UNAM, 2007, pp. 193-200.

⁷ Esta política se implementó en etapas, mediante una serie de decretos: “Decreto que establece diversos programas de promoción sectorial”, *Diario Oficial de la Federación*, 14 de noviembre de 1998; derogado por otro del mismo nombre del 9 de mayo de 2000, 2º transitorio; derogado por otro del 31 de diciembre de 2000 (reformado el 1 de marzo, 18 de mayo, 7 de agosto y 31 de diciembre de 2001); y por otro del 2 de agosto de 2002 (reformado el 4 de marzo de 2008 y el 27 de mayo de 2008). Nótese que al calcular el número de fracciones incluidas en estos decretos Prosec se contabilizaron una sola vez, independientemente de sus repeticiones en diferentes programas sectoriales.

Por el carácter general y permanente de las tarifas NMF de la nación, el Decreto abrió el acceso a estos 8 368 tipos de bienes a todo tipo de personas, tanto físicas como morales, en vez de sólo a las grandes empresas Prosec, y confirió carácter permanente a la desgravación, si bien podrían revertirse hasta el momento en que se consoliden en la OMC. Entonces, el Decreto profundizó la política anunciada desde 1998 con los primeros Prosec, ampliando a toda la industria manufacturera las repercusiones que éstos han tenido para los 24 sectores cubiertos, a saber: la eliminación de toda preferencia arancelaria para bienes intermedios de origen regional, al generalizar los mismos aranceles a terceros países.⁸

Juntos, Prosec y el Decreto conforman una nueva política comercial que no sólo cambió el TLCAN en cuanto a las preferencias para los miembros sino también el objetivo de los planes de desarrollo industrial anteriores, trazado por diferentes gobiernos federales desde principios de la apertura comercial en 1983. Dichos planes, inspirados en el modelo del Sudeste Asiático, intentaban reconvertir a la industria manufacturera nacional en proveedora de insumos industriales para la IME, sustituyendo las importaciones temporales para la IME por la proveeduría local de insumos industriales.⁹

El TLCAN fue compatible con estos planes de desarrollo anteriores en la medida en que pactó la terminación de las importaciones temporales de terceros países a México, que entraban principalmente bajo los programas de la Industria Maquiladora de Exportación (IME) y el Programa de Importación Temporal para la Exportación (Pitex), ambos cubiertos luego por los Prosec. Se afirma esto porque, bajo el TLCAN, estos insumos provenientes de terceros países iban a tener que pagar el arancel NMF de México al término del periodo de transición de siete años, empezando el 1 de enero de 2001, proveyendo de esta manera un fuerte estímulo para su producción local.¹⁰

Estas reglas del TLCAN podrían haber disuadido el uso de insumos de terceros países, al encarecerlos con el cobro de los aranceles NMF de México, que eran mucho más altos que los de Estados Unidos. Sin embargo, como ya se ha visto, los Prosec anunciaron la desgravación del primer sector manufacturero desde finales de 1998, expandiéndose paulatinamente a 24,

⁸ Mónica Gambrill, "El Tratado de Libre Comercio de América del Norte: Implicaciones para la política industrial de México", en *Globalización y bloques económicos*, op. cit., pp. 193-200.

⁹ Mónica Gambrill, "México en la globalización: integración industrial y competencia", en Jorge Basave K. y Miguel Ángel Rivera Ríos (eds.), *Globalización, conocimiento y desarrollo. Teoría y estrategias de desarrollo en el contexto del cambio histórico mundial*, tomo II, México, UNAM/IIIE, 2009, pp. 209-226.

¹⁰ Mónica Gambrill, "La política salarial de las maquiladoras: mejoras posibles bajo el TLC", en *Comercio Exterior*, Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C., vol. 44, núm. 7, México, julio de 1995, pp. 543-549.

dando aviso anticipado de que una nueva política comercial entraría en vigor el 1 de enero de 2001, justo cuando terminaría el periodo de transición del TLCAN, basado en una reducción o eliminación unilateral de aranceles NMF, en vez de haberlos mantenido en el mismo nivel que antes.

Es decir que desde el inicio de los Prosec quedó claro que el gobierno no iba a seguir intentando promover la manufactura de insumos industriales en México, aprovechando la eliminación de las importaciones temporales decretada por el TLCAN. No iba a cobrar los aranceles NMF que estaban en vigor cuando se negoció el TLCAN sobre la importación permanente de estos bienes, lo que podría haber incentivado una sustitución de estas importaciones. Más bien, iba a promover la importación de insumos desde terceros países mediante su desgravación unilateral.

JUSTIFICACIÓN DEL DECRETO PRESIDENCIAL DE 24 DE DICIEMBRE DE 2008

En la exposición de motivos del Decreto, el gobierno federal afirma que:

[...] es esencial continuar con el proceso de apertura comercial, como lo demuestran las ventajas que han obtenido otros países de su inserción ordenada en la globalización [...]

[...] resulta necesario complementar los tratados de libre comercio con una apertura comercial unilateral que permita mejorar la integración de la economía nacional a la de los países de mayor crecimiento económico que se constituyen como los proveedores más eficientes en un amplio número de productos y materias primas que las familias y las empresas requieren”.¹¹

Del primer párrafo arriba citado podría desprenderse la idea de que la desgravación arancelaria del Decreto se orienta a replicar el modelo de desarrollo que adoptaron los países que se insertaron ordenadamente en la globalización, en clara referencia a los “tigres asiáticos”, a China y a otros países asiáticos exportadores de manufacturas; pero esto constituiría una interpretación errónea.

Lo que hizo el Sudeste Asiático hace décadas fue abrir sus mercados selectivamente a la importación sólo de aquellos insumos industriales que sus industrias requerían para poder sustituir la importación de algunos de los insumos que las empresas transnacionales (localizadas en sus zonas libres) traían sin aranceles del extranjero; los gobiernos asiáticos subsidiaron fuertemente a esta producción local para que empresas nacionales

¹¹ *Diario Oficial de la Federación*, Cuarta Sección, Considerando, Secretaría de Economía, Decreto por el que se modifica la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, 24 de diciembre de 2008.

pudieran competir en calidad y precio con los insumos extranjeros que entraban libremente a las zonas especiales.¹²

México ya había intentado hacer algo semejante a lo que se hizo en el Sudeste Asiático a partir de la década de 1980, mediante la extensión del derecho de la IME de realizar importaciones temporales¹³ a los Pitex, que apenas se estaban creando, y luego mediante el permiso a ambos programas para abastecer a otras empresas nacionales mediante la submaquila o la submanufactura, transfiriéndoles sus importaciones temporales de maquinaria e insumos industriales. Sin embargo, el gobierno no les otorgó los apoyos masivos, sobre todo en forma de crédito barato, asesoría técnica y modernización de los servicios públicos, como sí había ocurrido en los países asiáticos.

Además, México instrumentó el programa Pitex y la transferencia de las importaciones temporales a otras empresas nacionales en medio de un proceso de liberalización generalizada. O sea, no sólo facilitó la importación de ciertos bienes intermedios que la industria local requería para producir los componentes que necesitaban las transnacionales, como había sucedido en Asia, sino que liberalizó la importación de los componentes mismos y también de los bienes de consumo finales con objeto de obligar a las empresas nacionales a bajar sus precios y así controlar la inflación.

De esta manera, en México la apertura a los componentes y bienes de consumo antecedió la desgravación de los bienes intermedios que hubiera podido ayudar a los productores nacionales a mejorar su competitividad. Bajo estas condiciones, no se pudo replicar el modelo asiático. Ni empresas grandes ni empresas chicas se reconvirtieron en manufactureras de partes y piezas para la IME y los Pitex; más bien, el sistema de proveeduría global se amplió con la expansión en más de 300% del número de fracciones arancelarias desgravadas y, de paso, se llevó a la quiebra a los productores ineficientes de bienes de consumo finales.

El secretario de Hacienda y Crédito Público en esa época, Agustín Cars- tens, justificó el Decreto argumentando que fortalecería la producción local al extender el libre acceso de insumos a las pequeñas y medianas industrias, “sin tener que incurrir en las cargas administrativas que implica acceder a

¹² Mónica Gambrill, “México y las economías asiáticas: industrialización, apertura y subcontratación internacional”, en Rosa María Piñón Antillón (coord.), *México y la Unión Europea frente a los retos del siglo XXI*, México, UNAM/Delegación de la Comisión Europea en México, 1999, pp. 399-443.

¹³ La importación temporal es el permiso para admitir en el país insumos industriales sin pago de aranceles a cambio del requisito de exportarlos posteriormente. Estas importaciones temporales pueden comprender todo cuanto se utilice en el proceso productivo, de manera que lo que se exporta son estos mismos bienes intermedios, incorporados en un bien final o en un servicio.

estos mismos beneficios a través de los programas sectoriales”.¹⁴ Sin embargo, esto tampoco resulta creíble.

Primero, porque la producción de insumos industriales no fue significativa ni siquiera en las grandes industrias que tuvieron libre acceso a todos los insumos importados que necesitaban desde principios de los años ochenta bajo la IME y los Pitex; y tampoco en las pequeñas y medianas empresas que éstas subcontractaban y que proveían con sus importaciones temporales.¹⁵

Y segundo, porque aun cuando la importación de insumos industriales teóricamente puede permitir a las empresas locales manufacturar bienes de consumo finales más competitivamente (sin necesidad de producir también los bienes intermedios que se utilizan en su producción), esto ignora el hecho de que los casos exitosos de industrialización tardía en Asia han comenzado su industrialización precisamente con la proveeduría de componentes a empresas transnacionales, y no mediante la competencia frontal con ellas en el mercado mundial con la venta de bienes de consumo finales.

Las empresas del Sudeste Asiático tuvieron cinco largas décadas de una combinación fortuita de acceso a los insumos industriales necesarios para producir componentes y protección de su mercado interno frente a la importación de bienes de consumo finales, antes de tener que abrirse también a la importación de bienes de consumo finales, y para ese entonces ya estaban fabricando no sólo sus propios componentes, sino también, en algunos casos, sus propios bienes de consumo finales con base en dichos componentes.

Aun suponiendo que en el Decreto se hubiera antepuesto la necesidad de desgravar primero los insumos industriales, antes de los bienes finales —cosa que no se ha podido comprobar—, de todas maneras resultaría imposible inducir la reconversión de las pequeñas y medianas empresas favorecidas por el Decreto en los dos o tres años intermedios entre el inicio y el final del periodo de desgravación. Esto, por encima del hecho de que la mayor apertura a bienes de consumo finales ya se había dado en décadas anteriores.

Si durante las décadas de 1960 y 1970 las pequeñas y medianas empresas mexicanas de la frontera norte no aprovecharon el libre acceso a insumos industriales cuando se les extendió el beneficio de las importaciones temporales, resulta difícil creer ahora que, por el simple hecho de darles acceso

¹⁴ Palabras del secretario de Hacienda y Crédito Público, Agustín Carstens, durante la ceremonia de firma del programa de Simplificación de Actividades de Comercio Exterior para Impulsar el Crecimiento y el Empleo, México, D.F., 18 de diciembre de 2008.

¹⁵ Mónica Gambrill, “Insumos para las maquiladoras”, en *Examen, México y EUA: encuentros y desencuentros*: 162 (XIX), agosto de 2008, pp. 42-43.

a estos insumos mediante importaciones definitivas en vez de temporales, mejorará su desempeño. Ni siquiera la IME aumentó el porcentaje de contenido nacional incorporado en sus productos a partir de 1994, cuando dicho contenido mexicano se desgravó en Estados Unidos. Tampoco los Pitex lo aprovecharon para reconvertir su producción hacia la proveeduría de las maquiladoras cuando, entre 1983 y 1993, se les proporcionó este mismo estímulo.¹⁶

Por todas estas razones, con respecto a esta última justificación, hay que recibir con escepticismo el argumento de que el libre acceso a los insumos industriales desgravados les ayudará a las pequeñas y medianas industrias locales a reconvertirse en productores eficientes, ya sea de componentes o de bienes de consumo finales. Más bien, la verdadera justificación del Decreto se encuentra en el segundo párrafo arriba citado, en la afirmación del gobierno en el sentido de que ya no es posible competir con los insumos industriales asiáticos. Es por eso que se toma la decisión de desgravar la importación definitiva de estos bienes intermedios.

OTRAS MEDIDAS DE FOMENTO DE INFRAESTRUCTURA Y DE RECINTOS FISCALES ESTRATÉGICOS

Dado el hecho de que ya se ha descartado el viejo plan de desarrollo, cabe preguntar: ¿en qué consistirá el nuevo? El objetivo actual del gobierno es alentar una nueva vocación que México puede desempeñar dentro del sistema global de producción, esta vez como proveedor no de insumos industriales sino de la logística de su importación, ensamble y traslado a Estados Unidos. Su prioridad ha pasado de esperar la reconversión de la industria manufacturera, a enfocarse en la promoción de los múltiples servicios que esta función logística requiere.

La eficiencia en la proveeduría de los servicios que pudiera ofrecer el sector privado no es suficiente, ya que en la logística de la importación y exportación estas empresas privadas no pueden operar sin una estrecha coordinación con el sector público. Por ello, se requiere de una combinación de servicios públicos y privados. Es decir, el nuevo modelo requiere de un alto grado de cooperación entre empresarios nacionales y extranjeros, por un lado, y gobiernos locales, nacionales e internacionales, por el otro.

El objetivo manifiesto del gobierno es integrar horizontalmente los corredores logísticos longitudinales que ya existen desde el Distrito Federal

¹⁶ Mónica Gambrill, "La subcontratación internacional: entre la regionalización y la globalización", en Mónica Gambrill (coord.), *Globalización y sus manifestaciones en América del Norte*, México, CISAN-UNAM, 2002, pp. 185-208.

hasta Fairbanks en Alaska, así como Churchill y Montreal en Canadá; coadyuvar en la creación de una serie de centros de distribución y ensamble de los insumos importados localizados precisamente en los cruces entre los corredores horizontales (por crearse) y verticales (ya existentes), integrando así la infraestructura, el comercio y la manufactura alrededor de las necesidades de la Industria Maquiladora, Manufacturera y de Servicios de Exportación (IMMEX).¹⁷ Para desarrollar esta nueva función logística, el gobierno está promoviendo otras iniciativas complementarias al Decreto de 1998.

A saber, tiene planes de expansión del servicio portuario en el litoral del Pacífico para contar con puertos de la anchura y profundidad necesaria para el desembarque de contenedores provenientes de Asia, y para facilitar el movimiento expedito de éstos hacia Estados Unidos o puntos intermedios mediante la construcción de una infraestructura de transporte intermodal que conecte puertos con carreteras, ferrocarriles y aeropuertos, que permiten desalojar las zonas portuarias y concentrar la mercancía en centros de redistribución dentro del territorio nacional, con conexión hacia su destino final.

Dentro del Plan Nacional de Infraestructura 2007-2010, además de la modernización de los puertos de Lázaro Cárdenas, Manzanillo y Altamira, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) ha rediseñado el proyecto portuario en Punta Colonet, Baja California, con planes para una vía férrea que cruzaría la frontera con Estados Unidos (tal vez en Yuma, Arizona), aunque se ha atrasado su licitación, programada para 2010;¹⁸ y anuncia la intención de promover corredores horizontales que permitirán conectar Mazatlán con Houston, Manzanillo con Tampico, el Distrito Federal con Ciudad Hidalgo, Michoacán, además de libramientos alrededor de varias ciudades y unos diez proyectos ferroviarios como, por ejemplo, la ampliación de las vías entre Piedras Negras, Coahuila y Eagle Pass, Texas.¹⁹

Entre todos estos planes de nueva infraestructura, lo que más se ha concretizado son los recintos fiscales estratégicos (RFE),²⁰ con unos 22 casos identificados, algunos ya en operación y otros autorizados o en trámite.²¹ Y

¹⁷ Mónica Gambrill, "Del IME al IMMEX: Importaciones temporales versus zonas de libre comercio", en *Comercio Exterior*, abril de 2008, vol. 58, núm. 4, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, pp. 315-321.

¹⁸ *Diario Reforma*, Suplemento Especial de Negocios "Industria del Transporte", 19 de octubre de 2009, pp. 18-19.

¹⁹ *Diario Reforma*, Suplemento Especial de Negocios "Industria del Transporte", 22 de marzo de 2010, pp. 10-11.

²⁰ La figura de Recinto Fiscal Estratégico se estableció en México en 2002.

²¹ El Interpuerto Terminal Intermodal de Carga y el Logistik Free Trade Zone en San Luis Potosí; el Recinto Fiscal Estratégico en el Puerto de Lázaro Cárdenas; la Corporación Multimodal en Manzanillo; la Corporación Portuaria de Veracruz; Puerto Chiapas; Guanajuato Puerto Interior; el Proyecto Estratégico en Cd. Obregón, Sonora; la Aduana Interior de Querétaro; el

este número podría seguir multiplicándose, ya que el procedimiento para su establecimiento puede ser tan sencillo como habilitar un inmueble para almacenar mercancía,²² aunque también pueden constituirse en instalaciones físicas tan vastas como los llamados puertos interiores o puertos secos.

Incluso las empresas IMMEX pueden empezar a utilizar RFE para traer insumos importados permanentemente de terceros países, en vez del sistema de importaciones temporales a que tienen derecho pero que, con las modificaciones al Decreto IMMEX que entraron en vigor a partir de abril de 2011, se limitan al ensamblaje de productos de exportación.²³ Procesos más complejos y que se destinan al mercado nacional, tenderán a abastecerse de insumos de terceros países desgravados por el Decreto de 2008 y resguardados en los RFE.

Los RFE suelen ser entidades público-privadas, muchas veces acompañadas de aduanas, que se establecen no sólo en los puertos de entrada al país sino también en el interior, tomando en cuenta que el gobierno subcontrata servicios aduanales periféricos a empresas privadas dentro del marco de sus programas de simplificación de los trámites de comercio exterior.²⁴ Reciben en depósito mercancía proveniente de terceros países, sin que por ello se con-

Nodo Intermodal que se construye en Oriental, Puebla; el Desarrollo de la Zona Fronteriza de Columbia, Nuevo León, con el Parque Industrial denominado Centro de Facilidades al Comercio Internacional; la Terminal Intermodal Proyecto Tijuana y la terminal de carga en el aeropuerto internacional de esta ciudad; el parque logístico El Cimarrón en la garita internacional de Mexicali; el terminal intermodal del Grupo Jerónimo en Cd. Juárez, que se conectará con la zona de libre comercio Sta. Teresa, Nuevo México, que juntos formarán un Parque Binacional; el Puerto Seco Digiport Global en Reynosa; Tracomex en el aeropuerto de Aguascalientes; los puertos industriales de Altamira y Tampico, así como solicitudes para el Centro Logístico e Industrial de Durango en la Zona de Conectividad entre Gómez Palacios y Torreón, para el Puerto de Coatzacoalcos y para el puente internacional entre Subteniente López, Quintana Roo, y Santa Elena, Corozal, Belice.

²² SHCP, *Habilitación de un inmueble en forma exclusiva para la introducción de mercancías bajo el régimen de recibo fiscalizado estratégico y autorización para su administración*, disponible en <http://www.aduanas.gob.mx/aduana_mexico/2008/tramites/140_17809.html>.

²³ Decreto por el que se modifica el diverso para el fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación, *Diario Oficial de la Federación*, 24 de diciembre de 2010.

²⁴ El programa de Apoyo a la Economía de marzo de 2008 se comprometió a simplificar el comercio exterior. Para ello, se eliminó el trámite de ampliación de los programas de las empresas IMMEX, para que tengan libre acceso a todas las fracciones arancelarias que necesiten (con excepción del sector textil-confección); y se simplificó el proceso de certificado y constancia de país de origen. En el entorno de la crisis global de este mismo año, el Programa para Impulsar el Crecimiento y el Empleo del 8 de octubre aceleró la desregulación y desgravación arancelaria. Y el 18 de diciembre de 2008, el Programa de Simplificación de las Actividades de Comercio Exterior advirtió que pronto se decretaría una importante desgravación arancelaria, conjuntamente con una agenda de competitividad (infraestructura y precios de servicios públicos, entre otras medidas). Estos programas culminaron con dos decretos más: el del 22 de diciembre de 2008 por el que se otorgan Facilidades en Materia Aduanera y de Comercio Exterior, eliminando barreras no

sidere importado al territorio aduanal nacional, de manera que no causa impuestos (ni arancelarios ni de otro tipo) siempre y cuando esté destinada a salir posteriormente del país o hasta que se importe a territorio aduanero nacional.

Normalmente esta mercancía se adentra al país desde los puertos del sur y el occidente de México, pero también podría venir de Estados Unidos o Canadá. Mediante la figura del “transporte internacional”, los contenedores sellados con la mercancía pueden trasladarse directamente desde su punto de entrada hasta su destino final sin tener que abrirse; o pueden descargarse en los RFE para almacenarse hasta que sean requeridos, para manipular su contenido con fines meramente logísticos, o para transformarse mediante procesos manufactureros.

Si insumos regionales de origen norteamericano (es decir mexicano, estadounidense y/o canadienses) fuesen requeridos en procesos productivos por realizarse en RFE, podrían almacenarse y transformarse allí mismo, junto con los de terceros países en tránsito internacional hacia Estados Unidos, con la ventaja de evitar impuestos nacionales (no de importación) en caso de destinarse a la exportación o de diferir su pago hasta el momento de la venta final en el mercado nacional.

De esta manera, los RFE podrían servir no sólo como centros logísticos de importación y exportación de bienes de terceros países, sino también como bases de operación de empresas manufactureras nacionales y extranjeras que utilizan una variedad de insumos regionales y de terceros países en procesos productivos de transformación industrial para el mercado nacional y para la exportación. En cambio, el programa IMMEX tenderá a especializarse en procesos sencillos de ensamblaje de insumos importados temporalmente con destino a la exportación.

La importación de bienes intermedios provenientes de terceros países a México, aunque sea con arancel NMF tasa cero, tiene el efecto de nacionalizar estos bienes para que puedan acceder al mercado nacional. Su ingreso al mercado estadounidense puede darse de diferentes maneras: cumpliendo con las reglas de origen del TLCAN, utilizando las importaciones temporales de la IMMEX o mediante el transporte internacional y los servicios logísticos de los RFE, con o sin transformación manufacturera.

La IMMEX utiliza la estructura arancelaria invertida de Estados Unidos (que cobra aranceles menores sobre bienes de consumo finales que sobre bienes intermedios) en vez de las reglas de origen del TLCAN para reexportar sus importaciones temporales (incorporadas en sus bienes finales) a dicho

arancelarias y agilizando trámites de comercio exterior, y luego el Decreto del 24 de diciembre, que modifica los Impuestos Generales de Importación, que es el objeto central de este análisis.

país. Los RFE pueden hacer lo mismo, así como también pueden utilizar la figura del transporte internacional para los bienes en tránsito hacia zonas de libre comercio en Estados Unidos. Constituyen sistemas de importación y exportación con transformación industrial paralelos a las reglas de origen del TLCAN.

En este sentido, llama la atención el hecho de que, días después de la emisión del Decreto de 2008, en la presentación del Acuerdo Nacional en favor de la Economía Familiar y el Empleo para Vivir Mejor, el 7 de enero de 2009, se ofreció la mejor justificación del Decreto:

[...] la coexistencia de un amplio número de tratados de libre comercio [...] ha dado como resultado un marco regulatorio complejo en materia de comercio exterior, caracterizado por múltiples tasas arancelarias para una misma mercancía en función del país de origen y de su destino comercial, un gran número de trámites y controles que realizar, una alta carga administrativa para las empresas y el Estado [...] y un deterioro de las condiciones de competencia y libre concurrencia, particularmente en contra de las pequeñas y medianas empresas.

Implícitamente, esta declaración reconoce la caducidad de los TLC, una vez que existe una multiplicidad de ellos. Dice que ya no sirven para otorgar aranceles preferenciales a las importaciones provenientes de los países miembros; que pueden haber tenido este objetivo en un principio pero que se vuelven demasiado complicados de administrar después. Sin embargo, lo que no dice es que la caducidad de los TLC también se debe a las importaciones más baratas provenientes de países con los cuales México no tiene acuerdos comerciales, y que es para fomentar estas importaciones que se las están desgravando unilateralmente.

Los TLC tampoco están sirviendo ya para garantizarle a México la apertura de mercados en países socios para sus exportaciones, porque éstas tienen que conformarse con las diferentes reglas de origen de cada acuerdo; y esto resulta cada vez más problemático por el aumento del contenido de insumos de terceros países incorporados en los bienes ensamblados o manufacturados en México. Esto resulta cierto incluso en el caso del TLCAN. No por haber mimetizado la estructura arancelaria NMF de Estados Unidos en lo que a la importación de insumos industriales se refiere —vía Prosec y Decreto de 2008— pueden cumplir los bienes finales mexicanos con las reglas de origen del TLCAN.

Por todo ello, se sostiene la afirmación de que el TLCAN es caduco en aspectos fundamentales de su operación, toda vez que el libre acceso al mercado estadounidense depende cada vez menos de sus preferencias.

CONCLUSIONES

México ha implementado una nueva política comercial que pone en operación un sistema de importación y exportación alterna al TLCAN, y en adición al de la IMMEX, cuyo propósito es evitar tener que cumplir con las reglas de origen del acuerdo que establecen preferencias para bienes intermedios regionales. En este sentido, una primera conclusión es que se han agotado aspectos fundamentales de este acuerdo preferencial al existir importantes alternativas a sus reglas.

La nueva política comercial ya no pretende apuntalar a México en la producción de insumos para la IMMEX, con el objetivo de competir con Asia en la producción de insumos industriales para proveer a las empresas exportadoras. Por lo contrario, su objetivo es convertir al país en una plataforma logística para importar, ensamblar o transformar estos bienes intermedios provenientes de terceros países, ya sea reexportando los bienes finales o importándolos al mercado nacional. Como resultado de estas adaptaciones, se ha modificado fundamentalmente el lugar que México había divisado para sí mismo dentro del TLCAN como productor preferido de insumos industriales.

Hasta este momento, el nuevo modelo no incluye políticas de fomento industrial que estén orientadas a incentivar la proveeduría nacional de bienes intermedios a estas cadenas de producción internacionales. El gobierno supone que este tipo de proveeduría se desarrollará espontáneamente, debido al libre mercado de bienes intermedios que se ha creado en el país. Sin embargo, basándonos en la previa experiencia mexicana con medidas semejantes, se concluye que esta apreciación es errónea, por lo que se debilitan seriamente las posibilidades de este nuevo modelo para contribuir al desarrollo nacional —aunque hay que admitir que no se midieron los impactos de posibles acontecimientos futuros, como por ejemplo, un creciente proteccionismo estadounidense frente a China, o crecientes costos de transporte marítimo *vis à vis* los terrestres, etc., que pudieran eventualmente favorecer la proveeduría mexicana.

Todo esto permite una conclusión más amplia. Si bien se han agotado aspectos fundamentales del TLCAN, el cambio en la política comercial de México continúa con el proceso mayor de integración económica en América del Norte mediante una paulatina adaptación a las necesidades estadounidenses, con la esperanza de que dicha economía pueda seguir siendo

el motor del crecimiento en la economía mexicana. Se ha demostrado que la infraestructura se ha diseñado para importar de Asia, con interconexión con Estados Unidos, si bien está planteada la necesidad de crear corredores horizontales que integran diferentes localidades a esta red vertical de transporte. Se ha demostrado también la homogeneización de las leyes y las políticas de México con respecto a aquellas de Estados Unidos, así como la creciente concertación política entre los gobiernos de Estados Unidos y México que la logística internacional requiere, aunque no se plasme en documento binacional alguno.²⁵

En este sentido, el futuro de la integración de América del Norte ya está a la vista, trazado entre las líneas de esta nueva política comercial que México ha adoptado en coordinación con las necesidades de las empresas transnacionales estadounidenses. Aunque opere sobre bases diferentes de aquellas negociadas originalmente en el TLCAN, la integración económica regional sigue profundizándose. Lo que no está claro es en qué medida beneficiará a México mediante la creación de cadenas productivas hacia atrás en la economía mexicana, empleos industriales calificados, nuevas tecnologías productivas y reinversión de ganancias en la economía nacional; aunque resulta claro que quedarse sólo con centros logísticos de importación y exportación no puede estimular el tipo de crecimiento económico que requiere la población.

²⁵ Canadá también está legislando reformas semejantes a las de México. Ponencia de Mónica Gambrill titulada "La subcontratación internacional en Canadá", presentada en el coloquio Nuevas Formas de Organización de las Corporaciones Multinacionales: Los casos de Canadá y de México, organizado por el CISAN, el IIE y la Embajada de Canadá en México, el 26 de mayo de 2010.