



Universidad Nacional Autónoma de México
Facultad de Economía

**Hacia una Unión Aduanera en América del
Norte: retos y consecuencias**

Tesis profesional para obtener el Título de:
Licenciado en Economía

Presenta:

Francisco Javier Cabrera Hernández

Tutor:

Lic. Miguel González Ibarra



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A mis padres...

“ Nos ha sido concedida la razón como facultad práctica, es decir, como una facultad que debe tener influjo sobre la voluntad, resulta que el destino verdadero de la razón tiene que ser el de producir una voluntad buena, no en tal o cual respecto, como medio, sino buena en sí misma. Resulta que la voluntad no es otra cosa que razón práctica. Si es así que la naturaleza en la distribución de las disposiciones ha procedido por doquiera con un sentido de finalidad ”

Immanuel Kant

Índice

Introducción

1. Marco Teórico. Teoría de la integración económica: La Unión Aduanera	8
1.1 Grados de Integración Económica	9
1.1.1 Acuerdos Preferenciales de Comercio	11
1.1.2 Área de Libre Comercio	11
1.1.3 Unión Aduanera	12
1.1.4 Mercado Común	13
1.1.5 Unión Económica	13
1.1.6 Unión Política	13
1.2 Teoría Clásica de la Unión Aduanera	13
1.2.1 La teoría de Jacob Vinner	14
1.2.2 Las contribuciones de Lipsey y Meade	17
1.3 Los efectos Dinámicos de La Unión Aduanera	18
1.3.1 Las economías de escala como efecto dinámico	20
1.3.1.1 Producción inicial en ambos países	21
1.3.1.2 Producción inicial solamente en A	21
1.3.1.3 Producción inicial en ninguno de los países	22
1.3.1.4 Producción inicial en ambos países c/efectos sobre el consumo	22
1.3.1.5 Producción inicial en A con efectos sobre el consumo	23
1.4 Los efectos de la Unión Aduanera sobre el Bienestar	24
1.4.1 Condiciones para que exista mayor bienestar en una unión aduanera	27
1.5 Una teoría de las uniones aduaneras para los países en desarrollo	28
1.5.1 Preferencia por la industria	29
1.5.2 Especialización y eficiencia	29
1.5.3 Generalidades de la teoría para los países en vías de desarrollo	31
1.6 Planteamientos teóricos utilizados	32
2 La Unión Europea como referente del proceso de integración en Norteamérica	35
2.1 Antecedentes de la Unión Europea	37
2.1.1 La unión económica entre Bélgica, Holanda y Luxemburgo	38

2.1.2	El plan Marshall y la OECE	39
2.1.3	La Unión Europea de Pagos (UEP)	39
2.1.4	La comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA)	40
2.2	Tratados de impulso a la Unión Europea: de Roma a Maastrich	41
2.2.1	El tratado de Roma	41
2.2.2	El Acta Única Europea	42
2.2.3	El tratado de Maastrich	43
2.3	Instituciones creadas en la conformación de la Unión Europea	44
2.3.1	La Comisión Europea	44
2.3.2	El consejo de Ministros o Consejo Europeo	45
2.3.3	El Parlamento Europeo	45
2.4	La política comercial y de competencia de la Unión Europea	46
2.4.1	La política comercial	48
2.4.2	La política de competencia	49
2.4.3	El desarrollo regional en la Unión Europea	51
2.4.4	Consideraciones sobre las políticas e instituciones de la UE	52
2.5	Antecedentes de la Integración Económica de América del Norte	54
2.5.1	El CUSFTA como antecedente del TLCAN	56
2.6	El tratado de libre comercio de América del Norte	57
2.6.1	Las instituciones del TLCAN	59
2.6.1.1	Secretariado	60
2.6.1.2	Comisión para la cooperación Ecológica Fronteriza	61
2.6.1.3	Banco de Desarrollo de América del Norte	62
2.6.1.4	Comisión para la Cooperación Laboral	63
2.6.1.5	Comisión para la Cooperación Ambiental	64
2.6.2	Consideraciones sobre las instituciones del TLCAN	65
2.7	Lecciones de la Unión Europea para la Integración Económica de Norteamérica	68
2.7.1	Las políticas de cohesión del a Unión Europea	70
2.7.2	La experiencia europea y la perspectiva norteamericana	74
3	Beneficios Económicos de una posible Unión Aduanera en América del Norte	80
3.1	Consideraciones generales para la región ante la posibilidad de una UAAN	81
3.2	Los Costos de las Reglas de Origen en el TLCAN	88
3.2.1	Qué son las reglas de origen	89

3.2.2 Costos de conformidad de las Reglas de Origen en el TLCAN	91
3.2.3 Costos económicos de las Reglas de Origen en el TLCAN	100
3.3 Los efectos económicos sobre los flujos de comercio, el ingreso real y la inversión	105
3.3.1 El comercio en la región	105
3.3.2 Análisis de los resultados empíricos ante la posibilidad de una UAAN	110
4 Las implicaciones políticas de una Unión Aduanera en América del Norte	120
4.1 Diferencias Arancelarias y tratados comerciales en la región	122
4.2 Canadá: perspectivas ante una mayor integración en América del Norte	128
4.3 Estados Unidos de América: perspectivas ante una mayor integración en América del Norte	132
4.4 Propuestas de Integración y Desarrollo para México	137
Conclusiones Finales	149
Bibliografía	159

Introducción

Hace tiempo que en la mayoría de los países desarrollados o en vías de lograrlo, la pregunta sobre cómo avanzar en el desarrollo ha dejado de ser ¿Estado o Mercado? para acompañarse de la interrogativa ¿Regionalismo o Multilateralismo? Los países tanto ricos como de ingreso menor, así como aquellos que tienen mayor o menor ingerencia del Estado, han sustituido las economías cerradas por mercados abiertos que responden a esta pregunta al integrar regiones económicas, que a su vez, buscan insertarse en la dinámica global. Las estrategias para colgarse de la globalización han sido diversas; pero la regionalización se ha convertido en la tendencia geoeconómica y geopolítica mundial.

México, por su parte, ha profundizado su inserción en la dinámica global a través de diversos tratados comerciales con distintas naciones y regiones del mundo. Pero ninguno tan importante por su importancia comercial y política como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Hace trece años el TLCAN liberalizó el comercio y la inversión en la mayoría de los sectores, desde entonces ha acelerado el intercambio comercial en Norteamérica y ayudó a encontrar una parte del potencial económico de la región; toda vez que ha demostrado que naciones con diferentes niveles de desarrollo pueden negociar acuerdos comerciales y sobretodo llevarlos a efecto.

Sin embargo, a pesar de los resultados favorables del TLCAN en cuanto a exportaciones y flujos de capital, sobretodo entre Estados Unidos y México; existen otras razones por las cuales es fuertemente criticado. La diferencia estructural de las economías que lo integran, el dominio hegemónico norteamericano y con esto, la baja igualdad de condiciones para que México pueda competir en la región en su carácter de economía emergente, son algunos de los argumentos en contra.

A pesar de las evidentes fallas del tratado, como no incluir instituciones tripartitas de carácter supranacional, que detecten e impulsen políticas de cara al mejor desarrollo de la región; no se puede culpar a éste de problemas que más bien, tienen que ver con el funcionamiento equivoco en la organización de los agentes económicos en México. Problemas que al final se han convertido en fallas estructurales fraguadas tras décadas con la ausencia de políticas públicas dirigidas hacia el desarrollo económico. Por ejemplo, se dice que el TLCAN, ha pulverizado el campo mexicano; sin embargo, es claro que este sector ha sufrido un proceso de descapitalización y abandono desde la época del desarrollo estabilizador y por tanto no ha sido un sector destacado ante la competencia imperiosa del libre mercado.

El TLCAN no ha sido suficiente para desarrollar el potencial económico de nuestro país y tampoco tendría por qué hacerlo. Aun ante la idea oficial de que lograría grandes avances en la economía nacional, debe tenerse en cuenta que se le acató una responsabilidad que debería entenderse como propia de cada país. De igual forma, el acuerdo tampoco ha sido un lastre para el desarrollo interno, como muchos lo entienden. Antes bien, se puede considerar que no ha sido aprovechado en su mejor medida por los problemas que México no ha podido solucionar a lo largo de los años. En el tratado nunca se menciona que no se puede invertir en desarrollo tecnológico y educación por ejemplo; sin embargo, México no tiene una política seria al respecto, como si en realidad no hacerlo fuera una cláusula del acuerdo.

El TLCAN es una simple herramienta de política comercial que es exitosa en la medida en la que se lleven a cabo las acciones pertinentes al interior de los países; para con ello aprovechar su potencial y las ventajas del libre comercio. Como tal debe ser visto y analizado y con esa misma intención se trata en esta investigación. Del TLCAN mucho se ha hablado, de sus ventajas y desventajas, de sus logros y fracasos; pero muy poco se ha escrito y observado respecto al futuro de éste y de la integración norteamericana.

Mientras que en Canadá existen programas especiales de investigación, como el del *Policy Research Institute*, con la finalidad de encontrar los posibles efectos de avanzar hacia una unión aduanera con Estados Unidos; en México seguimos estacionados en discusiones estériles sobre la crueldad del comercio internacional y lo desafortunados que hemos sido al tener como socio natural y acordado a los Estados Unidos de América. Diversos estudios acerca los efectos del TLCAN en la economía mexicana van y vienen e incluso algunos proponen renegociar el tratado, invirtiendo recursos y tiempo en solucionar algo, que bien o mal, ya se encuentra integrado a la estructura económica de México. Es así que en nuestro país existen pocas investigaciones que se atrevan a realizar proyecciones o discutir la viabilidad de las subsecuentes etapas de integración para Norteamérica.

Si bien se puede argumentar que es así porque es imposible avanzar en la integración norteamericana, esta es una razón que la mayoría de las veces no se sustenta con estudios rigurosos que atiendan a las ventajas y desventajas de lograrlo. No se dice en ningún momento por qué no es imposible lograr este avance, se argumenta que la economía mexicana es inferior a la estadounidense y canadiense y por tanto una negociación en este sentido, sería totalmente desigual y no se podría sacar beneficio de ello. Pero si fue posible negociar un TLC ¿por qué no habría de lograrse una Unión Aduanera? Si existen beneficios tripartitos es posible que ésta se lleve a cabo. Lo importante es revisar si estos beneficios son factibles y suficientes para ser un aliciente que permita atraer la voluntad de negociación de las tres partes ante una decisión meramente política.

Junto con esto se recuerda que existe la experiencia de la Unión Europea, donde en los últimos años se ha intentado agregar países con diferentes grados de desarrollo que hasta el momento no han presentado ningún problema para integrar la una unión económica, aunque es claro que aun falta tiempo para asegurar su éxito por completo. Al respecto, es evidente que en comparación con norteamérica, en Europa existen diferencias en

cuanto al contexto histórico y político; pero también es cierto que se puede aprender mucho de dicho proceso de integración. Una de sus principales enseñanzas se encuentra en el aspecto institucional, que para el caso de América del Norte, es un tema con muchos faltantes.

A lo largo de esta investigación se abordan los aspectos que incentivan la creación de una unión aduanera y los retos técnicos y políticos que implican su búsqueda. Los beneficios a nivel agregado, que surgirían de una Tarifa Externa Común que eliminara las Reglas de Origen, se muestran como posibles resultados de esa Unión. También se abordan los aspectos que la desincentivan como las diferencias arancelarias y los posibles resultados contraproducentes sobre la distribución del ingreso.

Atendiendo a lo que se ha dicho, en el primer capítulo de esta investigación se plantea el marco teórico que fundamenta el análisis que se lleva a cabo en los capítulos posteriores. La teoría clásica de Jacob Vinner es el punto de partida de la presentación, a esto se agregan teorías sobre las ventajas dinámicas surgidas en una Unión aduanera. Las economías de escala, resultan ser muy importantes para el análisis sobre la distribución del ingreso. A su vez la teoría que relaciona la integración de economías del Norte y el Sur o desarrolladas y en vías de lograrlo, se aborda por su relación evidente con el caso de estudio.

En el segundo capítulo de esta investigación se revisan a manera de marco histórico, los principales sucesos y acuerdos que fueron definiendo el hasta hoy, más exitoso proceso de integración económica, el llevado a cabo por la Unión Europea. Posteriormente, se hace lo propio para el TLCAN, destaca para ambos procesos, la revisión que se lleva a cabo respecto a las instituciones y comisiones que posee cada uno. Al final, se realiza una comparación y advertencia sobre los organismos que tiene el TLCAN en comparación con los de la hoy Unión Europea. Por último, se intenta hacer un análisis de aprendizaje del proceso de integración europeo, con la intención de

aplicar las políticas e ideas detrás de estas, al caso norteamericano. Cabe destacar que durante el desarrollo de esta sección, se destaca en todo momento la diferencia histórica, política y pragmática de ambos procesos de integración.

Por otra parte, se dice que uno de los principales problemas de un TLC, radica en la implantación de las Reglas de Origen. Se entiende que distorsionan el comercio, afectan a los precios y al consumo; así como a la utilización de las fuentes más eficientes para la producción dentro de la región. En el tercer capítulo de esta investigación se hace un análisis teórico y práctico sobre las Reglas de Origen y sus efectos en el TLCAN, se muestra su índice de restrictividad y los costos que generan para los tres países de la región. Se estudian con tal detenimiento porque se considera que de avanzarse hacia una unión aduanera estas desaparecerían junto con sus costos.

De esta manera, en la segunda parte del tercer capítulo, una vez entendidas las consecuencias de las reglas de origen para el TLCAN, se hace un análisis con base en el estudio de Gosh y Rao (2004) donde se plantea la desaparición de las Reglas y la adopción de una Tarifa Externa Común a través de la creación de una Unión Aduanera. Los resultados sobre la Inversión, el producto, los precios y el consumo, se analizan detenidamente para entender los posibles beneficios económicos de una Unión Aduanera entre México, Estados Unidos y Canadá.

Desde el principio de la investigación se advierte que, si bien es importante el que los beneficios económicos sean factibles para que existan los incentivos necesarios de cara a la negociación de una Tarifa Externa Común y la desaparición de las Reglas de Origen; es igual o tanto más importante que existan las condiciones para que la decisión meramente política de avanzar hacia una Unión Aduanera pueda ser tomada. Es así que en la primera parte del cuarto y último capítulo de esta investigación se analizan los principales problemas políticos que enfrentaría la región de querer avanzar en su proceso

de integración. Se hace referencia a los tratados que se tienen con terceros, a las diferencias arancelarias entre los tres países, a las intenciones y prioridades de cada parte (como el de la seguridad fronteriza para EE. UU.) y se tienen muy en cuenta aquellos sectores políticamente delicados para ser integrados en un arancel común, como el de la agricultura.

Ante las dificultades de cara a la creación de una unión aduanera, una vez entendidos sus efectos sobre la economía de cada país de norteamérica a nivel agregado; así como los problemas políticos que se enfrentaría, se hace un análisis de las posibles alternativas como una Tarifa Externa Común sectorial. Dicho análisis se encuentra insertado en el contexto actual de la economía mexicana. De esta manera, se cierra el cuarto capítulo con una serie de propuestas para nuestro país de cara al futuro de la integración norteamericana. Entre estas, destaca la institucionalización de la política exterior mexicana ligada a su vez con la política industrial de cara al desarrollo de industrias estratégicas. Se menciona también, negociar un nuevo paquete de reglas de origen menos restrictivo para el TLCAN, al tiempo que se pone en la mesa la idea de apoyar la búsqueda conjunta de mayor seguridad en la frontera de Estados Unidos, de tal manera que la negociación de las nuevas reglas sea factible.

Por último, cabe destacar que esta investigación inicia con la hipótesis de que una Unión Aduanera en América del Norte tendría efectos positivos sobre el producto, la inversión y el consumo en México y que con ello se puede convertir en un aliciente para el desarrollo de nuestro país. La conclusión final de esta investigación no puede negar la hipótesis planteada; sin embargo, a lo largo de la investigación se agregan muchos matices que conducen a determinar la no aceptación de una Unión Aduanera en el contexto actual norteamericano. Circunstancias como el costo de oportunidad de negociar un arancel común (incluso sectorial) la posibilidad de generar una mayor concentración del ingreso; pero sobretodo la existencia de alternativas y políticas al interior de México que pueden generar los mismos efectos positivos

que los de una Unión Aduanera. Políticas que a su vez evitarían las dificultades técnicas y políticas de su creación, determinan que la opción de un arancel externo común no sea factible para la región, al menos por el momento.

1

Marco teórico. Teoría de la Integración Económica: la Unión Aduanera

En este capítulo se hará una descripción de la teoría de las Uniones Aduaneras, como referente teórico para la investigación que se llevará a cabo. Se efectuará una reseña de las teorías que se consideran más adecuadas a los fines del presente trabajo. En especial aquellas que encierran los efectos en el desarrollo de las economías, sobre los beneficios o pérdidas del ingreso y su distribución.

A lo largo del desarrollo teórico que da sustento a esta tesis, se pretende considerar el contexto económico de los países involucrados; se entiende así, el papel de México como un país emergente y por ello es importante plantear una teoría que aborde dicha situación y entienda las circunstancias de llevar a cabo una unión aduanera entre países de ingresos asimétricos.

En la primera parte de este capítulo se revisará la teoría clásica de la Unión Aduanera, previa presentación conceptual de la integración económica y sus etapas. Se explicarán los conceptos básicos de este nivel de integración económica como son, la creación y la desviación de comercio, como elementos estáticos; así como los efectos dinámicos (mayor competencia, economías de escala y estímulos a la inversión) y sus consecuencias en la producción, el consumo y el bienestar.

La fuente obligada para comenzar el análisis de la unión aduanera en su aspecto teórico es una parte del trabajo de Jacob Viner¹, al considerarse éste

¹ **Jacob Viner** " Teoría económica de las uniones aduaneras, una aproximación al libre comercio " en **Andic y Teitel** (compiladores.). *Integración Económica*. El trimestre económico. No19. Fondo de Cultura Económica. México. 1977.

como el pionero en el análisis de las uniones aduaneras. Posteriormente se abordarán las contribuciones a la teoría clásica, como los efectos sobre el consumo analizados por Lipsey² Otros argumentos complementarios serán tratados a través del artículo de Guerra – Borges³

Posteriormente se analizarán los efectos estáticos y dinámicos de forma integral abordados desde el punto de vista de la obra de Salvattore⁴. Para el caso de las economías de escala como efecto dinámico de las uniones aduaneras, se planteará una revisión teórica de sus propiedades y beneficios con base en la obra de W. Corden⁵. En este mismo sentido Balassa, sirve como apoyo teórico para analizar las cuestiones sobre el bienestar generado por la integración.

A seguir, se analizan los distanciamientos a la teoría clásica y sus reinterpretaciones. En esta parte final es donde se abordará la teoría que analiza la integración económica norte – sur. Lo anterior se realiza a través del análisis de la teoría como de Cooper y Massel⁶. Hacia el final del capítulo, se busca argumentar, algunas generalidades sobre las teorías presentadas y los aspectos que resaltan de éstas en cuanto a los fines que persigue esta investigación.

1.1 Grados de Integración Económica

La integración económica internacional, se puede entender como la asociación entre un grupo de países con características económicas e intereses comerciales en común, que dan un trato diferente a terceros. Este tipo de

² **R. G. Lipsey**, " Teoría de las uniones aduaneras: una reseña general" en Andic y Teitel, *op cit.* pp. 33 - 53

³ **Guerra-Borges, Alfredo**. *Sobre la teoría neoclásica de la integración*. Revista Problemas del Desarrollo. Vol. 143, no. 133, 2003. pp. 9-27

⁴ **Salvatore, Dominick**. *Economía Internacional 4ª Ed.* Mc Graw Hill. Cap. 10 "Uniones económicas"

⁵ **W.M. Corden** " Las economías de escala y la teoría de la unión aduanera " en **Andic y Teitel** op. Cit. pp. 276 – 288.

⁶ **C. A. Cooper y B. F. Massell** " Hacia una teoría de las uniones aduaneras para los países en desarrollo " Ibid pp. 368 - 389

asociación tiene la finalidad de incrementar el comercio y los movimientos de capital y la adopción de normas que permitan buscar un mayor bienestar para la región en que se adoptan. Balassa la define de la siguiente forma.

“ 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(...) Tomando en cuenta que la discriminación afecte realmente el movimiento económico(...) debemos distinguir entre integración y cooperación(...) mientras que la cooperación involucra acciones encaminadas a disminuir la discriminación, el proceso de integración económica implica medidas encaminadas a suprimir algunas formas de discriminación ” ⁷

Los acuerdos internacionales que buscan suprimir algunas formas de discriminación económica, han sucedido con mayor celeridad en los últimos años. Existen diversos factores que han permitido dicha profundización de las relaciones comerciales internacionales. Por un lado, la *revolución del sector electrónico informático* y el cambio del paradigma de producción en la década de los setenta, ha facilitado la mayor integración entre sectores productivos. De igual manera, la mejora en los transportes y su infraestructura ha permitido una mayor capacidad de comercialización para las economías de una misma región e incluso para aquellas que no pertenecen a la misma zona.

Con esto, la búsqueda de más mercados para las empresas en crecimiento, bajo la idea de aprovechar las bondades del comercio internacional, como las ventajas relativas y las economías de escala; así como la oportunidad de insertarse en las nuevas cadenas globales de producción emanadas de la revolución organizacional *toyotista*, han sido elementos que han permitido un mayor avance de los procesos de integración económica internacional.

⁷ **Balassa, Bela.** *Teoría de la integración económica.* “ Capítulo 1: Introducción ” Uteha, México 1964. pp. 1 - 19

Sin lugar a duda, otro elemento característico del crecimiento en los acuerdos internacionales de comercio, es el desarrollo de la teoría económica que da sustento a los acuerdos desde un punto de vista científico y empírico. Y es la misma teoría la que se ha encargado de modelar los argumentos que han llevado a diversos países del orbe a conciliar sus diversos tratados comerciales.

La teoría económica internacional plantea los diversos grados de integración económica; estos a su vez, se vinculan con la reciente tendencia a la regionalización. El regionalismo, es como lo indica su nombre, la asociación entre países que pertenecen a una misma región (como el caso de Norte América con el TLCAN o Europa con su Unión Económica) Presenta diversos *grados* de asociación conformes a la realidad de la región a integrarse. Es decir; estas diferentes formas de integración, pueden llevarse a cabo de una manera secuencial o bien sin un orden estricto; todo depende de las circunstancias coyunturales de la región a integrarse. Según la obra de Salvattore⁸ los diversos grados de integración son los siguientes:

1.1.1 Acuerdos preferenciales de comercio

Proveen de barreras más bajas al comercio entre países participantes en comparación con otros países no miembros del acuerdo. Esta la forma mas baja de integración económica. Un ejemplo reciente de esto es el acuerdo preferencial que se plantea en el tratado de Montevideo de 1980: la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) integrada por 12 países de la región, incluidos México, Argentina, Brasil y Chile.

1.1.2 Área de Libre Comercio

Es la forma económica de integración donde todas las barreras al comercio entre miembros del tratado, son removidas. Pero cada nación retiene sus

⁸ Salvattore, Dominick. op. cit. pp 321 - 322

propias barreras al comercio con los países no miembros del tratado. Los mejores ejemplos de esto son la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA, por sus siglas en Inglés) formada en 1960 por el Reino Unido, Austria, Dinamarca, Noruega, Portugal Suecia y Suiza. Otro ejemplo, es el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) integrado por México, Estados Unidos y Canadá; región en la que se ubica el presente estudio.

En todo TLC se plantean una serie de reglas de origen (RDO) que tienen como función el que terceros países o fuera del acuerdo, no se beneficien de las tarifas arancelarias preferenciales. Es decir, para que se pueda comerciar dentro de la región se tiene que probar que el bien es originario de cualquiera de los países dentro del acuerdo o que ha sufrido una transformación suficiente al interior de ésta, para que se les pueda aplicar el arancel preferencial enmarcado en el TLC.⁹

1.1.3 Unión Aduanera

Esta etapa es de vital importancia para la investigación que se pretende emprender, dado que comprende la fase que envuelve la posibilidad de avanzar en la integración regional de América del Norte. Comprende no establecer tarifas u otras barreras al comercio entre miembros (al igual que en acuerdo de área de libre comercio, ALC)

En adición al ALC se armonizan las políticas comerciales (como la creación de un arancel común con o sin homologación de políticas *Antidumping* (AD) o referentes a los subsidios (Countervailing duties, CVD) frente al resto del mundo. El ejemplo más famoso de una Unión Aduanera, es el Mercado Común Europeo; formado en 1957 por Alemania del Oeste, Francia, Italia, Bélgica,

⁹ Un análisis más detallado, que incluye las formas que adoptan dichas reglas, su clasificación, su capacidad restrictiva, así como los costos de las RDO para el caso del TLCAN, se abordará en el tercer capítulo de esta investigación. Lo anterior debido a la relevancia que guardan para la presente investigación, dado que éstas junto con sus costos y su restricción al comercio, serían eliminadas para el TLCAN, en caso de que la región se dirija hacia una unión aduanera.

Holanda y Luxemburgo. Otro ejemplo es el MERCOSUR integrado en 1999 por Brasil, Paraguay, Uruguay y Argentina.

1.1.4 Mercado Común

El mercado Común, va más allá de la unión aduanera e incluye, además de abolir las barreras al comercio y la creación de un arancel común, el libre movimiento de los factores productivos entre naciones miembro. La Unión Europea (UE) alcanzó el nivel de integración de Mercado Común a principios de 1993.

1.1.5 Unión Económica

Va aun más lejos que el Mercado Común, armonizando o incluso unificando las políticas monetarias y fiscales entre países miembro. Este es uno de los tipos más avanzados de integración económica. Un ejemplo de ello es el *Benelux*, que implicó la unión económica de Bélgica, Holanda, y Luxemburgo, formado después de la segunda guerra mundial (hoy parte de la UE) Un ejemplo de una completa unión monetaria y económica son los Estados Unidos y la UE.

1.1.6 Unión Política

Este nivel de integración, implica la unificación de las políticas, fiscales, monetarias, sociales y anticíclicas y requiere del establecimiento de instituciones supranacionales y una autoridad sobre los gobiernos de los estados miembros, cuyas decisiones deben acatarse.

1.2 Teoría Clásica de la Unión Aduanera

Como ya se mencionó, la Unión aduanera es el grado de Integración Económica a considerarse durante el desarrollo de esta investigación, con lo cual se revisaran las ideas teóricas principales que emanan al respecto. Se

inicia por una revisión a los postulados teóricos clásicos desarrollados a mediados del siglo XX. Comenzando por los conceptos de creación y desviación de comercio desarrollados por Jacob Viner hacia 1950.

1.2.1 La teoría de Jacob Viner

Jacob Viner comenzó por plantear en el año 1950 en su artículo titulado *The Customs Union Issue*, la referencia conceptual básica que da sustento a la idea teórica de la Unión Aduanera. De igual forma habló de sus ventajas tanto administrativas (como la reducción de barreras aduaneras) y de creación de comercio; e hizo referencia a las desventajas comerciales con el "desvío" de comercio y a las administrativas como la necesidad de coordinación de los códigos aduaneros. Sin embargo, en su análisis hace abstracción de los aspectos administrativos.

Los supuestos que maneja la teoría son:

1. Se generaría un nivel medio de impuestos, sobre las importaciones hechas por el área de la unión aduanera, provenientes del resto del mundo:
2. Los impuestos son:
 - a. nominales no tienen efecto sobre las importaciones (se hace abstracción de ellos)
 - b. impuestos efectivamente protectores, que disminuyen las importaciones, desviando el consumo de bienes importados hacia los productos de las industrias nacionales correspondientes

Viner intenta responder si es el cambio neto: una desviación de las compras a fuentes de abastecimiento de costo monetario menor o mayor, sin tomar en cuenta el costo monetario de los elementos arancelarios: a) para cada uno de los países miembro de la unión aduanera por separado; b) para los dos en conjunto; c) para el resto del mundo; d) para el mundo en conjunto.

Si la unión Aduanera es un movimiento hacia el libre comercio, debe ser predominante un movimiento hacia bienes abastecidos de fuentes de menor costo monetario que antes. Si la Unión Aduanera tiene el efecto de desviar las compras hacia fuentes de costo monetario mayor, será entonces un instrumento para lograr que la protección arancelaria resulte más eficaz.

Al centrar el análisis en los impuestos efectivamente protectores, se hace mención a que habría bienes que uno de los miembros de la unión importara por primera vez de uno de los otros miembros en lugar de la producción interna por tener un costo elevado. Habrá otros bienes que uno de los miembros de la unión importará ahora por primera vez del otro miembro debido a que será más barato que la fuente anterior que resultaba ser más barata antes de la unión aún con el arancel.

El beneficio de la Unión Aduanera para el área en conjunto, deriva de la porción del comercio nuevo entre los países miembros que es por entero nuevo comercio, mientras que cada porción particular del comercio nuevo entre los países miembro que sustituye el comercio con terceros países deberá ser considerada como una consecuencia de la unión aduanera perjudicial para el país importador, para el resto del mundo y para el mundo en conjunto y benéfica sólo para el país miembro que abastece.

En sí Jacob Viner habla sobre una dualidad en la unión aduanera que puede mejorar o empeorar el beneficio y la asignación de recursos. Al crearse comercio, es decir al cambiar una fuente de abastecimiento de costo mayor por una de costo menor, se permite una mayor especialización y por lo tanto un mayor beneficio. A su vez puede generar una disminución del bienestar y afectar negativamente la asignación de recursos cuando al desviarse comercio (cambiar una fuente de recursos barata por una más cara debido a la unión) se afecte al país importador y al resto del mundo debido a la sustitución que existe entre productores más eficientes por menos eficientes dentro de la Unión Aduanera.

Sin embargo tanto la unión que genera comercio como la que lo desvía pueden incrementar o disminuir el bienestar según el poder de las fuentes opositoras. De cualquier forma las decisiones tomadas al interior de la unión afectan al resto del mundo a realizar una reasignación más eficiente o ineficiente de los recursos.

Para Viner los efectos directamente relacionados con el bienestar dentro de la unión aduanera están en función de los costos unitarios y de la escala de las economías. Si las industrias de las economías integradas son lo suficientemente grandes o bien lo más productivas posible, incluso dentro de una unión aduanera que desvía comercio se puede incrementar el bienestar al ampliarse los mercados y beneficiar incluso a aquellos productores menos eficientes o de costos más altos.

Según Viner una unión aduanera tendrá mayores posibilidades de avanzar hacia el libre comercio:

1. mientras mayor sea el área económica de la unión aduanera y por lo tanto el margen potencial para la división interna del trabajo.
2. mientras menor sea el nivel medio de los aranceles de la unión hacia el resto del mundo
3. entre mayor sea la complementariedad de los productos en las industrias de altos costos
4. mientras mayores sean las diferencias entre los costos unitarios de las industrias protegidas del mismo tipo
5. mientras mayores sean los aranceles en los mercados potenciales fuera de la Unión
6. mientras mayor sea el conjunto de industrias para las que la unión implica menores costos unitarios.
7. mientras menor sea el conjunto de industrias para las que la unión implica mayores costos unitarios.

1.2.2 Las contribuciones de Lipsey y Meade

Jacob Viner analizó los efectos sobre el bienestar que tendría el desplazamiento de la producción entre países de mayor o menor eficiencia productiva, con base en el tipo de costos que estos tuviesen. Así, sólo basó su análisis en el aspecto de la eficiencia producción (creación de comercio) y la eficiencia de la protección (desviación de comercio) ¹⁰

Lipsey agregó a este argumento que la creación de una unión aduanera origina una variación de los aranceles, ya sea elevándolos o disminuyéndolos, y esto trae consecuencias en el precio de los bienes que a su vez provoca una sustitución entre ellos. Así, con base en el análisis de los precios relativos en el mercado; es decir, el abaratamiento o encarecimiento de los bienes a causa de una unión aduanera; Lipsey, a diferencia de Viner, no acepta proporciones fijas de consumo o una demanda invariable ante los efectos arancelarios de la unión.

Una unión aduanera cambia necesariamente los precios relativos y en general debe esperarse que esto genere alguna sustitución entre los bienes ya que habrá una tendencia a modificar el volumen de comercio ya existente comprando más de los bienes que ahora resulten más baratos y menos de los que ahora resultan más caros. Eso tendería a aumentar el volumen de las importaciones provenientes de un socio de la unión y a disminuir tanto el volumen de las importaciones obtenidas del mundo exterior así como el consumo de bienes producidos dentro del país.¹¹ Lipsey también propuso la idea de diferenciar entonces entre una unión aduanera que discrimina países y una que discrimina bienes, la primera por efecto de a creación y desviación de comercio y la segunda por efecto del cambio de precios relativos.

Complementando la idea de Viner, Meade plantea que una unión aduanera puede llevar a la creación del comercio internacional nuevo, porque uno de los

¹⁰ Guerra-Borges, Alfredo, *op. cit.* p 16

¹¹ R. G. Lipsey, " *op cit.* p. 39

países asociados puede exportar ahora al mercado de otro país asociado a precios menores que los de una industria nacional existente. Además en la medida que los costos se elevan conforme la unión desvía comercio, también se debe considerar la medida en que han bajado con cada unidad de comercio de nueva creación.

Por último Meade amplía el desarrollo de Viner introduciendo a la evaluación del impacto de las uniones aduaneras el concepto de utilidad. Y especifica que la utilidad, desde la perspectiva cardinal, se puede equiparar a las ganancias o pérdidas que enfrentan consumidores, productores o el gobierno, para cuantificar el impacto que sobre el beneficio total tienen las uniones aduaneras.

Viner y Meade, plantean la idea de que si bien la unión aduanera no representa el ideal del libre comercio (reducción unilateral de toda barrera al libre comercio) es un camino a este ideal. Las uniones entonces son un segundo óptimo dentro de este proceso de integración porque cumplen con la mayor cantidad posible de maximización del beneficio.

1.3 Los efectos dinámicos de la unión aduanera

Hemos visto los efectos estáticos, entendiendo a estos como la creación y desviación de comercio. Ahora es necesario revisar los otros efectos que implica el implantar una unión aduanera entre un grupo de países. Las naciones que la conforman, pueden recibir varios e importantes beneficios dinámicos. Éstos son resultado del incremento de la competencia, las economías de escala y el estímulo a la inversión.¹²

El beneficio más importante que puede surgir, es el incremento de la competencia. Esto porque en ausencia de una unión aduanera, los productores (especialmente en mercados de oligopolio y monopolio) son

¹² Salvattore, Dominick. op. cit. pp 328 - 329

adeptos a permanecer protegidos detrás de las barreras comerciales. Pero cuando la Unión Aduanera se realiza y las barreras se eliminan entre miembros, los productores dentro de la unión deben hacerse más eficientes para enfrentar la competencia de otros productores para no salir del mercado. El incrementado nivel de competencia es bueno para estimular el desarrollo y la utilización de nueva tecnología. Estos esfuerzos reducirán costos de producción en beneficio de los consumidores.

El segundo posible beneficio, es que las economías de escala tienden a resultar de mercados más grandes, situación que resulta de la formación de una unión. Sin embargo se debe resaltar que incluso una nación pequeña que no es miembro de una unión aduanera, puede lograr sustanciales economías de escala en la producción a través de las exportaciones al resto del mundo.

Otro posible beneficio es el estímulo a la inversión para tomar ventaja del crecimiento del mercado y para enfrentar el incremento de la competencia. Más allá de esto, la formación de la unión aduanera incentiva a los inversionistas extranjeros, para empezar a producir dentro de la unión aduanera y evitar las barreras discriminatorias de comercio impuestas a los productos fuera de la unión.

Estos beneficios dinámicos que surgen de una Unión Aduanera, se presume, pueden ser mucho mayores que las ganancias estáticas ya tratadas con anterioridad y que son muy significativas. Recientes estudios empíricos revelan que estos beneficios dinámicos son entre cinco y seis veces mayores que los beneficios estáticos por creación de comercio¹³.

De esta manera, se abordará con mayor detalle en el siguiente apartado el caso de las economías de escala como un efecto dinámico de las uniones aduaneras. Lo anterior con la intención de profundizar y aclarar con mayor

¹³ **Ídem**

detalle los efectos que tienen éstas en la producción y el consumo de las naciones que forma una unión.

1.3.1 Las economías de escala como efecto dinámico

En esta sección se aborda el aporte de de W. M. Corden publicado en el *Journal of Political Economy* en marzo de 1972. En este artículo, se revelan las posibilidades que existen si se agrega dinamismo al análisis estático de creación y desviación de comercio acuñado por Jacob Viner. Con esto añade dos conceptos nuevos, el efecto reducción de costos y el efecto supresión de comercio.

Comienza adoptando los siguientes supuestos:

- a) Las economías de escala son internas: competencia perfecta
- b) Los países de la unión afrontan precios dados del resto del mundo
- c) Los efectos de economías de escala que resulten de la unión son insignificantes para el resto del mundo.

Analiza un modelo que introduce los dos nuevos efectos (efecto reducción de costos y supresión de comercio) supone un solo producto homogéneo un solo productor efectivo o potencial en cada uno de los países. Una curva de costos medios decrecientes y la no existencia de rentas de factores. Supone que la curva de costo medio alcanza su mínimo nivel por encima del precio de exportación, por lo cual se descarta la exportación a un país C. Se supone que de inicio, debido a los aranceles, ningún país exporta al otro.

Se supone también, que los dos países A y B que forman la unión tienen la misma tasa arancelaria sobre el producto antes de la formación de la unión, así mismo, los productores internos fijan en el límite superior su precio, el cual esta determinado antes y después de la unión por el precio de las importaciones provenientes de C incluido el arancel. Esto tiene una consecuencia importante, que los precios que afrontan los consumidores no resultan afectados por el

establecimiento de la unión. El mercado total del producto en cada país permanece constante y no hay efectos de bienestar en los consumidores. A partir de aquí se consideran tres casos:

1.3.1.1 Producción inicial en ambos países

El país A captura todo el mercado de la unión, por lo cual bajan los costos medios del productor en el país A. Los costes totales en la unión disminuyen entonces por la especialización. a) La producción interna de B se sustituye por importaciones más baratas de A. Así, dado el movimiento hacia una fuente de abastecimiento más barata se puede hablar de creación de comercio. El precio interno de B se tenía como dado, por lo cual no recibe ganancias de la especialización y todas las utilidades excedentes serán para A. b) el país A obtiene su abastecimiento interno a un costo de producción menor; esto es el *efecto de reducción de costos*. Es una consecuencia de la creación de comercio pero no se considera como esto, porque no es el desplazamiento hacia una fuente más barata sino el abaratamiento de una fuente de oferta ya existente. Los consumidores no ganan nada, porque afrontan el mismo precio que antes y toda la ganancia se traduce en utilidades para el productor

1.3.1.2 Producción inicial solamente en A

El país A captura todo el mercado de la unión. a) el país b sustituye sus importaciones provenientes de un país C por importaciones de A, más caras que las anteriores. La pérdida sufrida por B a causa de la desviación de comercio será igual a la pérdida de recaudación arancelaria sobre las importaciones de C. Para toda la unión la pérdida podría ser menor por los beneficios excedentes que obtiene A. b) A obtiene su producto a un precio menor, por lo que hay un efecto reducción de costos. c) se inicia la producción en B que elimina al productor en A y captura el mercado en la unión se da creación de comercio (A obtiene sus productos de una fuente más barata) B pierde con la sustitución de importaciones baratas provenientes de C con

producción interna más cara con lo cual existe una *supresión de comercio*. Es un efecto similar a la desviación de comercio, por que se sustituye una fuente barata con otra más cara, pero la fuente más cara es un productor nacional nuevo no el país asociado.

1.3.1.3 Producción inicial en ninguno de los países

Al formarse la unión, puede ser el país A, el nuevo productor. Ya que sus costos medios podrán llegar a ser menores que el precio dado. Aun serán mayores que los costos por importar de C (de otro modo A pudo haber penetrado el mercado de B antes de la Unión) En este caso se da un efecto de supresión de comercio para A. y un efecto de desviación de comercio para B. En ambos países toda la pérdida se refleja en la pérdida de recaudación arancelaria.

Una vez analizados los efectos en la producción se introducen los efectos sobre el consumo. El efecto de que los aranceles en A y B son iguales antes de la unión y el de que los productores siempre cobran el precio de importación, con inclusión del arancel, eliminan los efectos del consumo. Parece mejor suponer que a) el propósito del arancel es la protección y no la obtención de recaudaciones y que un arancel será suficientemente alto como para crear producción interna b) Si se establece un arancel, en un caso límite, éste será apenas suficiente para permitir que el productor nacional cubra sus costos más los beneficios normales. Se introducen los efectos sobre el consumo con aranceles a la medida que cubren las dos características comentadas. Todas las ganancias y pérdidas irán a dar a los consumidores.

1.3.1.4 Producción inicial en ambos países con efectos sobre el consumo

Los costos medios del productor A cuando se establece la unión, si toma el mercado, serán menores que los propios antes de la unión y que los de B aún con la unión, con esto el precio interno de la unión, puede ser menor que el

existente en ambos países. Con aranceles a la medida el arancel externo común será menor que el inicial y los consumidores de ambos países ganan con la creación de la unión. En B se dará un efecto en la producción derivado de la creación de comercio al cambiar su fuente de abastecimiento por una más barata; el efecto el consumo es derivado del incremento de éste por una disminución del precio. En A hay una ganancia con efecto producción derivado de la cantidad original del producto vendida internamente que ahora se obtiene a un menor precio y el efecto consumo que se deriva del precio menor al que se compra una cantidad adicional, donde se obtiene un excedente del consumidor.

1.3.1.5 Producción inicial en A con efectos sobre el consumo

Si el país B no hubiera tenido producción al inicio su arancel debió haber sido cero. Si A captura el mercado de B, no derivará en la liberación del comercio sería resultado no de la liberación del comercio, sino de que el país b imponga un arancel, por efecto de la unión aduanera (arancel externo común). Con lo cual el precio pagado por los consumidores en B aumentará. Sus pérdidas, coman la menor cantidad que se consume se obtiene a costo mayor por el desplazamiento a una fuente de abastecimiento más cara (desviación de comercio) y además hay una pérdida de excedente de consumidor por el incremento en el precio.

Se concluye entonces que los cuatro efectos tratados, Creación y Desviación de comercio, así como, reducción del costo y supresión de comercio, tienen un efecto sobre la producción y otro sobre el consumo. Se pueden concebir casos intermedios con efectos sobre el consumo y algunos efectos sobre la producción, donde las ganancias son excedentes y las pérdidas las sufre el gobierno al disminuir la recaudación arancelaria. Es fundamental la distribución de ganancias y pérdidas entre el gobierno, productores y consumidores ya que afecta la distribución de las ganancias y pérdidas entre los países asociados.

Las economías de escala como se han mostrado, no tienen nada esencialmente dinámico. El análisis planteado ha sido de estática comparativa, No se puede asegurar qué país obtendrá el mercado, las consideraciones dinámicas son las que definen esto. Como el carácter de la competencia oligopólica, las tasas relativas de inversión bruta en los dos países etcétera. También influyen los costos medios previos a la Unión y el aprendizaje, lo cual hará que la economía que tuviera mayor participación previa en los mercados tendría mejor posibilidad de abarcar el mercado completo de la unión.

1.4 Los efectos de una unión aduanera sobre el bienestar

El tema del bienestar en la integración económica está por demás discutido, comenzando por el concepto de bienestar en sí. Para Jacob Viner el bienestar que se puede alcanzar en una unión aduanera, surge de la mayor especialización. Sin embargo, nunca define el concepto. El lector contemporáneo lo sobreentiende atribuyéndole el sentido que en general tiene en nuestros días, de alguna manera relacionado con el desarrollo económico.

Hoy la *economía del bienestar* incluye:

“ Los intentos dirigidos a determinar si puede definirse en alguna forma un máximo social, si existe de hecho y con qué sistema de precios y de distribución de la renta puede obtenerse. Comprende, en otras palabras, los problemas de la mejor imposición, de la justicia económica, de la iniciativa social respecto de la individual, así como el de la mensurabilidad de las comparaciones interpersonales y de la redistribución de la utilidad, temas todos ellos que son el objeto de una inmensa literatura y de un interés nunca decaído ”¹⁴

Sin embargo, es claro que en la literatura de la integración económica el concepto de bienestar no se refiere especialmente a este tipo de elementos. Antes bien, lo que se entiende como bienestar es la suma de las satisfacciones de consumo individuales, el bienestar económico planteado por Pigou. Con

¹⁴ *Diccionario de economía política*; dirigido por Claudio Napoleón, Madrid, Castilla, 1962 p. 85 citando a O. Morgenstern. Citado por Guerra-Borges, Alfredo, *op cit.* p.13

esta idea, se tiene la problemática de entender al bienestar en términos de Pareto; es decir, que el bienestar social sólo se incrementa si los individuos incrementan el suyo sin disminuir el de otro.

El bienestar económico según Balassa¹⁵ se afecta por:

- a) un cambio en el volumen cuantitativo de artículos producidos
- b) por un cambio en el grado de discriminación entre bienes nacionales y extranjeros
- c) por una redistribución de ingresos entre los nacionales de diferentes países
- d) por una redistribución dentro de los países individuales

Así establece una distinción entre un componente real del ingreso (que se refiere a un cambio en el bienestar potencial y lo relaciona con la **eficiencia**) Y un componente distributivo del bienestar económico que se refiere a los efectos de la redistribución del ingreso en el bienestar (**equidad**)

Un incremento de la producción, mejora el bienestar pues se pueden distribuir una mayor cantidad de bienes y servicios de tal forma que se cumpla con el equilibrio de Pareto. Dado que así, al menos no se afectaría a otros, al mejorar aquellos que reciban la nueva producción de bienes y servicios. La preferencia del consumidor también influye en el bienestar potencial. La eliminación de tarifas internas de la unión eliminaría la discriminación y la acercaría hacia la preferencia por las mercancías de los miembros de la unión. La eficiencia económica significa entonces, eficiencia en la producción (maximización de la producción) y eficiencia en el cambio (optimización del comercio) y un mejoramiento en uno o ambos generará un incremento en el bienestar potencial o eficiencia de la economía que refleja un cambio del componente real del ingreso.

¹⁵ **Balassa, Bela.** *op cit.* p. 11

De igual forma, es necesario dado un cambio en el bienestar potencial entender los componentes que influyen en la distribución. Así se ha sugerido que los cambios en bienestar pudieran ser determinados bajo la posibilidad de beneficiar a todo el mundo o por lo menos de no perjudicar a nadie. Así, puede significar entonces, un equivalente a un incremento del bienestar económico. De tal forma que los cambios en el componente ingreso real permiten una aproximación aceptable de los cambios en el bienestar dentro de un país, ya que la compensación es políticamente viable; mediante la reubicación de firmas y trabajadores.

En el caso en que el ingreso es distribuido entre países se debe entender la necesidad de atender los resultados tanto para los estados miembros de la Unión, como para el resto del mundo. Sin embargo es difícil realizar comparaciones internacionales de bienestar aún descartando las diferencias en la utilidad marginal del ingreso, que cambia entre países. Un incremento del componente ingreso real en un país desarrollado puede llevar a una redistribución del ingreso de los países pobres a los ricos.

En este sentido, un incremento en el bienestar potencial se realiza en un sentido estático, dado que es un cambio en la distribución de los recursos en un momento determinado. Sin embargo la eficiencia estática es sólo uno de los posibles criterios de éxito en la integración económica. Así se debe considerar el bienestar dinámico, al que Balassa define como:

“ La tasa hipotética de crecimiento del ingreso nacional asequible con recursos y tasa de ahorro dados. En términos técnicos, mientras que la eficiencia estática requeriría que la economía operase en la frontera de sus posibilidades de producción, la eficiencia dinámica se puede representar como el desplazamiento de esta frontera en la dirección nordeste. El concepto de eficiencia dinámica, puede ser usado en comparaciones entre países de la zona, para indicar qué economía es susceptible de crecer más rápidamente, en idénticas condiciones por lo que a recursos y ahorros se refiere, o alternativamente, puede ser aplicado

dicho concepto a comparar las potencialidades de crecimiento de una economía en diferentes lapsos " ¹⁶

Con esto, el ingreso nacional también resultará afectado por un incremento en la proporción del ingreso nacional ahorrado, y/o por interferencia con la selección individual entre trabajo y ocio. Así un incremento en la tasa de crecimiento puede considerarse como un equivalente a un mejoramiento en la eficiencia dinámica y representa una mejoría en el bienestar potencial

En resumen Balassa presenta que la medición del éxito de un integración en el bienestar debe considerar primordialmente: a) la eficiencia dinámica, el crecimiento económico con un desplazamiento positivo de la frontera de posibilidades de producción; b) la distribución equitativa del ingreso en sentido estático; c) los efectos dinámicos de la integración analizados en el apartado anterior d) los efectos sobre modelos regionales de producción e ingreso y sobre la estabilidad económica. Elementos que se tratarán de abordar, en la medida de lo posible, en el análisis de la posible unión aduanera de América del Norte.

1.4.1 Condiciones para que exista mayor bienestar con una unión aduanera

Siguiendo la idea presentada en el apartado anterior respecto a los elementos que posibilitan el éxito de una unión aduanera, se muestran a continuación las ideas del libro de Salvattore. Estas serían entonces condiciones que facilitarían el incremento del bienestar al crearse una unión aduanera. Las ideas de este apartado, complementan a las de Viner, abordadas en el apartado correspondiente al desarrollo de su teoría refiriéndose a las condiciones que permitirían avanzar en mayor medida hacia el libre comercio. Salvattore enumera, bajo la idea de que una unión aduanera genere un mayor beneficio, las siguientes ideas:

¹⁶ **Ibidem** p. 15

1. Entre más alta sea la preunión de barreras al comercio entre países miembros. Hay más probabilidad de que la formación de una unión aduanera cree comercio entre los miembros de la unión, más que desviarlo.
2. Entre más bajos sean las barreras de la unión aduanera al comercio con el resto del mundo. Esto evitaría la desviación de comercio más costosa
3. Entre mayor sea el número de países que formen la unión y mayor sea su tamaño. Así existe mayor posibilidad de que los productores de bajo costo se encuentren dentro de la unión
4. Entre más competitivas en vez de complementarias sean las economías miembros. Así existe una mayor posibilidad de especialización en la producción y de creación de comercio
5. Entre más geográficamente cercanos se encuentren los miembros de la unión aduanera. De esta manera los costos de transportación serán más bajos
6. Entre más grandes sean la unión previa en comercio y las relaciones económicas entre miembros potenciales de la unión

1.5 Una teoría de las uniones aduaneras para los países en desarrollo

La teoría de las uniones aduaneras para países en desarrollo tal como lo mencionan los autores que aquí se abordan¹⁷, debería concentrarse en las economías de escala, las modificaciones de los términos de intercambio, los problemas de la balanza de pagos, los efectos externos, las importaciones de capital y el subempleo. Sin embargo se acepta, que uno de los objetivos más importantes de la integración económica para los países menos desarrollados, es fomentar el desarrollo industrial y es así que se concentra en ello.

Es así que, la teoría presentada en este apartado, acepta a la industrialización como meta legítima de los países menos desarrollados. Y trata de mostrar,

¹⁷ C. A. Cooper y B. F. Massell. *Op. Cit.* pp. 368

desde un punto de vista estático, cómo la participación en una UA puede permitir a estos países alcanzar dicho objetivo de la forma más económica posible.

1.5.1 Preferencia por la industria

En los países menos desarrollados los planificadores¹⁸ económicos pueden aceptar una disminución del ingreso nacional con tal de lograr un aumento en la producción industrial. El costo en términos del ingreso nacional sacrificado por obtener más industria se le considera como un precio; se supone que cuanto éste sea más elevado menor será la protección otorgada a las industrias nacionales con tal de impulsarlas. La diversificación se supone indiferente; así, los planificadores satisfacen su demanda de protección industrial seleccionando las industrias de menor costo. El costo medio de la industria nacional es por tanto, la cantidad en que el costo medio de la producción de la industria supera el precio de un bien importado comparable. Este costo es una medida del ingreso nacional sacrificado.

Con esto, se necesita de un arancel eficiente que permita un nivel de producción tal que la demanda de industrias de los planificadores se satisfaga. Este arancel corresponde a un conjunto de tasas arancelarias que proporcionan suficiente protección a cada industria cuyo costo se está dispuesto a pagar en términos del ingreso nacional. Una industria operará si y sólo si está protegida por una tasa arancelaria no menor que el costo de la industria.

¹⁸ La teoría plantea la existencia de planificadores económicos como un supuesto central. Si éste supuesto es heroico; es decir, si existe o no en la actualidad la planificación económica no se discute aquí. Sin embargo, es una circunstancia que se tendrá muy en cuenta para las conclusiones de esta investigación, en el sentido de si es posible planificar una unión aduanera o no, una vez consideradas las imponderables económicas y políticas de la región.

1.5.2 Especialización y eficiencia

A menos que los dos países (Norte y Sur) tengan una estructura económica idéntica, se podrá producir un nivel dado de producción industrial combinada a costo menor en términos de ingreso sacrificado. El nivel de producción industrial su composición y su distribución entre los dos países, se determina completamente por un arancel externo común, es decir un conjunto de tasas arancelarias para cada producto. Así el nivel, la composición y la distribución de la producción industrial, quedan sujetos a la manipulación de los planificadores económicos. De tal forma que la unión aduanera funcionará o no en función del arancel que se escoja.

Retomando el concepto de arancel eficiente, éste debe permitir cualquier nivel especificado de producción industrial en la UA, al costo menor en términos del ingreso nacional sacrificado en conjunto por ambos países. El arancel dependerá de las preferencias de los planificadores en ambos países. Si los planificadores son indiferentes en cuando la distribución de la producción industrial entre los países, escogerán un arancel eficiente.

En la UA, los planificadores pueden obtener satisfacción en forma más eficiente si juntan los mercados¹⁹ En consecuencia hay un efecto ingreso, que tenderá a generar un incremento tanto de la producción industrial como del ingreso nacional. Hay también un efecto sustitución, debido al menor costo marginal de la sustitución que incentivaría a generar una mayor producción industrial a costa del ingreso nacional. Ambos efectos aumentan la producción industrial, el ingreso nacional depende de cual efecto domine.

El bienestar, se determina por el nivel de producción industrial y de ingreso de los países. De modo que se especifica por un arancel externo común aunado a

¹⁹ Lo anterior tiene sentido por dos razones. Primero, si cualquier bien se produce en absoluto en la unión aduanera, se producirá en el país de costo menor. Segundo, las industrias de costo menor pueden operar al doble del nivel de producción anterior (para abastecer ambos mercados) de manera que cualquier nivel de producción se lograría sin tener que recurrir a industrias de mayor costo.

una regla para la distribución del ingreso entre países que genere una situación de óptimo de Pareto, de tal forma que se logre el ingreso y producción nacional máxima para ambos países.²⁰

1.5.3 Generalidades de la teoría para los países en vías de desarrollo

De plantearse una unión aduanera, deben considerarse las deseconomías externas para cualquiera de los países creadas por la formación del bloque económico, lo anterior puede suceder si se toma en cuenta que la unión podría bien desviar el comercio hacia fuentes de producción más caras. Con ello se puede plantear la existencia de una compensación de ingreso total por los bienes industriales de costo relativamente mayor vendidos en el mercado del socio que sufre las deseconomías.

En esta teoría destacan dos cosas: el arancel es un elemento de política económica y no una variable exógena y a su vez, admite la preferencia por la industria. Las ganancias de una UA dependen de lo que ocurra con el ingreso y la producción industrial, lo que a su vez depende del arancel externo común que se escoja.

Estas ganancias no están claramente relacionadas con la creación y desviación de comercio. Por ejemplo, para Viner la desviación de comercio es, como ya se vio más arriba, en sí un empeoramiento del bienestar de los países, al cambiar sus fuentes de abastecimiento por otras más caras. En esta teoría el resultado de la desviación de comercio puede ser bueno o malo; de darse éste, cada economía expande su producción industrial para abastecer el mercado de la otra. Esto puede disminuir el ingreso de cada economía pero incrementar la industria.

²⁰ En el caso en el que el Sur carezca de industrias económicas que produzcan dentro de la unión, se plantea un cuasi óptimo de Pareto que permita lograr el mayor nivel de producción de cada país y el máximo ingreso conjunto. Este arancel debe permitir a cada país producir cualquier nivel especificado de producción de la forma más barata posible.

En el caso de que exista creación de comercio, si algunas industrias se van hacia el país más eficiente, se puede pensar que éste sería el del norte. El sur podría adquirir entonces los bienes industriales pagando menos. Sin embargo, el sector industrial del sur ha perdido con esta situación. Entonces se tiene que planear el beneficio que se prefiere en el sur, que depende de la preferencia por el ingreso o la industria. Sin embargo, se debe pensar algo que esta teoría no aborda: si el país pierde industria, puede ser que no pueda obtener el ingreso para comprar los bienes ahora producidos en el país, aun cuando estos sean más baratos.

Por tanto, en esta teoría, en todo momento se requiere de un esfuerzo cooperativo minucioso entre el país del norte y el del sur, para que no se pierda más industria que lo que se gane de ingreso y viceversa. Con esto se plantea establecer acuerdos específicos de compensación o planes de distribución de industria detallados entre países.

1.6 Planteamientos teóricos utilizados

Una vez mostrada la teoría general detrás de las uniones aduaneras, así como la revisión de la teoría de integración norte – sur, es necesario establecer las ideas principales sobre las que descansará la línea de esta investigación. Se aclarará también los capítulos y secciones en las cuales será indispensable entender el marco teórico sobre el cual descansa esta investigación.

De inicio, se analizarán las reglas de origen, que como se han explicado en este capítulo, están implícitas en todo acuerdo de libre comercio. Hasta ahora se ha explicado porqué existen; en el tercer capítulo de esta investigación, se mostrará de que manera están constituidas, los fines a los que atienden, cuál costosas son, su nivel de restricción al comercio y los beneficios de suprimirlas.

Posteriormente se esperan analizar, con base en los efectos dinámicos de la integración, las posibilidades que existen de incrementar el beneficio en

América del Norte, de avanzarse a una Unión Aduanera. Se pone especial énfasis en el incremento o decremento de la inversión, de los precios y del producto, con ello se espera entender si, de ser benéfica la unión aduanera para la región, este beneficio resultaría significativo para los tres países involucrados.

No importa si se da o no desviación de comercio, se entiende que aun existiendo ésta, si el efecto sobre el producto y el nivel de inversión industrial de la región es benéfico (en el sentido de que existe crecimiento en dichos indicadores) no se considerará si se encuentran operando las empresas más eficientes o económicas de la región. Se espera encontrar que los países aprovechen las ventajas de la unión, como las economías de escala y la inversión explicadas con anterioridad. Análisis que se realizará en el tercer capítulo de esta investigación cuando se estudien las posibles consecuencias de una Unión aduanera en América del Norte, en el producto, el flujo de comercio y la inversión industrial.

No se espera entender primordialmente los efectos sobre el productor, consumidor y gobierno. Sin embargo, se buscará ver si, de incrementarse en alguno de los países el nivel de inversión industrial total, podría realizarse un análisis que considere la disminución de costos en la región, el nivel de precios y con esto entender el bienestar para los consumidores y productores.

Debe considerarse entonces y se abordará al final en el capítulo cuarto de esta investigación, qué posibilidades ofrece la región para facilitar el incremento de inversión en la región y con ello, los retos que implicaría para México, en su carácter de país emergente, ofrecer la ventaja de una reducción de costos que atraiga mayor inversión al país para producir dentro de la unión y obtener un mayor beneficio. De concluirse que no es posible generarse una unión, de igual manera se buscará proponer alternativas para aprovechar o generar las mismas ventajas que surgirían de una unión aduanera, pero por cuenta propia.

Podemos esperar que México resulte menos favorecido de las ventajas dinámicas de la unión, Con esto se contempla las opciones que la teoría de la UA para países norte – sur, ofrece en cuanto distribuir la industria en la región y verificar el mayor beneficio posible en términos de Pareto a través de la planificación en función de la preferencia por la industria o el ingreso.

Sin embargo, se debe entender que las negociaciones que ahí se plantean, implicarían connotaciones políticas importantes. Se sabe que EE. UU. tiene un mayor peso económico, comercial y político que el de México, por ello se planteará dicha circunstancia en el cuarto capítulo de esta investigación, así se intentará abordar en la medida de lo posible, el panorama político que plantea la creación de una unión aduanera en América del Norte. Es importante, debido a que puede determinar si existe la posibilidad de generar un arancel externo eficiente como lo plantea la teoría de la integración Norte – Sur y de igual manera define la posibilidad de negociar a través de planeadores la preferencia por industria o ingreso.

Antes de los análisis planteados con base en la teoría descrita a lo largo de este capítulo, se realizará en el próximo capítulo un análisis histórico que permite revisar las experiencias de integración llevadas a cabo en la Unión Europea. Lo anterior como referente de lo que se puede llevara cabo en la región de América del norte. Las enseñanzas que de ahí surgen se discuten en el siguiente capítulo de esta investigación; de igual manera se aborda la discusión del marco institucional que tendría que tenerse en cuenta de quererse una mayor integración norteamericana.

2

La Unión Europea como referente del proceso de integración comercial en Norteamérica

Sin lugar a dudas, el referente histórico y pragmático de todo proceso de integración económica, es hoy, el llevado a cabo por la Unión Europea (UE). Todo análisis teórico - práctico de una región económica, con miras a intensificar sus relaciones comerciales o crear nuevos vínculos de comercio, con base en una mayor integración, recurre al estudio de lo que se puede considerar como el mejor ejemplo de éxito en la integración económica. Es verdad que existen otros procesos de integración exitosos, cómo los mismos Estados Unidos de Norteamérica; pero ninguno tan importante en la modernidad, como el llevado a cabo en el continente europeo.

A lo largo de este capítulo se hará una remembranza de los hechos significativos que marcaron el desarrollo de la Unión Europea, como son las estrategias seguidas en la posguerra para recuperar el comercio en la zona; así como el plan Marshall y las primeras instituciones emanadas de ello (p.e. la Organización Europea para la Cooperación Económica OECE). Se analizará también, la creación de las instituciones como la Comisión Europea y El consejo de ministros. Se pone especial énfasis en las acciones contempladas en los acuerdos constitutivos desde Roma a Maastrich.

A su vez, se presentarán los antecedentes y algunos resultados del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Estos permitirán tener un panorama general de las circunstancias actuales en la integración de Norteamérica. Con ello, se tendrá una plataforma para entender las propuestas que se pretenden realizar en relación a la creación de la Unión Aduanera de América del Norte. De esta manera, con base en el ejemplo Europeo se

intentará realizar un análisis comparativo con la intención de plantear para el caso norteamericano las enseñanzas del proceso europeo.

Lo que se pretende es dar cuenta de las acciones tomadas por Europa para constituir su unión, como referente práctico ante la posibilidad de avanzar en la integración de México con Estados Unidos y Canadá. Así, se inicia por un recuento metódico de los pasos llevados a cabo para lograr la integración económica en Europa. Se presentan sus antecedentes, a partir del plan Marshall y se pone especial énfasis en las instituciones creadas como la OECE, la Unión Europea de Pagos (UEP) y la CECA. De igual forma se abordarán, los tratados que han conformado la Unión Europea desde Roma a Maastrich, con la intención de destacar acuerdos y compromisos de derechos y obligaciones; así como presentar la forma en que se fue concibiendo la autoridad dentro de la unión. Se realizará también una descripción de las instituciones que conforman la Unión Europea.²¹

Al final, se buscará presentar un panorama institucional de Norteamérica, previo recuento del proceso de firma del tratado de libre comercio de la región (TLCAN) Posteriormente con base en las tesis de Robert Pastor²², se busca un análisis institucional entre ambas regiones enmarcadas en sus procesos de integración. Así, se hará una propuesta institucional de cara a enfrentar los retos que enfrentaría América del Norte, de querer avanzar en su integración económica.

De esta manera, cabe destacar que lo último que se pretende es proponer la emulación o copia de las instituciones europeas para el caso norteamericano. Lo que se pretende es dar cuenta de las políticas y estrategias que yacen detrás de la formación de las instituciones del viejo mundo. Con esto se tiene

²¹ Lo anterior se realizará con base en el texto de: **Gazol, Antonio.** *Bloques económicos.* Facultad de Economía, UNAM. México, 2005

²² **Pastor, Robert A.** *Toward a North American Community. Lessons from the Old World for the New,* Washington: Institute for International Economics, 2001.

la voluntad de entender la intención de fondo de éstas y con ello proponer lo que para el caso norteamericano.

2.1 Antecedentes de la Unión Europea

La Unión Europea es el resultado de más de 50 años de tratados y negociaciones que parten desde Roma hasta los tratados de Maastrich, donde se le da el carácter de Unión Económica con una moneda común, y más recientemente los de Ámsterdam y Niza. En Europa entonces, se han suscitado diversos acuerdos comerciales que no son exclusivos del siglo XX; sin embargo, los que se presentan a partir de la segunda guerra mundial son lo que presentan las bases más significativas para el actual proceso de integración.

Tras un decenio de depresión económica (1929 – 1939) y más de seis años de guerra (1939 – 1945) El sistema económico Europeo se encontraba dislocado. Al final de la guerra, el sistema de intercambios europeo se encontraba inhabilitado; el bilateralismo imperaba en las relaciones comerciales del continente y el endeudamiento y la pauperización surgida de la guerra, complicaban el panorama inmediato de la cooperación comercial en el continente. Los pagos internacionales, las restricciones cuantitativas, los problemas de convertibilidad, las deudas y los recursos escasos, marcaron el descenso comercial de Europa.

Cada país buscaba sus propias soluciones en tanto que en el ámbito europeo, la cooperación económica brillaba por su ausencia. El bilateralismo iniciado hacia 1930, alcanzaba incluso a los países más partidarios del libre comercio (Tamames, 1995) Entre 1946 y 1947, se llega a lo que hoy se conoce como el periodo del bilateralismo triunfante. El problema real detrás de la imposibilidad europea de multilateralismo, descansaba en la falta real de recursos, resultado de la segunda guerra mundial. Mientras éstos no existieran era imposible sobrepasar el bilateralismo.

Paralelamente, los partidos socialistas y comunistas, ante la precaria situación, presionaban hacia la socialización, planteándose con ello dos alternativas para Europa: aceptar la ayuda de EE. UU. o apuntar hacia el socialismo. Como se conoce, la primera solución fue tomada por Europa Occidental, la segunda por el Este europeo.

Los Estados Unidos de Norteamérica tenían importantes incentivos para ayudar a que se recuperara la economía europea: la importancia para EE. UU del comercio en el mercado europeo.(se estimaba que para esos años Europa reduciría drásticamente sus importaciones provenientes de EE. UU.) así como para evitar los avances electorales en el sentido social – comunista (Tamames, 1995) Con estos alicientes, la ayuda estadounidense llega en 1948, en medio de la guerra fría, con el plan Marshall. Con esto se da inicio a la cooperación económica intraeuropea.

Hoy día, se puede asegurar que la Unión Europea es el resultado de los acontecimientos emanados de la posguerra; así como de su relación con los Estados Unidos de Norteamérica en el marco de la guerra fría. De esta serie de acontecimientos se derivó la creación de instituciones de alcance Europeo.

2.1.1 La Unión Económica entre Bélgica, Holanda y Luxemburgo (Benelux)

Entre 1943 y 1945, los gobiernos de Bélgica, Holanda y Luxemburgo firmaron los acuerdos monetarios y aduaneros por los que construyeron el Benelux. Este acuerdo pretendía en última instancia la creación de una Unión Económica como etapa final de un proceso que iba desde Zona de Libre comercio a Unión aduanera y mercado común. Se le considera como el laboratorio de la integración europea y asistió como bloque a las negociaciones del tratado de Roma que será abordado más adelante.

2.1.2 El plan Marshall y la Organización Europea para la Cooperación Económica (OECE)

Desde 1948 hasta 1953 se ofreció ayuda a Europa a través del plan Marshall. Estados Unidos, con base en el temor hacia el comunismo y la intención de recuperar las importaciones europeas de EE. UU. otorgó recursos entre estados europeos que dependieron de su volumen de comercio exterior nacional. Esta ayuda contaba con la restricción de ser primordialmente para comprar artículos de producción estadounidense.

Lo más importante del Plan Marshall, además de la ayuda económica en apoyo a la recuperación europea, tiene que ver con la creación de instituciones. Estas se necesitaban para la coordinación intraeuropea que permitiera la correcta distribución y administración de los recursos entre países. Así surge una de las primeras iniciativas de cooperación intraeuropea en la posguerra la OECE. Con ella se iniciaron las discusiones para liberar el comercio y se empezó a discutir la posibilidad de una unión aduanera; la supresión de discriminación comercial. y la desaparición de controles cambiarios. Así se da paso a la creación de la Unión Europea de Pagos.

2.1.3 La Unión Europea de Pagos. (UEP)

El acuerdo fue concluido en septiembre de 1950, donde participaron, Alemania, Austria, Bélgica, Luxemburgo, Dinamarca, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Holanda, Portugal, Gran Bretaña, Suecia, Suiza y Turquía.

“ El propósito de la UEP consistía en facilitar la realización multilateral del comercio de bienes y servicios entre los países miembros y sus zonas monetarias asociadas, propiciar la liberalización de los intercambios y las

transacciones de servicios sobre el principio de no discriminación y... favorecer el retorno a la convertibilidad de las monedas ²³

La UEP reconstruía artificialmente un mecanismo de compensación multilateral en el que la compensación bilateral era responsabilidad de los miembros y la multilateral de los déficits o excedentes contables generados por el comercio. Por su parte, se encontraba ligada institucionalmente a la OECE y permitió en el ámbito monetario continuar la obra de liberación emprendida. Así facilitó los pagos correspondientes a los intercambios de bienes intraeuropeos. Su objetivo básico eran preparar las condiciones para la convertibilidad; una vez cumplido, entró en vigor el Acuerdo Monetario Europeo en diciembre de 1955. Éste tenía por objetivo suplir la insuficiencia de reservas monetarias; prever abusos de convertibilidad; y tratar de coordinar el funcionamiento de los mecanismos de regulación de la balanza de pagos.

2.1.4 La comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA)

A pesar de la influencia de la UEP y la OECE en la conformación de la cooperación europea, el antecedente inmediato de la integración europea radica en la CECA. El punto de arranque sucede con la declaración de Schuman, ministro de asuntos exteriores de Francia. Él sugirió colocar el conjunto de la producción franco-alemana bajo la supervisión de un ente supranacional en común abierto a otros países europeos; Italia, el Benelux y Alemania, se unieron al llamado y en 1950 comienzan las discusiones para integrar la CECA.

La formación de la CECA tiene motivos políticos y económicos, en lo referente a lo político queda claro que debían solucionarse las controversias por la región carbonera entre Alemania y Francia. El plan tuvo éxito, porque significaba el avance en disputas por las regiones de carbón, dirimía ocupaciones militares y permitiría incrementar el comercio. Además de contar con alicientes

²³ **Gazol, Antonio.** *Op cit.* p 86

económicos como la complementariedad entre las economías que poseían los recursos naturales; así como de la posibilidad de equilibrar la oferta y demanda de carbón y acero, con miras a una mejor distribución de estos recursos y la disminución de su precio.

2.2 Tratados de impulso a la integración Europea: de Roma a Maastrich

Es importante para el objetivo de esta tesis hacer una breve semblanza de los tratados de Roma a Maastrich, por los objetivos, económicos y sociales que estos plantearon (analizados más adelante) y que a su vez se convirtieron en políticas, derechos y obligaciones, que permitieron incentivar y llevar en buenos términos la integración económica, socialmente cualitativa, llevada a cabo por la Unión Europea.

El revisar las acciones tomadas por los estados protagonistas, a través de los tratados mencionados, permitirá entender los puntos finos de la integración europea. Como son, los tiempos y espacios en los que se desempeñaría la profundización de la integración europea; así como las disposiciones de política comercial, factorial, monetaria y social. Se debe entender con esto, que los objetivos de las acciones tomadas en Europa han sido quizá las más exitosas al respecto en todo el orbe. Con ello, se convierte, como se ha mencionado antes, en un referente interesante de lo que debería ser considerado en Norteamérica al plantearse una profundización de la integración económica en la región.

2.2.1 El Tratado de Roma

En 1957, se suscriben en Roma, dos tratados que integrarían lo que se conocería como Comunidades Europeas. Estos dan vida a dos nuevas instituciones que se suman a la CECA: la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA)

El tratado de Roma, da vida a la comunidad Económica Europea como ente supranacional con personalidad Jurídica. Proponía llegar a la conformación de un mercado común hacia 1970. En términos generales es destacable que el tratado contiene además del desarme arancelario, disposiciones relativas a la política comercial común frente a terceros; defensa de la competencia en la comunidad, coordinación de políticas económicas y prevención de desequilibrios en balanza de pagos; vinculación legislativa a manera de facilitar la creación del mercado común; creación de un Fondo Social encargado de temas de empleo y mejoría del nivel de vida y la constitución de un Banco de Inversiones. De igual manera, otorga un especial énfasis en la Agricultura y los transportes.

El tratado prohíbe las prácticas monopólicas y las ayudas estatales (excepto en el incentivo de determinadas regiones) y prohíbe mecanismos de compensación para amortiguar efectos no deseados por la liberación, como las salvaguardas; así como medidas para prevenir perturbaciones en los mercados de capitales de los estados miembros con fondos suministrados por el Banco Europeo de Inversiones (BEI) El BEI está destinado a financiar mediante préstamos de garantía, los proyectos de fomento a regiones menos desarrolladas y nuevas actividades que apoyen la creación del mercado común; así como a proyectos del interés de varios estados miembro que no puedan ser financiados localmente.

2.2.2 El Acta Única Europea

Tras los hechos sucedidos en la época de los setenta, como el rompimiento del patrón oro y las crisis petroleras, la construcción de la Unión Europea pasó por momentos difíciles y había perdido fuerza. A partir de ahí, se buscó dar un nuevo impulso a la puesta en marcha de la unión y, a través del parlamento Europeo, se intentaron modificar los tratados alcanzados hasta ese momento.

En junio de 1985 se aprueba el *libro blanco* para la constitución del mercado interior, que insistía en volver al dinamismo de los años iniciales. La puesta en práctica del *libro blanco* significaba modificar el tratado de Roma, por lo cual se llegó a la Acta Única Europea, la cual busca una mayor agilidad institucional y una Europa sin fronteras. Hace referencia a cuestiones monetarias; se ocupa de políticas de investigación y desarrollo tecnológico, medio ambiente, asuntos sociales y política exterior común; así también, prevé la formulación de acciones y políticas comunes en materia de cohesión económica social.

2.2.3 Tratado de Maastrich²⁴

La propuesta definitiva sobre la Unión Monetaria concluyó en diciembre de 1991, con la aprobación del tratado de la Unión Europea (o tratado de Maastrich) El contenido del tratado de Maastrich se interpreta como la ampliación de los objetivos comunitarios a ámbitos no sólo económicos; se enfoca en el ciudadano, salta a los objetivos cualitativos y se inserta en el terreno de los derechos;²⁵ a su vez indica la creación de una moneda única y la centralización de la política monetaria. Implica también, una profundización de la Cooperación Política Europea en la política exterior y la seguridad común (PESC) toda vez que resalta el carácter intra-gubernamental de la unión.

Al respecto, Antonio Gazol comenta que " el tratado de Maastrich, contiene definiciones fundamentales en ámbitos distintos al monetario (...) Como evidencia de lo anterior, se debe hacer referencia al principio de subsidiariedad que se percibe a lo largo de todo el tratado " ²⁶ y cita a Carlos Molina²⁷ donde menciona que:

²⁴ Existen otros dos tratados (Ámsterdam, 1997 y Niza, 2001) que reforman y sustituyen el tratado de Maastrich. Estos tratados no se abordan en esta investigación porque se considera que se abandonarían los fines de ésta. Se muestra hasta el Tratado de Maastrich por ser el que finalmente le otorgó a la integración del continente el carácter de Unión Europea que se conserva hasta la fecha.

²⁵ Por ejemplo, otorgando derechos a los ciudadanos como la carta de naturaleza a la libre circulación de personas y reconociendo el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales a los residentes de la UE, con independencia de su nacionalidad de origen.

²⁶ **Gazol, Antonio.** Op. Cit. pp 126

“ Marca una nueva etapa en el proceso creador de una Unión Aduanera, cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa y precisa que las decisiones serán tomadas de la forma más próxima a los ciudadanos (...) La comunidad actuará dentro de los límites de las competencias que le han sido atribuidas y de los objetivos asignados por el tratado, por lo que en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la comunidad intervendrá sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros y puedan lograrse mejor ”

2.3 Instituciones creadas en la conformación de la Unión Europea

Es importante revisar las instituciones de la Unión Europea para entender su capacidad de cohesión y soporte a los tratados arriba comentados y para entender de manera clara cómo se presentan las condiciones más adecuadas para lograr los objetivos planteados para la integración Europea. Lo anterior sirve para lo que será más adelante la discusión central de este capítulo: las enseñanzas de la Unión Europea para el caso de América del Norte.

El marco institucional y presupuestal de la Unión Europea nace con el tratado de París en 1951 y no ha terminado de formarse. En este apartado se mostrará a través de las instituciones, cómo se toman las decisiones dentro de la Unión; a cargo de quién se lleva la ejecución de éstas y de dónde salen los recursos para su adecuada financiación.

2.3.1 La Comisión Europea

La Comisión Europea es el núcleo central del funcionamiento de las comunidades europeas. Tiene la función de hacer cumplir el derecho comunitario, destaca la gestión de los fondos comunitarios. Propone las medidas pertinentes para el funcionamiento de la comunidad y la negociación

²⁷ **Molina, Carlos y Ortúzar Luís.** *Tratado de la Unión Europea.* Editorial Comares, Granada. 1994

de los acuerdos externos. De ella parten las iniciativas legislativas y en sus funcionarios recae la gestión y control de la comunidad.

Tiene veintisiete miembros, elegidos por los países miembros para cinco años de mandato, las cuales una vez electos no representan a su país, ni obedecen a su gobierno, son funcionarios de ámbito supranacional. La comisión, cuenta con un presidente, dos vicepresidentes y 17 comisarios responsables de las áreas en que ésta se divide, entre las que destacan, la industria, la política social, asuntos institucionales, competencia, política de desarrollo, investigación y educación, mercado único y ayuda regional.

Las decisiones en la Comisión Europea se toman por consenso, tiene capacidad de iniciativa legislativa, poder de ejecución normativa y decisión autónoma. El parlamento Europeo es el único órgano competente para ejercer un voto de censura a ésta.

2.3.2 El Consejo de Ministros o Consejo Europeo

En el consejo se encuentran presentes los intereses de los países miembros. En él recae la aprobación de las propuestas legislativas planteadas por la comisión. De igual manera, coordina las políticas económicas. Se conforma por los ministros de cada país asociado; así cambian en función del tema a tratar, como por ejemplo, economía o agricultura. La convocatoria de reuniones recae sobre el país que preside el consejo, rotando cada seis meses. Posee un comité de representantes permanente y otros grupos de trabajo. Las resoluciones se llevan a cabo a través de mayorías de votos, simple o calificada y por unanimidad en algunos casos.

2.3.3 El parlamento Europeo

El origen del Parlamento Europeo se remonta 1950. Cuando Schuman plantea una Alta autoridad y Monnet propone una asamblea parlamentaria

representada por ciudadanos electos en los Parlamentos nacionales. Cada cinco años se eligen los representantes del Parlamento por sufragio universal y directo. Cualquier ciudadano de un país miembro de la UE que resida en otro estado miembro puede votar y ser elegido, a nivel europeo o en su lugar de residencia.

El tratado de Maastrich asigna al Parlamento tres poderes: el de control e impulso, el legislativo y el presupuestario. En el primero de ellos, dispone de medios para ejercer un control político sobre las actividades de la UE. Por lo general, el Parlamento vota por mayoría absoluta de sus miembros, aunque buena parte de sus temas se tramitan en las distintas comisiones permanentes establecidas y no requieren de una votación. En cuanto a las tareas de impulso, el parlamento Europeo puede plantear iniciativas sobre temas sociales o actuar en forma similar en colaboración con otras instituciones

La segunda esfera de poderes, la correspondiente a las tareas legislativas con el tratado de la unión establece el procedimiento de cooperación con la concertación y el de cooperación sin concertación. Lo que se introdujo también con el tratado de Maastrich en algunos temas legislativos funciones similares a las del consejo. En realidad el Parlamento, puede intervenir de forma previa sugiriendo modificaciones a las propuestas legislativas de la comisión, y, lo que es, más significativo, puede votar a posteriori para ver si acepta o no la posición común establecida por el consejo europeo en un determinado tema (Gazol, 2005)

Respecto al presupuesto, desde 1970, el financiamiento proviene de recursos propios, que originalmente eran los derechos de aduana, las exacciones reguladoras agrarias y las cotizaciones especiales sobre azúcar, siete años más tarde se añade a lo recaudado una proporción del IVA de los estados miembro (1.4% máximo, si no rebasa el 55% del PNB del país miembro) se agrega en 1988 *el cuarto recurso*, que se entiende como una aportación proporcional al Producto Nacional Bruto de los socios (PNB)

2.4 La política comercial y de competencia en la Unión Europea

Europa ha impulsado su proceso de Integración a través de políticas públicas comunes, formuladas en buena parte por las instituciones comunitarias que también se encargan de su funcionamiento. Estas políticas son las que tienen que ver con el ámbito comercial, agrícola, de pesca, transporte y competencia. Existen también otro tipo de políticas en las que no existe un carácter común, pero que plantean objetivos lineamientos y compromisos que comparten los Estados miembros, como la política social, de empleo, ambiental, industrial y energética. De igual forma existen otras dos acciones que no corresponden al ámbito de las políticas comunes, pero que influyen directamente en el éxito o fracaso de la UE, estas son, los fondos de cohesión y desarrollo regional y la política monetaria.

En este capítulo se analizarán las políticas que parecen más relevantes para los fines de esta investigación. Si bien todas las políticas llevadas a cabo por la Unión han sido muy importantes para su conformación, no todas son de gran relevancia para este estudio²⁸. Así, es posible concentrarse en la política comercial que tiene una mayor relación con la fase de integración como unión aduanera en la UE y que se plantea de inicio en el tratado de Roma.

De igual forma es importante entender la política de competencia impulsada dentro de la Unión. Esto queda claro si se toma en cuenta que en el caso de América del Norte, existe la posibilidad de una tendencia hacia mercados imperfectos donde los monopolios y oligopolios dominan el comercio. Dicho esto, es importante tomarse en cuenta las consecuencias de realizar una la Unión Aduanera de América del Norte bajo estas condiciones.

²⁸ Políticas como la monetaria, de agricultura y de transportes, pueden dejarse a un lado debido a que corresponden de menor manera al proceso que se plantea para la región norteamericana. De igual forma no corresponden a las circunstancias económico – comerciales de América del Norte. Es decir, al plantearse una Unión Aduanera para AN no parece pertinente tener que recurrirse, por ejemplo, al análisis y enseñanzas de la política monetaria en Europa.

En primer lugar, la competencia como ventaja dinámica no se vería incrementada y en segundo término es probable que la producción no se ubique en los países conforme a sus ventajas comparativas relativas; sino por su capacidad monopólica, trasgrediendo las ventajas de realizar una unión aduanera, como eficientar la producción, disminuir precios y crear comercio.

2.4.1 La política Comercial

La primera política común de la UE, presentada en el tratado de Roma, establecía una unión aduanera que implicaba la consiguiente eliminación de barreras al comercio recíproco y el establecimiento de un arancel común a terceros. En este sentido las instituciones comunitarias como el consejo, comisión y parlamento tuvieron y ejercieron, como lo hacen hasta hoy, pleno poder en materia comercial.

Según Antonio Gazol, la política comercial común se puede entender en dos formas, la Autónoma y la convencional; la primera hace referencia a las decisiones que las autoridades de la UE pueden aplicar de manera unilateral. La segunda, se refiere a los acuerdos internacionales que norman la relación de la UE como unidad con diversos socios comerciales. Los anteriores se entienden dentro del marco de la OMC; sin embargo, la UE posee diversos tratados comerciales, con socios como la EFTA (tratado de libre comercio europeo por sus siglas en inglés) integrado por Liechtenstein, Islandia, Noruega y Suiza, también posee acuerdos comerciales con Europa central, Oriental, algunos países de África y Latinoamérica.

En la política comercial autónoma, se tienen los ámbitos como:

- a) la política arancelaria: dentro de las primeras decisiones de esta política comunitaria se encontró el proceso de desmantelamiento de los aranceles interiores que se produjo de manera escalonada y se completó antes de lo previsto (1 de julio de 1968) Otra decisión que

debía tomarse era el sistema de determinación del Arancel Aduanero Común; éste último, se definió como la medida aritmética de los aranceles aplicados con anterioridad por los seis países que conformaron la Unión Aduanera.

- b) Regímenes no arancelarios aplicados a las importaciones y exportaciones: en este sentido, se toman en cuenta la restricción de las importaciones de productos que representaran una problemática para la comunidad, por representar una alta competencia para los miembros de la Unión Aduanera.
- c) Medidas de defensa comercial: estas medidas, comprenden la aplicación de medidas en contra de prácticas de comercio desleales; así como también, dichas medidas sirven contra de la entrada ilegal de productos importaciones, mediante socios comerciales, desde terceros.
- d) Sistema generalizado de preferencias: Mediante este esquema los países de la unión aplican esquemas de reducción o eliminación de aranceles al comercio de bienes manufacturados provenientes de países en desarrollo. En este sentido, es claro que esta política, para el caso en que se realice una unión aduanera en América del Norte, dado que México es un país en desarrollo que se vería sin duda afectado.

2.4.2 La política de competencia

En este sentido existen desde el tratado Roma, medidas que garanticen la libre competencia dentro de la UE. Se debe entender que el desarrollo histórico del sistema capitalista se ha caracterizado por la tendencia a la formación de grandes complejos empresariales y el surgimiento y consolidación de enormes conglomerados industriales. No existe la libre competencia, el mundo se desenvuelve en un marco de mercados imperfectos. Por esto las autoridades de la UE tienen un ámbito de responsabilidad para impedir que el mercado dejado a sus fuerzas y sus instintos derive en prácticas nocivas (Gazol, 2005)

De esta manera, a través de los tratados que sirvieron para construir lo que es hoy es la Unión Europea, se encuentran diversas medidas a manera de incentivar la libre competencia y evitar el mal funcionamiento de los mercados (oligopolios o monopolios) que afecten los precios y beneficios de las empresas en detrimento del consumidor y en detrimento de países. Como se ha comentado en el caso de una unión aduanera un monopolio, no puede no permitir la entrada de productores más eficientes por ventajas relativas, causando una pérdida para la Unión Aduanera en su conjunto.

Algunos de los puntos, más importantes de la política de competencia se enumeran en el tratado de Ámsterdam, consuetudinario de la unión Europea²⁹:

- a) fijar directa o indirectamente los precios de compra o de venta u otras condiciones de transacción
- b) limitar o controlar la producción, el mercado, el desarrollo técnico o las inversiones.
- c) Repartirse los mercados o las fuentes de abastecimiento
- d) Aplicar a terceros contratantes condiciones desiguales para prestaciones equivalentes que ocasionen a éstos una desventaja competitiva
- e) Subordinar la celebración de contratos a la aceptación, por los otros contratantes, de prestaciones suplementarias por su naturaleza o según los usos mercantiles, que no guarden relación alguna con el objeto de dichos contratos.

También se hace referencia a la prohibición de apoyo estatal que afecten a la competitividad de la empresa, favoreciendo un sector o un conjunto de empresas o producciones. Sin embargo son compatibles con la Unión, las ayudas estatales que permitan el desarrollo regional, del cual se habla en el siguiente apartado.

²⁹ **Gazol, Antonio**, op cit. pp. 189 - 190

2.4.3 El desarrollo regional en la Unión Europea

Es relevante estudiar la política de desarrollo regional europeo, si se toma en cuenta que, de lograrse una Unión Aduanera en América del Norte como se plantea en esta investigación, Norteamérica es una zona con regiones dispares en su grado de desarrollo. Incentivarlas a su homologación; éste uno de retos que serán analizados más adelante. También se debe tener en cuenta que nuestro país en general se entiende como una región más atrasada respecto a sus socios comerciales: Estados Unidos de Norteamérica y Canadá.

Una vez entendido esto, se debe decir que estas diferencias regionales y de países pueden obstaculizar cualquier proceso de integración, sobretodo para entender la participación equitativa en los beneficios y costos de generar una Unión Aduanera. La asimetría se puede ver acentuada de no llevarse una política de desarrollo previa en los países o regiones a integrarse.

Dentro de la Unión Europea, se considera que se deben atenuar las diferencias y que el mercado por sí sólo no es capaz de lograrlo, se calcula que en el caso europeo que las economías más atrasadas necesitarían de 20 años creciendo un 2 por ciento por arriba del promedio europeo, para alcanzar el 70 por ciento de nivel de renta de los países Europeos con mayor nivel de renta³⁰ Por ello cuenta con la política de cohesión llevada a cabo por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)

La política de desarrollo regional, no sustituye a las políticas nacionales, sino que las complementa y éstas deben ser coordinadas con políticas de la comunidad y regionales al interior de cada país. La ayuda financiera se enfoca a los proyectos que estimulen la producción, con apoyo a la industria, los servicios y las infraestructuras. En el tratado de maastrich se establece que el FEDER tiene el propósito de " contribuir a la corrección de los principales desequilibrios regionales dentro de la Comunidad mediante la participación en

³⁰ Nieto, José Antonio, *Op cit.* p 214

el desarrollo y en el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas y en la reconversión de las regiones industriales en declive”³¹ También prevé la creación de fondos de cohesión que se sumarían a los estructurales, que se comentan abajo en la forma en que se aplica la política de desarrollo regional

El desarrollo regional se realiza en la UE mediante:

- a) Fondos Estructurales
- b) Fondos de Cohesión
- c) El Banco Europeo de Inversiones

Los fondos estructurales, surgen de la Acta Única Europea y plantea llevar recursos a las regiones deprimidas o en declive, sin sustituir las políticas nacionales de desarrollo, ni si quiera desincentivarlas. Tampoco se espera que estos fondos se dispersen sino que antes se concentren en objetivos específicos que más se necesiten. Los fondos de cohesión llevan la misma intención y el banco Europeo de inversiones, como ya se explico, da préstamos de garantía a proyectos que incentiven la convergencia de las naciones señaladas.

2.4.4 Consideraciones sobre las políticas e instituciones de la Unión Europea

Para concluir la parte correspondiente a la Unión Europea y antes de Avanzar al análisis histórico de la integración económica de América del Norte, como antecedente de lo que se planteará en esta investigación (una unión aduanera en AN) se debe dejar claro que las ideas políticas, sociales, comerciales e institucionales llevadas a cabo con éxito por la unión Europea³² son un gran referente para lo que se puede llevar a cabo en América del Norte.

³¹ Tratado de la Unión Europea. En **Gazol Antonio**, *Op cit.* p. 195

³² Consideradas así porque el proceso de integración desde hace cincuenta años a la fecha no se detiene y ha demostrado su perfecta adaptabilidad ante los cambios de la economía mundial y los sufridos dentro de

Sin embargo, se debe aclarar también, que la situación comercial, económica, social e institucional de los tres países de norteamérica, no equivale en muchos sentidos a la presentada por los seis que comenzaron el proceso de integración de la Europa reciente. Y se puede entender también que incluso las diferencias históricas y culturales de los tres países americanos han sido determinantes para no lograr acuerdos políticos o comerciales, sobretodo entre México y sus dos socios.

Con esto, lo que se espera al plantear las políticas llevadas a cabo en el proceso de integración europeo como referente, no es buscar su reproducción adaptada al caso norteamericano. Antes bien, se busca captar la esencia de las ideas que yacen detrás de las políticas e instituciones europeas y generar las propias, entendiendo las circunstancias específicas de las tres economías de la región norteamericana.

De esta manera, es evidente que de formarse una Unión Aduanera en Norteamérica, algunos de los problemas que deben atenderse, radican fundamentalmente en las fuertes diferencias económicas. Si bien en la UE debieron llevarse a cabo grandes negociaciones, para nuestra región es imprescindible entender que las políticas que pudieran ser funcionales para uno pueden ser por mucho, irrelevantes o incluso contraproducentes para otro. Esto sugiere una mayor coordinación en la región con acuerdos aun más complicados de lograrse.

Así, se requiere de considerar lo dicho a la hora que se tengan que tomar decisiones, generar políticas o querer construir instituciones. No es lo mismo, ni debe serlo, la política comercial de la mayor potencia económica del mundo, que la de un país en vías de desarrollo (o por lo menos con la intención de encontrar las vías) como el nuestro.

la unión (como la ya mencionada crisis del petróleo y de la ruptura del patrón oro – dólar en la década de los setenta)

Lo anterior se discutirá con mayor profundidad en el cuarto capítulo de este trabajo de investigación. Se hablará sobre qué políticas o acciones debe llevar a cabo México, a nivel local, para incentivar las políticas y acciones a nivel regional. Sin embargo, antes de esto, se debe entender de forma más clara la evolución de las relaciones comerciales de AN pasando por su Tratado de Libre Comercio (TLCAN) Así se comenzará por hacer una breve remembranza del proceso de integración llevado a cabo en la región.

2.5 Antecedentes de la Integración Económica de América del Norte

En junio de 1990, el presidente de México Carlos Salinas de Gortari y el presidente George Bush anunciaron una iniciativa compartida: la creación de un área de libre comercio entre EE. UU. y México. Al iniciarse las negociaciones formales, Canadá decidió unirse al proyecto, alentado por el temor de que los beneficios obtenidos por el tratado de libre comercio firmado en 1989 con los Estados Unidos (CUSFTA por sus siglas en inglés) se perdieran.

Las negociaciones para el TLCAN, concluyeron al crear uno de los bloques de libre comercio más grandes del mundo, sólo superado por la Unión Europea. Al entrar en operación en enero de 1994, el TLCAN, representaba una economía de 6 trillones de dólares con una población de 360 millones de personas. Diez años después, el TLCAN creció a un área con una economía de 12.5 trillones de dólares con una población de 430 millones ³³

Sin embargo los antecedentes de la integración económica norteamericana, se pueden observar de tiempo antes. En 1965 EE. UU: y Canadá, crearon el

³³ **Hufbauer y Schott.** *NAFTA Revisited: Achievements and Challenges.* Institute of international economics " Overview " Washington, 2005.

acuerdo del sector automotor, que establecía un trato arancelario preferencial recíproco en el sector, así como medidas favorables para el establecimiento de industrias a ambos lados de la frontera común.

En ese mismo año se inició en México el programa " Maquiladora " que se desarrolló para crear trabajos en ensambladoras ubicadas en las comunidades de la frontera, lo anterior, se dio justo después de que concluyó el programa bracero (programa de trabajadores temporales) en 1964.

En los años setenta, Kenneth Hill, desarrolló un estudio que planteaba la creación de un mercado común tripartito, donde los Estados Unidos llenarían sus necesidades energéticas. Sin embargo el presidente mexicano López Portillo y el primer Ministro Trudeau rechazaron de inmediato la idea (Gazol, 2005)

Sin embargo, las reformas mexicanas impulsadas en la década de los ochenta, como la liberalización financiera, la libertad de comercio, la privatización de paraestatales y la desregulación de inversiones, cambiaron la forma en la que se entendía la relación con los Estados Unidos. El ingreso mexicano al GATT (Acuerdo General de Aranceles y Comercio) en 1986 terminó por redireccionar la política comercial de México, que a partir de ese momento iría completamente encaminada hacia la apertura comercial.

De esta manera, con lo sucedido en México, en conjunción con los cambios políticos en Canadá a la llegada un grupo conservador al poder, se vio facilitada la vía hacia la integración económica de la región. Aunque debe destacarse que desde hacía décadas los Estados Unidos de Norteamérica, contaban con el predominio del comercio y la inversión extranjera directa (IED) en ambos países, México y Canadá

" Para 1990. El comercio de EE. UU. (exportaciones e importaciones) con Canadá y México, totalizó 170 billones y 57 billones de dólares respectivamente; el comercio entre Canadá y México era de 2.5 billones de

dólares. Las compañías estadounidenses y canadienses, invertían fuertemente y de manera recíproca, en conjunto, lograron una IED de al rededor de 95 billones de dólares. Las firmas norteamericanas, contabilizaron al rededor de 10 billones de dólares de IED en México”³⁴

Con ello queda claro que el proceso de integración aún sin acuerdos se venía dando y aún se hubiera profundizado; sin embargo no hubiese sido tan rápido como lo fue a partir del CUSFTA y el TLCAN. Por ello, a continuación se hace una revisión más detallada de lo que significa cada uno de estos tratados.

2.5.1 El Acuerdo de Libre Comercio de Estados Unidos y Canadá (CUSFTA) como antecedente del TLCAN

Como ya se mencionó, en 1989 se creó el CUSFTA, impulsado principalmente por iniciativa estadounidense. Este tratado Bilateral contenía algunos elementos que más adelante serían incorporados al TLCAN, como son:

- a) los derechos arancelarios para la agricultura
- b) la industria del automóvil, que mantendría el pacto de 1965
- c) derechos arancelarios y reglas de origen: éste es el objetivo principal del acuerdo eliminar las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio y los estados mantienen su respectivo arancel frente a terceros
- d) Eliminación de las restricciones de energía, permitiendo la mayor presencia de ambos países en las recíprocas fuentes de Energía.
- e) Respecto a las inversiones se concede a las empresas el trato de nacional. Excepto en servicios financieros, transporte, y mercados públicos.
- f) Liberalización de los servicios financieros
- g) Medidas de Emergencia: salvaguardas, en caso de daño grave a un sector se podía suspender el desmantelamiento arancelario hasta por tres años.

³⁴ Hufbauer y Schott, *Op. Cit.* p 2

- h) Servicios: por primera vez en un acuerdo de libre comercio se toma en cuenta a un buen número de éstos con el trato de nacionales, para los ciudadanos del otro país.
- i) Ambos gobiernos se comprometen a hacer compatibles los estándares de competencia provincial, estatal o privada.³⁵

De relevante importancia son también los procedimientos de arbitraje que se establecen en el marco del CUSFTA. Se establecen dos mecanismos para el arreglo de controversias. El primero para los casos de subvenciones y de *dumping*. Cada país mantiene su legislación nacional pero funciona un tribunal de arbitraje conjunto, elegido de las listas de expertos imparciales de ambos países. El segundo, tiene que ver con el funcionamiento del acuerdo, existe otro tribunal para ello, integrado de expertos neutrales.

También se constituyó otro grupo de trabajo que determinaría un conjunto de reglas comunes sobre *dumping* y subvenciones. Respecto a las instituciones creadas, se creó una Comisión bilateral en el ámbito ministerial para supervisar la implementación y la administración del acuerdo.

2.6 El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)

El principio básico que comprende el tratado en lo referente al comercio de bienes es el de trato nacional. Con esto, los bienes comerciados entre los miembros del TLCAN no pueden ser objeto de discriminación en el ámbito nacional, estatal o provincial. La desgravación arancelaria es un compromiso que adquieren los tres países y que se lleva a cabo gradualmente en un periodo que va desde 1 hasta 15 años (como en el caso del maíz, el fríjol y la leche en polvo en México) El tratado también contiene disposiciones sobre las normas para la devolución de aranceles aduaneros sobre productos de

³⁵ **Tamames, Ramón**, *Estructura económica Internacional*, Alianza Universidad Textos, 18 Edición, Madrid 1995, pp 223-225. Citado por Gazol, Antonio en Op cit, pp 417

exportación y programas para diferirlos, importación temporal y medidas no arancelarias entre otras.

La zona de libre comercio, requirió de fijar las normas a las que habrían de sujetarse los bienes que se comercializarían en la región, para que se les aplicase la reducción arancelaria en las aduanas. Lo anterior con la finalidad de evitar que terceros países se vieran beneficiados del acuerdo. De esta manera, al finalizar las negociaciones se tenían más de cien páginas de este tipo de normas conocidas como las reglas de Origen, que fijan la cantidad de componente nacional o regional que debe tener cada producto para su comercialización dentro del marco del tratado de libre comercio. Las reglas de origen más estrictas, son las correspondientes a textiles y automóviles, consideradas por autores como Hufbauer y Schott, altamente restrictivas para el comercio de la zona.³⁶

En los primeros diez años de la implementación del tratado se eliminaron los aranceles y otras restricciones al comercio entre Canadá, México y Estados Unidos. Consecuentemente el arancel promedio de México cayó de cerca de 12% en 1993 a 1.3% en 2001³⁷. Del mismo modo, los aranceles de Estados Unidos sobre las importaciones mexicanas cayeron de 2.0% a 0.2%. Sin embargo el acceso de importaciones a los otros países se ven limitadas por las Reglas de Origen. Adicionalmente el TLCAN permite el uso temporal de impuestos de salvaguardia cuando una repentina ola de importaciones representa un peligro para algún sector doméstico en específico.

³⁶ La regla de origen para la industria del automóvil, dispone que los bienes del sector deben cumplir con un mínimo de contenido regional con un costo neto de entre un 60 y 62.5 por ciento. Respecto a la industria textil y del vestido se especifica el criterio conocido como *de hilo para adelante* que establece que los textiles y las prendas deberán elaborarse a partir del hilo producido en la región. Estas reglas se acusan de provocar desviación de comercio por cuanto la materia prima regional es de mayor precio que las que se podrían importar de otras partes del mundo.

³⁷ **Lederman, Daniel et. al.** *Lecciones del TLCAN: para América Latina y el Caribe*, Banco Mundial. Alfa Omega, Bogotá 2005. p 4

El TLCAN, incluye muchas normas que afectan el flujo de inversión, servicios financieros y similares, vigilancia y control del gobierno y derechos de protección a la propiedad intelectual. Un análisis riguroso de estas, escapa a los fines de este trabajo³⁸. Pero es importante señalar que no estableció un sistema financiero completamente liberalizado. En el sector bancario el texto ofrecía una penetración externa muy limitada a los mercados domésticos.

Finalmente, el acuerdo estableció diferentes mecanismos de resolución de conflictos relacionados con la inversión extranjera y el comercio. También estableció la revisión de mecanismos para el uso de medidas antidumping y aranceles compensatorios. El TLCAN estableció reformas comerciales importantes pero incompletas, Al mismo tiempo, el tratado avanzó en temas más allá de los tradicionalmente relacionados con el comercio. Después de la implementación de este tratado, México paralelamente sufrió de fuertes crisis como la del peso en 1995, que complican el análisis del impacto de tratado.

2.6.1 Las instituciones del TLCAN

En esta sección se realiza una revisión somera de los objetivos generales y funcionamiento básico; así como de los propósitos, organización administrativa y financiamiento (principalmente) de las instituciones emanadas a partir de la firma del tratado del libre comercio de América del Norte ³⁹ con la intención de plantear un escenario de las principales categorías en las que se ha interesado la región para llevar a cabo su proceso de integración de la forma más adecuada.

En este sentido, también servirán de referente en el planteamiento institucional que se pretende al final de este capítulo para intensificar la integración de

³⁸ Sin embargo, un Análisis más detallado de las reglas de origen y de los cálculos referentes a la magnitud de la distorsión en el comercio en la zona a causa de estas, se llevará a cabo en el siguiente capítulo de esta investigación.

³⁹ Para tener más elementos de su funcionamiento operativo y jurídico se recomienda la revisión de sus convenios constitutivos.

América del Norte. Incluso se puede considerar que algunas de estas (como el Banco de Desarrollo de América del Norte BDAN) son el inicio de un proceso más intenso de regionalización. Por lo cual, la descripción de éstas se convierte en paso obligado para este trabajo de investigación.

2.6.1.1 Secretariado

El Secretariado del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) es una organización que administra los mecanismos estipulados en el Tratado para resolver las controversias comerciales entre las industrias nacionales o los gobiernos de los países miembros. El secretariado del TLCAN está conformado por tres secciones, una ubicada en la capital de cada país del tratado. Las secciones nacionales, que son idénticas entre sí, están a cargo de Secretarios designados por sus respectivos gobiernos.

La misión del secretariado se concentra en brindar asistencia a la comisión de libre comercio y brindar apoyo administrativo a los paneles y comités de revisión y solución de controversias en materia de cuotas antidumping y compensatorias. Por instrucciones de la comisión, aportar a la labor de los demás comités y grupos establecidos conforme al tratado y en general, facilitar el funcionamiento del tratado.

De las instituciones emanadas bajo el marco del TLCAN, otra de las más importantes son aquellas que tienen que ver con el financiamiento de proyectos que permitan el desarrollo sustentable y el apoyo a las actividades del TLCAN en la frontera común de EE. UU. y México. Debido a que éstas se realizan de manera independiente a las políticas locales implantadas en dicho sentido, se deben entender como entes que contribuyen de manera directa a una mejor integración en la zona. Las instituciones referidas son El Banco de desarrollo de América del Norte (BDAN) y la comisión de cooperación ecológica fronteriza que:

“ (...) fueron creados bajo los auspicios del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) para atender problemas ecológicos en la región fronteriza entre México y los Estados Unidos. Las dos instituciones operan de conformidad con el “Acuerdo entre el Gobierno Mexicanos y el Gobierno de los Estados Unidos de América sobre el Establecimiento de la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza y el Banco de Desarrollo de América del Norte” que se firmó en noviembre de 1993 ”⁴⁰

En el año 2000 se iniciaron diálogos para ampliar los horizontes financieros del banco y se acordó un nuevo convenio constitutivo que entró en vigor en el año 2004, el cual se analiza a continuación para cada uno de las instituciones referidas.

2.6.1.2 Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (COCEF)

El propósito de la COCEF es el siguiente:

“ Apoyar la conservación, la protección y el mejoramiento de la ecología de la zona fronteriza para aumentar el bienestar de la población de México y de Estados Unidos En el desempeño de este propósito, la Comisión cooperará, según sea conveniente, con el Banco de Desarrollo de América del Norte, con otras instituciones nacionales e internacionales, y con fuentes privadas de capital de inversión para los proyectos de infraestructura ecológica en la zona fronteriza ”⁴¹

Respecto a sus funciones, se encuentra que debe de asistir con la cooperación de los estados y municipio, entidades públicas y privadas en:

- a) la coordinación de proyectos de infraestructura ecológica en la zona fronteriza.
- b) infraestructura ecológica en la zona fronteriza, incluyendo el diseño, ubicación u otros aspectos técnicos de los mismos;

⁴⁰ <http://www.nadbank.org/espanol/> consultado el 13 de Enero del 2007

⁴¹ Convenio constitutivo de COCEF y BDAN p 2

- c) el análisis de la viabilidad financiera o de los aspectos ambientales o ambos, de proyectos de infraestructura ecológica en la zona fronteriza;
- d) la evaluación de los beneficios económicos y sociales de proyectos de infraestructura ambiental en la zona fronteriza; y
- e) la organización, desarrollo y acuerdos para el financiamiento público y privado de proyectos de infraestructura ecológica en la zona fronteriza ⁴²

2.6.1.3 El Banco de Desarrollo de América del Norte (BDAN)

En la primera sección del artículo 1 del convenio constitutivo del BDAN se habla de sus propósitos; en la sección segunda se habla de sus funciones. El BDAN cuenta con tres principales propósitos que son:

- a) Proporcionar financiamiento para los proyectos certificados por el Consejo Directivo de acuerdo con los propósitos y funciones de la COCEF, cuando el Consejo Directivo considere apropiado, auxiliar a la Comisión de cualquier otra forma en el desempeño de sus propósitos y funciones
- b) proporcionar financiamiento, con la opinión favorable de Estados Unidos, cuando proceda, para el apoyo para el ajuste de comunidades e inversiones en respaldo de los propósitos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte;
- c) proporcionar financiamiento, con la opinión favorable de México, cuando proceda, para el apoyo para el ajuste de comunidades e inversiones en respaldo de los propósitos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte " ⁴³

Para cumplir sus propósitos, el Banco utiliza sus propios recursos de capital, los fondos obtenidos en los mercados financieros y otros recursos disponibles, y desempeñará las siguientes funciones:

⁴² **Ibidem** p. 3

⁴³ **Ibidem** p 15

- a) promover la inversión de capitales públicos y privados que contribuyan a sus propósitos
- b) promover la inversión privada en proyectos, empresas y actividades que contribuyan a sus propósitos, y complementar las inversiones privadas cuando los capitales privados no se encuentren disponibles en términos y condiciones razonables;
- c) proporcionar, bajo la dirección del Consejo Directivo, asistencia técnica y de otro tipo para el financiamiento y la ejecución de planes y proyectos. En el desempeño de sus funciones, el Banco cooperará, cuando proceda, con instituciones nacionales e internacionales, así como con fuentes privadas que provean capital de inversión ⁴⁴

El Banco efectúa o garantiza préstamos a cualquiera de las Partes, o a cualquier entidad gubernamental o sus subdivisiones políticas, así como a cualquier entidad en el territorio de una Parte, a través de préstamos directos o con la participación en ellos, con fondos del capital del banco, con sus utilidades, reservas, los adquiridos en el mercado de capitales o por los obtenidos a través del interés de préstamos. El financiamiento de Préstamos Directos o participación en ellos así como de Donaciones, pueden ser otorgados en las monedas de las Partes.

2.6.1.4 Comisión para la cooperación Laboral

La comisión surge del acuerdo del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte, que es paralelo al del TLCAN y entró en vigor en la misma fecha. Se integra por un Consejo ministerial, integrado por los secretarios o ministros del trabajo de las Partes, o por las personas que éstos designen y se reúne en sesiones ordinarias por lo menos una vez al año, puede establecer y delegar responsabilidades en comités, grupos de trabajo o de expertos; y solicitar la opinión de expertos independientes. Como principal función supervisa la aplicación del acuerdo de cooperación laboral. La comisión también cuenta con un secretariado.

⁴⁴ Ídem

La Comisión cuenta con la colaboración de la Oficina Administrativa Nacional de cada una de las Partes. Y se encarga del cumplimiento de los siguientes objetivos emanados del Acuerdo de Cooperación:

- mejorar las condiciones de trabajo y los niveles de vida en territorio de cada una de las Partes;
- promover al máximo los principios laborales establecidos, como el principio de asociación y organización o el derecho a huelga ⁴⁵
- estimular la cooperación para promover la innovación, así como niveles de productividad y calidad crecientes;
- alentar la publicación y el intercambio de información, el desarrollo y la coordinación de estadísticas, así como estudios conjuntos para promover la comprensión de las leyes e instituciones que rigen en materia de trabajo en territorio de cada una de las Partes;
- promover la observancia y la aplicación efectiva de la legislación laboral de cada una de las Partes.

La comisión también prevé la creación de comités consultivos nacionales y gubernamentales, convocados por cada una de las partes, con el fin de recibir asesoría sobre la aplicación y ulterior desarrollo del Acuerdo.

2.6.1.5 *Comisión para la cooperación Ambiental*

Los países de América del Norte, crearon en 1994 la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA), en términos del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN). El propósito de esta organización internacional es ocuparse de los asuntos ambientales de preocupación común, contribuir a prevenir posibles conflictos ambientales derivados de la relación comercial y promover la aplicación efectiva de la legislación ambiental con base en el cumplimiento de objetivos surgidos del Acuerdo. Aquí se mencionan algunos de los más importantes:

⁴⁵ Para mayor información referente a los principios labores contemplados se recomienda la lectura del primer anexo del acuerdo.

- alentar la protección y el mejoramiento del medio ambiente en territorio de las Partes;
- promover el desarrollo sustentable a partir de la cooperación y el apoyo mutuo en políticas ambientales y económicas;
- evitar la creación de distorsiones o de nuevas barreras en el comercio;
- mejorar la observancia y la aplicación de las leyes y reglamentos ambientales;
- promover la transparencia y la participación de la sociedad en la elaboración de leyes, reglamentos y políticas ambientales;

El Consejo es el órgano rector de la Comisión, integrado por los secretarios de Medio Ambiente (o su equivalente) de cada país, al igual que el de cooperación laboral, también cuenta con consejos consultivos nacionales y gubernamentales. También posee el Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC) que está integrado por quince miembros, cinco de cada uno de los tres países, nombrados por sus respectivos gobiernos.

2.6.2 Consideraciones sobre las instituciones del TLCAN

Una vez que se han descrito las instituciones creadas dentro del marco del TLCAN, se debe observar que existen diferencias evidentes entre éstas y las creadas en el proceso de integración europeo. No es de esperarse que sean parecidas en sentido estricto; como se ha señalado a lo largo de esta investigación, se diferencian en cuanto al contexto histórico en que se desarrollan y por las diferencias político sociales y económicas de los países involucrados en América y Europa.

Como también se ha dicho, en cuanto a intenciones, acciones específicas u objetivos de las instituciones, que es lo que más interesa entender y en la medida de lo posible comparar. Se observa que aún en ello, existen divergencias aun con las primeras instituciones planteadas por la Comunidad Económica Europea.

En el caso norteamericano, no se observa en ninguna de las instituciones un ente supranacional capaz de generar políticas que sirvan para toda la región como apoyo a la integración. Sobretudo se carece de instituciones que guíen el proceso de integración hacia un objetivo más avanzado como la creación de una unión aduanera. No existen más que mecanismos de cooperación en el que se emiten recomendaciones (como el de cooperación laboral y ambiental) emitidas por comisiones de los tres países, que invitan a un compromiso de cada una de las partes para que éstas sean cumplidas, con base en postulados generales sin ninguna relevancia específica para la el contexto de la región.

No existe ninguna institución supranacional capaz de regular y sobretudo deliberar en última instancia sobre aspectos de competencia, trabajo, o aspectos ambientales, como se planteó en Europa desde el tratado de Roma. Existen instituciones que buscan incentivar aspectos meramente comerciales; lo que resulta lógico si se entiende que se pensó exclusivamente en un TLC para América del Norte. Esto implica una diferencia sustancial con Europa, donde se pensó de inicio llegar a establecer un mercado común y por ello se plantearon de entrada instituciones de mayor peso supranacional. Por último ni siquiera existe la forma de poder mencionar instituciones que incentivan las políticas de cohesión para los países y de desarrollo regional para Norteamérica.

Dentro del marco del TLCAN al parecer, se busca formalizar o darle mayor peso al acuerdo creándose las comisiones ambientales y ecológicas. Estas son importantes, pero se presentan en ausencia de otras que podrían ser más relevantes para los fines de la integración económica en la región. Como pueden ser, instituciones que busquen la convergencia económica y social de las tres partes con la idea de encontrar una situación más justa para avanzar en el proceso de regionalización de la economía en AN. De igual manera, puede pensarse alguna Institución que busque la homologación de medidas de seguridad, que obtuvieron mayor relevancia a partir de los atentados del 11 de

septiembre y que pueden ser el principio de una cooperación tripartita más avocada al bienestar común de la región y no de cada una de las partes.

Por su parte la comisión de cooperación laboral, evade los verdaderos problemas de la región, como la falta de mano de obra en ciertas regiones de Canadá y la migración masiva de mexicanos hacia EE. UU. y sólo adopta medidas de carácter universal. El asegurar la libertad de asociación y huelga, por ejemplo, es un asunto de derecho internacional que de cualquier forma tendría que cumplirse por las tres partes, en ese sentido la comisión no plantea nada nuevo o diferente y se encuentra lejos de poderse plantear, a través de ésta, acuerdos laborales y de migración que resultarían fundamentales de quererse avanzar en la integración.

Mención aparte merece el BDAN que al parecer, desde su reforma constitutiva en el año 2004, se convierte en la primera institución con la intención de incentivar la integración económica, mediante el financiamiento de los proyectos comunes que sirvan a los fines del tratado. Sin lugar a dudas su conservación y ampliación sería importante de crearse una unión aduanera en la región o de incentivarse una profundización en el tratado ya pactado en la región. Es a través de éste que, de ser creados, se pudieran asignar los fondos de cohesión y estructurales.⁴⁶

⁴⁶ Una discusión aparte sería la manera en la que se financiarían estos fondos: una propuesta prevé la utilización de los recursos generados por la tarifa externa común; pero ello implica la creación de una unión aduanera previa. En esta investigación se considera que el proceso de financiamiento en busca de la cohesión de México, debería iniciar antes. En vez de esto existe otra propuesta que podría incluir un “intercambio” de energía por infraestructura. Así como México necesita infraestructura, Estados Unidos necesita energía y México posee una de las más grandes y seguras reservas de energía de todo el mundo. Estados Unidos impulsaría la creación de un Fondo Norteamericano de Energía (NAEF, por sus siglas en inglés) que emitiría \$75 mil millones de dólares en deuda respaldada por los ingresos petroleros (no por el petróleo en sí) para financiar las inversiones de PEMEX en desarrollo, producción de petróleo y gas natural. Esta producción adicional podría aminorar la dependencia de Estados Unidos con el Medio Oriente. En un segundo paso, los ingresos netos de este aumento en la producción estarían destinados a un Fondo de Desarrollo Mexicano (FDM), el cual a su vez invertiría en el desarrollo de infraestructura para incrementar la productividad (Rozenal y Smith, 2005) De esta manera se tendría un fondo de cohesión para México, un fondo estructural que aplique para la región en su conjunto sí puede surgir una vez formada una Unión Aduanera a través de los recursos de la Tarifa Externa Común.

Una vez dicho lo anterior con la intención de clarificar algunas ideas que explican la situación institucional actual norteamericana, se intentará en el siguiente apartado, un análisis de las enseñanzas que se pueden recoger de la experiencia europea de integración.

2.7 Lecciones de la Unión Europea para la Integración económica en Norteamérica

Muy pocos han considerado aprender alguna lección de la experiencia de integración económica más larga y duradera, llevada a cabo en la Unión Europea. Se cita repetidas veces y siempre se plantea como un referente, pero nunca se ha pretendido llevar a cabo un proceso de aprendizaje que pueda aplicarse a otra región (Pastor, 2001)

El origen, propósito y composición de la Unión Europea son muy diferentes a aquellos del TLCAN. La Unión Europea nació de dos guerras que generaron un ferviente deseo de paz; su propósito y modelo era el de construir una comunidad. Sus miembros eran más equilibrados en cuanto a tamaño y poder de lo que son en el TLCAN. Sin embargo, ello no implica dejar de entender y aprender de las ideas que permitieron generar políticas que llevaron a la exitosa integración en Europa.

Es evidente que la idea del modelo europeo no sea atractiva para la región de América del norte si se toma en cuenta la disparidad de ingreso entre las economías norteamericana y mexicana; esta diferencia es mayor que la existente entre países europeos desarrollados y menos desarrollados. Es claro también que la región de América del Norte apenas si ha iniciado un proceso de integración, que en Europa hace 50 años ya se había planteado al grado de establecerse un mercado común doce años más tarde. A esto se debe agregar la idea de que la integración en AN depende directamente de una decisión política, circunstancia que se abordará en el cuarto capítulo de esta investigación.

Una vez identificadas las diferencias de ambos procesos de integración, se recuerda que lo que se quiere plantear no tiene que ver con emular el proceso Europeo. No es de ninguna manera un intento por trasladar los tratados que fueron integrando a la UE hacia el caso norteamericano; sino entender cuáles políticas o acciones en específico pueden ser tomadas y adaptadas como una medida de aprendizaje. De las políticas europeas ya presentadas en este capítulo, se analizarán con base en lo planteado por Robert Pastor, cuáles pueden funcionar para reducir la brecha de ingreso que se encuentra en nuestra región.

Por otro lado, en la región no se ha mostrado la intención de darle un carácter más social a la integración y ninguno de los tres países ha propuesto la creación de instituciones supranacionales que permitan generar una política de cohesión que los lleve a converger. México y Canadá se encuentran muy preocupados por sus problemas internos e invierten la mayor cantidad de su energía en su relación con EE. UU; ello no les permite pensar en bloque, ninguno de los países ha mostrado suficiente interés en establecer instituciones supranacionales, porque sospechan que los Estados Unidos no están interesados y que su propósito no prosperaría (Pastor, 2001) Por su parte los norteamericanos no se ven incentivados a pensar en una comunidad porque el panorama actual les favorece.

Quizá una oportunidad de desarrollo para los países en crecimiento como México es el de asociarse con países de mayor ingreso como en el caso Europeo. Pero debe tenerse en cuenta que aún así, no se solucionarían los problemas económicos de nuestro país. De querer profundizarse la integración económica en la región y que ésta sea conveniente para todas las partes, es necesario implantar políticas que reduzcan la disparidad de ingresos entre los tres países con la finalidad de que las ganancias se repartan de manera más equitativa y se participe de estos de forma más igualitaria.

De esta forma, en el siguiente apartado se toman como referentes las políticas regionales de la UE y se revisa cómo éstas, pueden ser un ejemplo para lograr una integración más equitativa en Norteamérica. Las políticas de desarrollo regional y cohesión, significan mucho de lo que hoy representa la unión europea: el carácter de comunidad, bajo la idea de la mejor disposición de los países miembros en pos de la integración y del la creación de una identidad europea.

2.7.1 Las políticas de cohesión de la Unión Europea

La unión europea comienza como una urgencia por reestablecer el comercio en la zona, tras la devastación de la guerra. No sólo eso, sino que además se pensó en plantear un proceso de integración en el cual, las naciones se mantuvieran pero las fronteras desaparecieran. Para ello, se crearon instituciones supranacionales, donde los países delegarían, con el paso del tiempo, muchas de sus responsabilidades, en busca del bienestar común europeo.

Dentro de ese planteamiento institucional y de objetivos para lograr el cometido de integración europea, el cual ha sido analizado y referido a lo largo de este capítulo, surgió la idea de plantear una serie de medidas y estrategias de política social y económica que dirimieran las divergencias en tal sentido, dentro de los países miembros. Con la primera ampliación de la Comunidad, se enfrentaron los primeros retos en cuanto a políticas de cohesión; sin embargo el verdadero reto surgió en la posguerra fría cuando se hizo necesaria la incorporación del antiguo bloque comunista ubicado en Europa del este.

Para comenzar se recuerdan los dos instrumentos más importantes del Tratado de Roma, que lograron la profundización de la integración sin dejar de lado la cohesión de las Partes que la conforman: El Banco Europeo de Inversiones que como se mencionó al inicio de este capítulo, realizaría préstamos directos a las regiones rezagadas y el Fondo Social Europeo que proveería de

prestamos para entrenamiento vocacional y para facilitar el movimiento de trabajadores en empleos de otras áreas. De igual manera, el Fondo Europeo de Agricultura, comenzó a proveer a los agricultores, garantías para poder modernizar sus equipos y operaciones, y posteriormente en el desarrollo de áreas rurales.

Por otra parte, el ya descrito FEDER, fue en sí la primera institución que se enfocó en el problema del desarrollo regional para disminuir las disparidades entre los miembros de la unión. “ Cerca del 85 por ciento de los fondos del FEDER en los setentas y ochentas, fueron usados para infraestructura, y el 91 por ciento de esos fondos fueron a regiones pobres de cinco países, Francia, Alemania, Italia, Grecia y el Reino Unido ” ⁴⁷

En 1986, con la adhesión de España, Grecia y Portugal se incluyó un nuevo concepto en la Unión, con objetivos más precisos bajo el título de Cohesión Social y Económica⁴⁸. Al respecto se mencionaba que se debería promover un desarrollo armonioso, y que sus acciones se dirigirían al fortalecimiento de la cohesión social y económica; así la comunidad otorgaría ayuda para la reducción de disparidades entre los niveles de desarrollo de varias regiones y lograr el impulso de las zonas menos favorecidas incluidas las rurales. En este sentido se especificaba que la ayuda no sólo sería otorgada a regiones pobres; sino también a aquellas que mantuvieran una subutilización del potencial humano y que fallaran en aprovechar las ventajas económicas que poseían y que pudieran beneficiar a la Unión en su conjunto.

La idea de cohesión económica, era la de converger en los aspectos de ingresos y empleo, así como de competitividad. La cohesión social, se mediría en términos de los sistemas universales de protección social y apoyo mutuo

⁴⁷ **Pastor, Robert A.** *Towards a North American Community: Lessons from the Old World for the New.* First Chapter: “redesigning NAFTA for the 21st century ” Institute for International Economics, Washington, 2001.

⁴⁸ Con esto se da la conjugación de los dos tipos de fondos de la Unión Europea. Los fondos de cohesión que son dirigidos a los países más atrasados de la Unión y los de cohesión que son de carácter regional.

que se presentaran. Lo anterior significaría una reducción de la pobreza e incrementos de productividad y calidad de vida.

Aproximadamente el 70 por ciento de los fondos estructurales van hacia el desarrollo de áreas atrasadas, el 11 por ciento a regiones que sufren de una baja en la producción industrial y el resto entre, apoyo al empleo, ajuste de los sectores agricultura y pesca y a áreas muy pobladas. España, Portugal, Irlanda y Grecia, en el periodo 1989 – 2006, recibieron el 1.1, 2.5, 1.6 y 3.1 por ciento de su PIB como fondo de cohesión, respectivamente. Otros países como Alemania e Italia apenas reciben el 0.13 y 0.14 respectivamente.⁴⁹ Sin embargo, exceptuando España, son los que más dinero reciben en absoluto con aproximadamente 3.5 millones de la moneda en concurrencia, al año. Los mayores donadores por tanto, son los que más fondos reciben igualmente.

Los préstamos del BEI se han dado para el desarrollo regional de todos los estados miembros. En 1999 el banco aprobó préstamos por 33.4 billones de Euros. Estos préstamos no son considerados dentro de los fondos estructurales y de cohesión. Las transferencias Europeas sirven para mantener la unión y la comunidad, pero se debe entender que los países atrasados representan un mercado importante de los países más adelantados, por ello se mantiene esta idea aun en los momentos de recesión económica.

Los resultados de las políticas de cohesión europeas demuestran que la diferencia en ingreso entre países pobres y avanzados de la unión europea, se ha disminuido. En materia de empleo, no se observan avances considerables; sin embargo es claro que los aumentos en la productividad de éste ha permitido la disminución en la brecha de ingresos. Debe considerarse también que se han integrado a la unión países que históricamente se han caracterizado por altas tasas de desempleo (sobretudo los del este europeo) lo cual hace que en promedio, las cifras no demuestren un gran avance para la región. Además se deben considerar los efectos de los fondos sobre la

⁴⁹ **Ibidem.** p 7

migración, pues ésta se detiene hacia los países de mayor ingreso, provocando que la gente se mantenga en sus países de origen y sean una presión para el empleo.

Las políticas cumplen con cuatro puntos que permiten la cohesión entre países: a) primeramente mediante los fondos de cohesión, se incrementa el ingreso del país, que puede ser gastado en bienes y servicios b) con las mejoras en infraestructura y educación se incrementa la productividad de los países c) permite pensar en inversiones de largo plazo como prioridad d) provocan un efecto positivo sobre la inversión extranjera, al generar certidumbre de crecimiento.

Se puede advertir que en mayor o menor grado, el resultado del crecimiento en los países atrasados, se ha visto incentivado por los fondos de la Unión Europea. Aunque se difiere en los estudios encontrados la proporción de esto. La diferencia entre los resultados de los países que han recibido dicha ayuda, radica principalmente en las políticas internas de estos, respecto a inversión extranjera, leyes de comercio, políticas cambiarias, los niveles de corrupción internas, etcétera. Así también se ha incentivado también una mayor responsabilidad a futuro por parte de los que hacen las políticas en los países atrasados apoyados con los fondos.

Es importante destacar que las políticas de cohesión, han permitido estrechar la brecha entre países atrasados y desarrollados. Sin embargo, se debe entender que estos resultados no son así a nivel regional dentro de los estados beneficiados. Por ejemplo, en el caso, irlandés y portugués, el desarrollo principalmente se avocó a las regiones periféricas a las ciudades de mayor relevancia, dejando al margen las zonas de por sí atrasadas, lo cual es una restricción hacia la convergencia de las naciones. Sin embargo, también se debe tener claro que los trabajadores de las ciudades, muchas veces provienen de las regiones rurales, regularmente más atrasadas.

2.7.2 La experiencia Europea y la perspectiva norteamericana

Robert Pastor (2001) observa que, la declaración de objetivos llevada a cabo por la Unión Europea definió su misión en términos de comunidad y solidaridad para que los europeos cooperaran para un nuevo camino a la paz y el bienestar general esto es una lección para construir una comunidad de naciones en Norteamérica. Al respecto se puede decir, que sin duda el plantearse objetivos de inicio es importante para llevar a cabo cualquier proceso. Sin embargo, entender una idea de comunidad en América del Norte es quizá aun muy difícil. Aunque se considera que sí son necesarios los objetivos comunes en la región.

La historia, contraria a la geografía, nos ha demostrado la lejanía que existe en entre los países de la región norteamericana (principalmente entre EE. UU. y México) cultural e ideológicamente. Circunstancia que provoca un panorama políticamente complicado para los tres países que la conforman. Una mayor integración en la región depende básicamente de una decisión política que tendría que negociarse entre tres países con intereses geopolíticos ciertamente distintos.

Esta es una divergencia sustancial respecto al caso europeo que desde inicio ha tenido objetivos comunes: recuperar sus flujos comerciales después de la Segunda Guerra Mundial además de buscar alinear a Alemania para mitigar otro intento de dominio a Europa. El objetivo ha cambiado en el continente pero sigue siendo una idea unificada, actualmente pretende continuar con su integración con un sólo interés: ser el contrapeso de los EE. UU. Por su parte, en norteamérica se encuentran tres visiones diferentes. Estados Unidos es un país hegemónico que espera mantener el liderazgo mundial; México busca desarrollarse y acabar con sus rezagos estructurales; junto con ello, Canadá pretende afianzar su posición comercial en la región como principal socio comercial de EE. UU.

Resulta difícil entonces, creer la adopción de una mentalidad solidaria rumbo a la creación de una comunidad norteamericana. Antes bien se puede pensar en crear un bloque económico regional antes de pretender una asociación comunitaria entre norteamericanos. Esta circunstancia podría abarcar algunos aspectos sociales y económicos de la región; pero tendría que dejar de lado, al menos por el momento, la idea de una comunidad de estados.

Se debe dar especial énfasis por el momento al análisis de la conveniencia económica de profundizar la integración a un nivel de Unión Aduanera para los tres integrantes. Debe quedar claro que lo más importante es que en el aspecto comercial los tres países resulten beneficiados para poder entonces negociar una mayor integración con mayor voluntad. Pensar entonces en conceptos de comunidad y solidaridad ciudadana quizá sea inalcanzable por el momento, dado que nuestras identidades como países resultan difíciles de empatar y el aspecto político se mantiene como principal opositor de la causa.

Así, de ser comercial y económicamente viable la Unión (como se analizará en el tercer capítulo de esta investigación) se deberían crear instituciones supranacionales que regularan los aspectos aduaneros y solucionararan las controversias referentes al reparto de ganancias surgidas del arancel común; así como de la distribución de los recursos. Tras el beneficio económico tripartito sería quizá menos complicado empatar las políticas de la región, y con ello existiría la oportunidad de profundizar la integración y evaluar entonces una idea de comunidad posteriormente.

En un segundo punto, Robert Pastor plantea un principio de parsimonia institucional. En la Unión Europea se crearon muchas instituciones supranacionales y en el TLCAN no se crearon o se concentraron en muchas que no son tan relevantes (como la comisión ambiental y laboral ya comentada) Así, se coincide en el hecho de no exagerar en la creación de instituciones o comisiones que desvíen la atención de recursos y esfuerzos y se concentren en la creación de instituciones de mayor importancia. Como bien podría ser una

institución asuntos migratorios y derechos laborales en dicho marco, esto en sustitución de la comisión laboral que repite los preceptos del derecho laboral internacional que de por sí deberían seguirse.

En el tercer punto, se hace mención a las políticas de cohesión y los fondos de ayuda europeos. Queda claro como ya se comentó que los países de ingreso medio ahí, han logrado una mayor convergencia con los países más desarrollados, sin embargo no queda totalmente claro si esta reducción en la brecha surge por la ayuda de la UE o por las políticas internas de incentivo a la inversión extranjera o la mejora de las condiciones de mercado. Lo que sí queda claro es que en los países en dicha circunstancia que más se han podido estudiar (España, Portugal, Irlanda y Grecia) el resultado cambia sustancialmente, como ya se ha dicho, debido a la ausencia o buena aplicación de dichas políticas y otras como la de tipo de cambio o desarrollo social. La política nacional es un complemento indispensable de la ayuda supranacional en las naciones europeas.

En Norteamérica se debe tener bien claro que, de crearse un fondo de fomento regional (que pudiera ser parte del BDAN en atención a la idea de parsimonia institucional) se tendría que considerar, como en muchos aspectos de la economía, que los fondos por sí mismos no lograrían un efecto adecuado si no existe el marco institucional correcto y las políticas comerciales y de desarrollo adecuadas al interior de los países, esa es la principal enseñanza del caso europeo en dicho sentido. Por ello se debe tener bien claro que México es un país extremadamente asimétrico no sólo en la región sino al interior de sus fronteras. De no contar con políticas de cohesión internas, las políticas supranacionales que pudieran adoptarse en la región, podrían ser incluso contraproducentes a la hora de buscar el desarrollo equilibrado de nuestro país

De igual manera se debe aprovechar la oportunidad que la formación de una UA en América del Norte traería en cuanto al flujo de productores extranjeros que pretendiesen vender a los miembros de la unión, instalándose en

cualquiera de los países miembros. Con esto se deja en claro que México no debería desaprovechar la oportunidad de crear las circunstancias adecuadas para permitir dicho flujo de inversiones y ofrecer certidumbre a estas, para atraer la mayor cantidad posible, explotando la mayoría de sus ventajas pero sobretodo creando e incentivando las que se han dirimido con los años, invirtiendo en aspectos como la educación, la innovación y en tecnología.

Debe tenerse muy en claro que si se invierte internamente y las cosas marchan bien en nuestro país, las inversiones extranjeras llegan casi sin tener que llamarlas, la política de industrialización no debería entonces concentrarse en generar condiciones, tributarias, administrativas, y de seguridad a las inversiones extranjeras, sino a toda clase de inversión, interna o fuera de nuestras fronteras y a partir de esto aprovechar las ventajas del comercio internacional.

Se aclarara también, que en el caso de crearse los fondos estructurales regionales sin una creación previa de fondos de cohesión para México. Los estadounidenses y canadienses serían los que más aportaran y como en el caso europeo, podrían ser de igual manera los que más recibieran. Es probable, que los más beneficiados de los fondos fuesen ellos mismos, no sólo por recibir más de estos sino porque su economía podría operarlos de manera más eficiente que México con sus disparidades y su baja planeación regional, provocándose así que la brecha se incrementase. Con esto se confirma que nuestro país requiere de iniciar un trabajo previo al interior antes que pensar que crear una Unión Aduanera solucionaría los problemas automáticamente.

En el cuarto punto se habla de algo de vital importancia, que se incentive la infraestructura en nuestro país y sobretodo la educación de alto nivel que permita la innovación tecnológica. La principal enseñanza de la unión europea en este sentido es que la inversión de los fondos fue dirigida casi siempre a dichos rubros.

Como quinto punto se coincide en que otra enseñanza del proceso de cohesión europeo, es que la disminución de las disparidades económicas afecta sustancialmente la migración hacia países desarrollados. Si bien, nuestro país lograra un mayor crecimiento, mejora en la inversión y la industria e incrementa su comercio, ofrecería mayores oportunidades para la mano de obra nacional, al interior de nuestras fronteras; debe considerarse que en México la mano de obra no es la mejor calificada en la región y que, como se vio en el caso de la UE lo que se necesita son trabajadores más capacitados que permitan elevar la productividad a manera de poder competir en la zona.

Al mismo tiempo se tiene que los empleos ofrecidos en Estados Unidos para los inmigrantes mexicanos, más bien se adecuan al nivel educacional que actualmente se posee (agricultura, obreros) Queda claro entonces, que para el caso norteamericano la circunstancia migratoria es una circunstancia más delicada y que requeriría de un mayor estudio, en el caso de darse una Unión. Quizá no pueda decirse que como en el caso europeo la migración disminuiría al generarse una cohesión por fondos de ayuda supranacional.

Otra lección emanada de la Unión Europea es que los países de menor ingreso en este caso México, sufren más las alzas y bajas de la economía de la región. Con ello en el punto seis, se entiende que la enseñanza principal sería la creación de políticas de protección a los países que sean más volátiles. Con ello se propone en esta investigación, la creación de un fondo de contingencia a través del BDAN que permita atender las recesiones en la región y compense las pérdidas que puedan sucederse en los tres países, cubriendo con ello la protección a la volatilidad. Así se evitaría tener que recurrir a la buena voluntad y a la solidaridad norteamericana y se plantearía una circunstancia de beneficio tripartito.

Para concluir este capítulo se recuerda que en Norteamérica no existen muchas de las condiciones que se han dado en la UE, no existe un sentimiento de comunidad ni de solidaridad. Antes que esto, existen diversos tratados

comerciales para cada país, que de avanzarse en la unión tendrían que renegociarse y aun más difícil, homologarse. Por ello debe existir una ganancia comercial, industrial o de ingreso, importante para los tres países al generarse una unión aduanera que beneficie la región en conjunto. Entonces, sería necesario preguntarse si resultaría más benéfico mantener nuestra política comercial o adquirir la de nuestro vecino compensando las perdidas por el beneficio generado por la Unión Aduanera de América del Norte (UAAM)

Es claro que el aspecto político es una circunstancia que reina sobre cualquier idea de integración en la región de América del norte, si se tiene en cuenta que encierra al país hegemónico, en este sentido y otros muchos, a nivel mundial: EE. UU.. Se busca es dejar clara la idea que de ser la Unión Aduanera benéfica económicamente para la región en su conjunto, entonces el aspecto político podría ser más afable, llevando a la posibilidad de crear instituciones como las ya comentadas. Si al final de la investigación se demuestra que la UA no resulta benéfica para la región, ni siquiera sería necesario el pensar en una discusión política con EE. UU. y Canadá.

Por ultimo, se aclara que se habla de las instituciones que podrían adoptarse en la región aún teniendo en cuenta que la UA puede no resultar viable, porque debe quedar claro que la integración de la región se ha dado de manera natural a lo largo de los años y que debe de cualquier manera (aunque quizá mediante otros medios, como la profundización del TLCAN) mantenerse e institucionalizarse en la medida de lo posible. Puede ser que sin llegar a tener una Unión Aduanera en la región se necesite en poco, competir con otras regiones importantes, esto se facilitaría de ser una zona más homogénea a través de instituciones creadas para dicho fin.

3

Beneficios económicos de una posible Unión Aduanera en América del Norte

Hasta el momento se ha realizado una revisión teórica detrás de las uniones aduaneras, se ha llevado a cabo un recuento histórico del proceso de integración europeo y norteamericano al tiempo que se ha realizado una comparación de sus circunstancias y el análisis de sus instituciones. Al final se han planteado algunas ideas detrás de las instituciones que deberían considerarse en la región de avanzarse hacia la Unión Aduanera de América del Norte (UAAN). Se pone especial énfasis en la creación de un fondo que permita aminorar las asimetrías entre las economías relacionadas y al interior de éstas. De igual manera se destaca el iniciar esfuerzos por empezar un proceso de convergencia en la política comercial de la región.

También se hizo un primer acercamiento a lo que de entrada implicaría para nuestro país formar junto con sus socios comerciales en Norteamérica una unión aduanera: generar las condiciones necesarias que incentiven la inversión en el país en lugar de en nuestros socios comerciales, que presentan condiciones más propicias por su peso económico en la región. Incentivar el desarrollo tecnológico, a través de políticas adecuadas; dentro del marco de una mayor integración comercial en la región. Así como aceptar la posición política de México seriamente acotada ante el país hegemónico Estados Unidos, que pone en la mesa la discusión de compensar con un mayor beneficio económico, el adoptar los estándares estadounidenses de política comercial.

Si los efectos de estas políticas son más benéficos económicamente, pero sobretodo se convierten en un mayor beneficio para la sociedad y para la economía mexicana, sería entonces discutible el mantener la particularidad de

nuestra política comercial para entonces enfilarnos hacia una mayor integración norteamericana. En este capítulo de la investigación se abordará con más detalle y con datos empíricos el efecto económico de una unión aduanera en la región. Las implicaciones políticas se revisarán en el último capítulo de esta investigación.

En este capítulo se hará una revisión de los factores económicos que incentivarían la creación de la UAAN. Se plantean los beneficios económicos de la desaparición de las reglas de origen (RDO) y la armonización de tarifas en la región. En este sentido se dedica un apartado donde se analizan sus costos y por tanto el beneficio de suprimir las RDO y otro donde se analizan los efectos de la armonización de tarifas en diferentes escenarios.

Para comenzar se revisaran algunas implicaciones generales de una unión aduanera en cuanto a sus ventajas comerciales y administrativas, así como a sus desventajas operativas, antes de entrar de lleno al análisis costo - beneficio para la región.

3.1 Consideraciones generales para la región ante la posibilidad de una UAAN

Antes de revisar la posición de cada país, debe considerarse los resultados de carácter general de crearse la UAAN. Se tienen que asentar de entrada las ventajas y desventajas para la región. De inicio se puede decir que evidentemente para esta investigación, se ha partido de la idea de que el comercio internacional es benéfico en sí. Avanzar hacia una mayor integración, si ésta permite una mejor situación comercial en la región, es por tanto, una situación deseable. Quizá el óptimo sería la liberación de las barreras comerciales multilaterales, tal vez el futuro sea un mundo en bloques, no se espera afrontar esta discusión en el presente trabajo.

Se aclara entonces, que la mayor profundización comercial en AN, sería al menos un progreso significativo para reducir las barreras al comercio multilaterales contemplables en el largo plazo, una unión aduanera regional por tanto, se consideraría como un avance intermedio hacia dicho objetivo. Así, se debe entender como un proceso paralelo, más que un reemplazo de las relaciones multilaterales, significaría en todo caso un puente hacia la liberalización multilateral del comercio.

Una unión aduanera en América del Norte podría ser un camino directo hacia la eliminación de las barreras al comercio y a la inversión, toda vez que vislumbra la posibilidad de potenciar dichos elementos. Un beneficio clave de converger hacia una tarifa externa común, es que los tres países del norte podrían eliminar las complicadas reglas de origen, que distorsionan y desvían el comercio entre los miembros del NAFTA.

Otra implicación de carácter general es que la tarifa común externa difícilmente convergería a un nivel mayor al actual debido a que ello incrementaría el costo de la desviación de comercio, ayudando a diversificar el comercio de la región. Se debe tener en cuenta que la UAAN ocasionaría ajustes en algunas industrias, pero sobre ello la unión atraería consigo mayor certidumbre sobre los inversionistas y esto incentivaría el comercio, el empleo y muy probablemente disminuiría los precios al consumo.

Los retos de una unión aduanera serían aquellos relacionados a conciliar las tarifas de algunos de los productos que han encerrado diferencias desde el TLCAN, como en la agricultura y los textiles. Además se deberían reconsiderar las tarifas y reglas de origen de otros tratados preferenciales firmados por cualquiera de los tres países individualmente con terceros.

Dicho esto se debe prever que a partir de la unión, la política comercial de los países que la integren debería comenzar a presentar un nivel de coordinación. Con ello, es probable que ésta sea liderada y se asemeje por tanto a la llevada

a cabo por los estadounidenses. Una tarifa externa común, para todas las industrias implicaría un número de retos logísticos y políticos que envolverían delegar la particularidad de la política comercial de los países a la del país más influyente. Intereses especiales que impulsan aranceles altos y restrictivas reglas de origen, presumiblemente opondrían resistencia a la reducción de aranceles y la eliminación de reglas de origen para el resto del mundo.

Para capturar todos los beneficios del libre comercio en la región, aun eliminando los costos de las reglas de origen (RDO) Se deben tener en cuenta, los costos generados por el probable incremento del comercio, como los que resulten de incrementar la seguridad en las fronteras. Si estos son significativamente restrictivos, las ganancias por el incremento del comercio se verían disminuidas. Lo anterior por desviar la atención de la política comercial de las RDO a los aspectos de seguridad en las fronteras y aduanas. Sin embargo, aun pequeñas reducciones en los costos de comercio, podrían tener favorables impactos en el comercio de la región (Goldfarb, 2003)

Con lo anterior existen razones claras por las cuales se considera que los beneficios de una unión aduanera superarían los costos de crearla. De acuerdo con la teoría abordada en el punto 1.4 de esta investigación, en el caso norteamericano, México, EE. UU. y Canadá guardan una relación de socios comerciales naturales (aunque no sea de forma tripartita, se sabe que México y Canadá no guardan esta relación) debido a su cercanía geográfica, con lo cual encuentran entre ellos fuentes de insumos de menor costo. Se sabe también que entre mayor sea la cuota de comercio preexistente a la unión aduanera entre los socios, mayor sería la posibilidad de que se cree comercio nuevo o se disminuyan los costos por el incremento del mercado ante la unión y con esto se logre un mayor beneficio.

Para avalar lo anterior, como se ha mostrado en capítulo precedente, se recuerda que la integración norteamericana se ha conformado a través de un proceso histórico que tiene sus inicios en 1965, con el acuerdo sobre

automóviles entre EE. UU. y Canadá, y posteriormente con el CUSFTA y el actual TLCAN (segundo mayor bloque comercial del mundo sólo después de la UE). Sin embargo también se entiende que la integración norteamericana se hubiese profundizado de manera *natural* aun sin estos tratados y que sin lugar a dudas éstos han logrado acelerar las relaciones comerciales entre los tres países de la región.

Así, se observa y se avala teóricamente que existe de antemano una red comercial importante en la región que permite creer que la creación de una UA potenciaría el comercio y mejoraría el bienestar de las partes (acorde con la teoría que sirve de marco a esta investigación) antes que incrementar los costos por el crecimiento del comercio en la región.

Se considera también que la relación comercial trilateral ha provocado una disminución de los aranceles en la región, aunque existen otros rubros políticamente sensibles en los que los aranceles no han disminuido y existe un fuerte diferencial entre ellos (o bien presentan fuertes restricciones a través estrictas reglas de origen)⁵⁰ Si bien existe esta disparidad de tarifas, se debe tener en cuenta que cuando éstas son muy altas hay poco comercio por desviar y cuando estas son muy bajas el costo del desvío es igualmente bajo (Goldfarb, 2003) Además se agregaría que no es probable que en promedio, las tarifas de Norteamérica se incrementen, de ser así el costo de desviar comercio sería mayor. Por tanto, si una unión aduanera fuera negociada satisfactoriamente, los promedios de los aranceles se mantendrían o disminuirían.⁵¹

⁵⁰ En el tabaco, el porcentaje de arancel promedio en EE.UU. es de 350 por ciento, en el mismo rubro en Canadá se tiene un porcentaje de 0 a 13 por ciento. En ropa, la diferencia es menos marcada pero sustancial cuando el porcentaje norteamericano va entre 21 al 32 por ciento, mientras el canadiense está en el 18 por ciento. También se debe tener en cuenta que aunque las tarifas puedan ser homogéneas pueden existir reglas de origen ciertamente restrictivas como en el caso del sector automotriz. Circunstancia que surge de la preocupación estadounidense y canadiense de que empresas europeas y japonesas compitieran en su mercado a través de la instalación de plantas en México.

⁵¹ En algunos rubros las tarifas podrían incrementarse pero al ser necesario compensar a los socios comerciales norteamericanos, también es cierto que en otros rubros se disminuirían. A esto se debe agregar que dada la hegemonía estadounidense es probable que México y Canadá, con tarifas más altas, lleguen a converger con las de EE. UU. que en general son más bajas.

Si los aranceles caen, esto disminuiría los costos potenciales por desviación de comercio y promovería el comercio con los países fuera de Norteamérica. Y en el caso en que éstas se mantuvieran, una unión aduanera, en todo caso estaría más cercana a disminuir los costos por desviación de comercio comparada con el actual tratado de libre comercio que restringe los flujos de inversión y mercancías debido a las reglas de origen⁵².

Dicho lo anterior, ahora se debe considerar lo siguiente: aun bajo un sistema armonizado de aranceles y con la eliminación de las RDO, el comercio puede desviarse si un país impone penalizaciones al comercio más restrictivas que otro (medidas antidumping AD y contra subsidios, *countervailing duties*, CVD) esta posibilidad se eliminaría de crearse una unión con un régimen común de comercio (Goldfarb, 2003)

Así se deben tener en cuenta las posibilidades de armonización arancelaria con mayor o menor grado de profundidad. Una unión Aduanera básica se consideraría como la homologación de tarifas y eliminación de las RDO, antes que ello puede darse un acercamiento sectorial en industrias seleccionadas, una unión más profunda llevaría a la coordinación de políticas comerciales. Esta clasificación es importante al momento de definir cuál de estas posibilidades resultaría más adecuada para las circunstancias, principalmente políticas, de la región. Situación que posteriormente será analizada con más detalle.

Por último, se debe entender que la desviación o creación de comercio en los términos definidos por Jacob Viner, no es necesariamente lo más importante para ser considerado como efectos de unión aduanera, menos aún en el caso que envuelve a México. Aun, el análisis de Lipsey y Meade, donde se agregan los efectos sobre la demanda, por cambio en los precios relativos a raíz de la

⁵² En la última sección del capítulo se analizarán modelos de equilibrio se avala estadísticamente que, de disminuirse los aranceles tras ser homologados, junto con la desaparición de las RDO, se daría un incremento en indicadores macro de relevante importancia para las economías tratadas.

unión, podría ser de menor importancia. Se recuerda que los intereses de los tres países son diferentes y por tanto, para el caso de nuestro país no importaría mucho el efecto de desviación de comercio en la región si esto ayuda a crear la industria necesaria que permita el desarrollo del país; éste es el que debería ser el primer y último objetivo de cualquier política de comercio en México.

Como se revisó en la teoría al inicio de esta investigación⁵³, se debe elegir entre creación industrial o incremento del ingreso, en ese sentido México debería optar por la creación industrial porque de esta manera puede generar las condiciones de inversión y desarrollo necesarias que incentiven la mejora en el bienestar de la población. Se considera que el incremento del ingreso (entendido a través del comercio) no es tan importante para el desarrollo social. La muestra que sustenta esta idea es que a raíz del TLCAN el comercio se ha expandido aceleradamente en nuestro país, toda vez que las diferencias sociales han permanecido ciertamente inalteradas.

Así, se deben considerar las ventajas dinámicas de la integración en unión aduanera, como las economías de escala, el incremento de la competencia y sobretodo la posibilidad de atraer una mayor inversión a la región, como los puntos fundamentales para el desarrollo de la zona. Con ello las políticas que surjan de la planeación económica son fundamentales para alcanzar los objetivos que cada país persigue.

Aquí se debe dejar en claro que para México, es importante tener otras consideraciones. En general, estas ventajas pueden aparecer tras la armonización de tarifas en la región, pero su localización es incierta. México como país emergente, posee características (como un bajo desarrollo tecnológico y sistema administrativo – fiscal restrictivo a los negocios) que no permiten que la competencia internacional sea tan atractiva como lo parece en teoría, con ello disminuye el efecto potencial de la Unión. Esta situación se

⁵³ Se considera para tal efecto la teoría de la unión aduanera para la integración norte – sur presentada en el capítulo 1 de esta investigación.

abordará con más detalle en la última sección de este capítulo, tras analizar la situación y posición de cada país involucrado ante las consideraciones generales ya descritas, incluyendo la parte política, una vez analizados los efectos económicos de la Unión.

Con lo comentado hasta el momento, se considera que los mayores beneficios económicos en teoría para México, Estados Unidos y Canadá, son los asociados con la eliminación de las reglas de origen ante una armonización de aranceles, aunque éstos varíen entre sectores. Las mayores ganancias ante este escenario irían entonces a:

- a) los productores que dependen de bienes intermedios; pues podrían entonces comprar sus insumos sin tener que demostrar a posteriori que han sufrido la suficiente transformación en la región para aplicar para las tarifas reducidas.
- b) consumidores; por el efecto de disminución en los precios a raíz del incremento del mercado y las economías de escala generadas y por la disminución de los costos administrativos por la eliminación de las RDO
- c) pequeñas y medianas empresas que deseen exportar, pues no necesitarán de costosa asesoría para cumplir con los requisitos de origen, impuestos por el TLCAN y con ello mantendrían competitivos sus precios y podrían exportar en mayor cantidad en el marco de la unión aduanera.

Los países en conjunto se beneficiarían por la creación de nuevas industrias a través del desarrollo de ventajas competitivas con base en la atracción de inversión (incentivada por la unión) que a su vez se enfoque en desarrollo tecnológico, fundamental para el crecimiento de los países; más aun, en el caso de los que se encuentran en vías de desarrollo como México.

Una vez dicho lo anterior se pretende en la siguiente sección evidenciar, con base en datos empíricos, el beneficio que se presentaría en la región de excluirse los impactos de las RDO en el comercio de Norteamérica.

3.2 Los costos de las reglas de origen en el TLCAN

Bajo el TLCAN y otros acuerdos comerciales, cada miembro mantiene su propia tarifa externa y otras restricciones a la importación a los no miembros al tiempo que disminuyen o eliminan las barreras a los bienes *originarios* de los países miembro. Todo el comercio bajo el TLCAN está delimitado por un extenso sistema de reglas que se encargan de definir cuando un producto es originario de la región. Este tema es de central importancia para esta investigación, las reglas de origen (RDO) tienen un papel primordial en la alteración de flujos comerciales en América del Norte y sus consecuencias influyen de manera directa en el desarrollo de la región. La importancia de este análisis descansa en la idea de que las RDO desaparecerían al configurarse una unión aduanera.

Mucha de la atención que se relaciona con la factibilidad y posibilidad de lograrse la UAAN tiene que ver con las quejas administrativas que implica el TLCAN y la disminución de costos y ganancia de eficiencia que se generaría con la eliminación de estas barreras no arancelarias. La eliminación de las reglas de origen, las diferencias regulatorias, las investigaciones por derechos compensatorios; así como las dificultades surgidas de la aplicación de medidas al comercio como el antidumping y otros requerimientos fronterizos, se destacan como las principales barreras administrativas, que generan costos al comercio intra – TLCAN.

De esta manera, también se desalienta la inversión en la región; toda vez que se reducen los flujos de comercio y el potencial de obtener beneficios del acuerdo preferencial. Existe una sensación de que el tratado de libre comercio TLCAN fue capaz de proveer un ambiente propicio para la atracción de

inversión extranjera directa (IED) sin embargo, sus reglas de origen pudieron ser el contrapeso que limitó el crecimiento en el comercio que debió ser incentivado por la IED en la región (Kunimoto y Sawchuck, 2005)

3.2.1 Qué son las reglas de origen (RDO)

Existen dos clases de reglas de origen, las no preferenciales y las preferenciales. Las no preferenciales son utilizadas para distinguir productos extranjeros de los locales en establecimiento de medidas antidumping, cuotas compensatorias y salvaguardas así como de acciones cuantitativas o de cuotas que resulten discriminatorias. Las RDO preferenciales, definen las condiciones bajo las cuales el país importador apreciará un producto como originario del país exportador que recibe trato preferencial bajo un acuerdo de libre comercio. Son usadas para prevenir importaciones de terceros países tomando ventaja de las concesiones hechas para los países miembros del tratado. En ausencia de RDO preferenciales las mercancías ingresarían a la región a través del país con el arancel más bajo posible o de nación más favorecida (NMF)

En el TLCAN un bien es considerado como originario y aceptado bajo el arancel preferencial si cumple con uno de los siguientes requerimientos.

1. El bien es completamente producido en un país miembro del TLCAN (incluidos esos bienes que son enteramente sembrados, pescados o recolectados en el país miembro)
2. El bien es hecho por entero con componentes y materiales que califican en sus propios derechos como bienes originarios de un país del TLCAN.
3. Los bienes cumplen con los requerimientos de especificación de origen como se listan en el anexo 401 del TLCAN ⁵⁴.

⁵⁴ Para este requerimiento, cada material no originario utilizado en la producción del bien puede sufrir un cambio aplicable en la clasificación del anexo 401 como resultado de producción que ocurre por entero en el territorio de uno o más de las partes, o si el bien, satisface los requerimientos aplicables en ese anexo, donde ningún cambio es requerido.

4. El criterio de salto arancelario se basa en la transformación substancial del producto de tal forma que cambie su clasificación

De estos requerimientos el más comúnmente utilizado es el cuarto, que aplica para un bien que no incluye ningún material originario de la región, esta RDO se basa en la transformación substancial del producto (p.e naranjas frescas a de un país no miembro a mermelada de naranja de un país miembro) de tal forma que cambie su clasificación. El método se utiliza en el TLCAN para determinar si existe suficiente transformación que garantice el trato preferencial al bien, es el siguiente: ⁵⁵

- Con un cambio en la clasificación arancelaria en el artículo en el Sistema Armonizado de Descripción y Codificación (SH) en el país originario.
- A través del contenido de valor que requiere de tener un mínimo porcentaje agregado en el país de origen.
- Con un requerimiento técnico que prescribe que el producto debe pasar por un proceso de operativo de manufactura en el país de origen. ⁵⁶

Las verificaciones son principalmente realizadas mediante cuestionarios escritos y visitas de verificación. Las importaciones que sugieren el estado preferencial del TLCAN, pueden ser sujetas de verificación post –entrada y auditorias. Los importadores del TLCAN que utilicen las tarifas de NMF no están sujetos a ninguno de estos procesos. Por tanto existen más quejas respecto a los requerimientos del TLCAN. De tal forma que muchos importadores/exportadores prefieren usar el arancel de NMF antes que realizar

⁵⁵ **Kunimoto, Robert y Sawchuk, Gary.** *NAFTA Rules of Origin.* Policy Research Initiative. Ottawa, 2005. p. 4

⁵⁶ Adicionalmente la mayoría de los acuerdos preferenciales contienen una cláusula *de minimis*, donde se permite un porcentaje máximo (7 % en el caso del NAFTA) de materiales no originarios, para ser utilizados sin que afecten el origen del producto. La cláusula *de minimis* facilita que los productos con inputs no originarios cumplan con los criterios de requerimiento técnico y de contenido de valor.

los procesos administrativos e incurrir en los costos que estos implican, de querer aplicar para la tarifa preferencial del tratado de libre comercio.⁵⁷

3.2.2 Costos de conformidad de las Reglas de Origen en el TLCAN

Las reglas de origen imponen costos administrativos y de conformidad a las partes envueltas en las transacciones internacionales dentro de la región. Los costos administrativos se refieren a los costos en que incurren los gobiernos implementando, administrando y monitoreando el sistema de RDO; mientras que los costos de conformidad se refieren a los costos financieros en que incurren los importadores, exportadores o productores con tal de cumplir los requerimientos de las RDO y aplicar para la tarifa preferencial del TLCAN. (Kunimoto y Sawchuk, 2005) Estos se pueden considerar como los costos de papeleo y llenado de formas para satisfacer los requerimientos aduaneros y el costo a las empresas asociado con la determinación y demostración del origen de sus productos.

Estos costos de conformidad, son diferentes a los costos económicos asociados con las RDO. Como los costos asociados con la transformación de los métodos de producción y de elección de fuentes y mezcla de insumos, con la finalidad de cumplir los requerimientos de origen. Con esto los productores prefieren pagar en muchas ocasiones las tarifas correspondientes fuera del acuerdo preferencial antes que probar el origen de las mercancías o transformar sus procesos productivos y su elección de insumos. Los costos económicos serán analizados más adelante.

Adicionalmente, un estudio que ocupa datos de la preferencia y utilización de las tarifas TLCAN, de exportadores mexicanos a los Estados Unidos en el año 2001, estima los costos de las reglas de origen para productos intermedios y finales. Los resultados econométricos indican que los cambios en la

⁵⁷ Más abajo se profundizará en este razonamiento presentando comparaciones de tarifas de NMF y TLCAN, para entender la relación que guardan y porqué los productores prefieren unas u otras, en función de los costos de las reglas de Origen.

clasificación tarifaria son más costosos para los bienes finales que para los intermedios, y los requerimientos técnicos son los más restrictivos.⁵⁸

Las pequeñas y medianas empresas así como los exportadores con un limitado conocimiento sobre el TLCAN, con la posibilidad de comerciar exitosamente en la región, se ven seriamente afectados debido a estos costos y se ven inclinados a pagar la tarifa MFN. Más aún muchas empresas no reciben la suficiente cantidad de certificados de origen de sus proveedores también optan por pagar la tarifa de NMF.

Dos estudios empíricos realizados por Cadot et al. (2002) y Celine y Melo (2004) abordados por Kunimoto y Sawchuk (2005) calculan el costo de las RDO en el comercio de Norteamérica. Éstos reflejan que los costos de conformidad y otros procedimientos administrativos relacionados con el NAFTA, para las importaciones del año dos mil de Estados Unidos desde México, son de un 5.06% del valor de las exportaciones mexicanas. Al extraerse los costos administrativos que no tienen relación con las RDO, estimados en 3.12% los autores encontraron que los costos de conformidad con las RDO para las exportaciones del sector privado mexicano a los EE. UU. se estiman en un 1.94% del valor total de las exportaciones mexicanas a dicho país.

Utilizando datos de exportaciones mexicanas a los Estados Unidos, para el año 2001, Carrere y de Melo, arribaron a un promedio de costos de conformidad estimados del 1.72% del valor de las exportaciones basado en un costo estimado total del 6.16% Kunimoto y Sawchuk siguiendo el método aportado por Cadot, encontraron costos de conformidad del precio de las exportaciones canadienses a los Estados Unidos de aproximadamente 5.37% los costos asociados con la importación de EE. UU. de productos canadienses que no tienen que ver con las RDO son de aproximadamente 4.32% dejando un costo estimado para las RDO de 1.05% para el año 2005

⁵⁸ Carrere, Celine y Jaime de Melo. *Are Different Rules of Origin Equally Costly? Estimates from NAFTA*. Centre for Economic Policy Research, Discussion Paper No. 4437. 2004

Cuadro1. Estimaciones de los costos que implica cumplir las RDO en TLCAN

Estudio	Importaciones a EE. UU. de	Costos de conformidad RDO	Valor en miles de dólares de EE. UU.
Cadot et al (2002)	México	1.94	238640.5
Carrère y De Melo (2004)	México	1.72	201744.4
Kunimoto y Sawchuk (2005)	Canadá	1.05	3173138.8

Fuente: Elaboración propia con datos de Kunimoto y Sawchuk e INEGI.

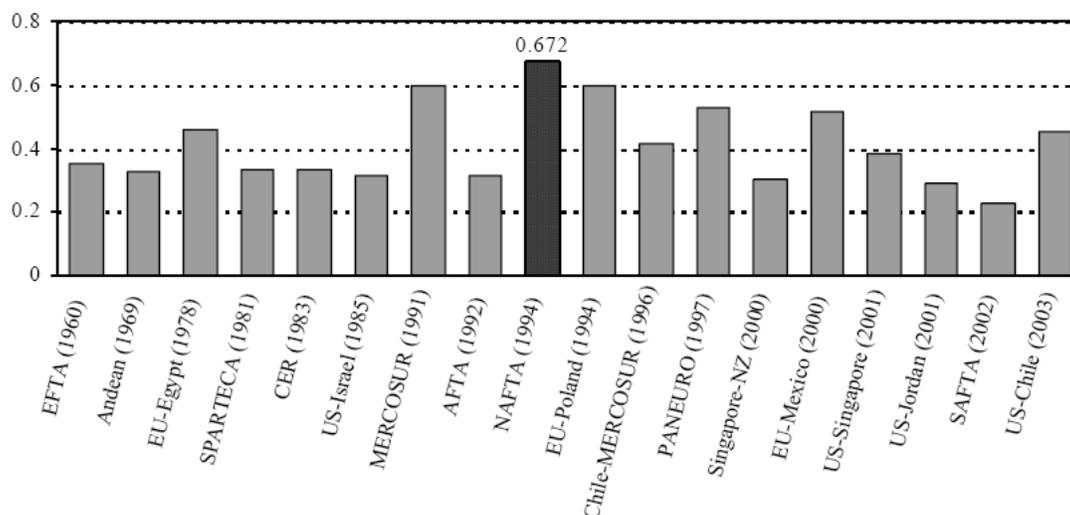
Se observa que los costos para el caso de México son más altos que para Canadá en cuanto al valor de sus exportaciones. Esto puede ser el resultado de dos circunstancias, Los productores tiene mayor información respecto al TLCAN y sus reglas de origen, así como también cuentan con mejores tecnologías de comunicación. Por otra parte, la mayor madurez de las firmas canadienses y estadounidenses; así como la experiencia obtenida entre estas dos naciones con el CUFSTA, disminuyen los costos de las firmas comparadas con sus homólogas mexicanas (Kunimoto y Sawchuk, 2005)

Con los costos por parte de las RDO al comercio de México y Canadá con Estados Unidos, mostrados arriba, se debe agregar lo restrictivas que resultan las RDO del TLCAN, en comparación con otras. Las reglas de origen del TLCAN son más restrictivas que las de otros tratados comerciales. En el trabajo de Kunimoto y Sawchuk, al asignar índices que indican el nivel de restricción (1 menos restrictivas 7 más)⁵⁹ se obtuvo que el TLCAN posee un índice de restricción al comercio de 5.1, en comparación con el Tratado de Cooperación Económica entre la Unión Europea y México (TLCUEM) que obtuvo un índice de 4.2⁶⁰

⁵⁹ Debido a la complejidad técnica en la construcción de éste índice, se recomienda la lectura de Cadot, et. al. (2002) El criterio por el cual se utiliza como referente en esta investigación, es por la aceptación generalizada de instituciones e investigadores que se han basado en este mismo índice al realizar sus investigaciones, como Kunimoto y Sawchuk (2005) Goldfarb (2003) y la Australian Productivity Commission (2004)

⁶⁰ **Ibidem.** p. 10

Figura 1. Índice de restricción de las RDO en diferentes acuerdos comerciales.



Fuente: Kunimoto y Sawchuk, *op cit.*

En la figura 1 se presenta el índice de restricción de las reglas de origen del TLCAN en comparación con otras, mediante una metodología realizada por la *Australian Productivity Commission*. El Índice va de 0 menos restrictivas a 1 más restrictivas⁶¹. Se observa que las RDO del TLCAN son las más restrictivas de los 18 acuerdos mostrados en la figura. Por su puesto las reglas de origen del TLCAN han servido como política proteccionista en sectores específicos, sobretodo en el caso de los textiles y vehículos, por ello muestran una tendencia alta en sus índices. Lo anterior sucede de diferente manera en diversos sectores de la región. La utilización de tarifas TLCAN y MFN depende directamente de las reglas de origen y su capacidad de restricción al comercio.

La opción que enfrentan los productores del TLCAN es la de enviar bienes bajo el Tratado, que les otorgaría preferencias arancelarias, pero requieren de cumplir con las reglas de origen. O bien pueden enviar estos productos a cualquiera de sus socios preferenciales utilizando la tarifa de MFN y evitar los costos de cumplir con las RDO. En lo sectores donde la utilización del arancel

⁶¹ Para mayor información sobre la metodología con que se construyó este índice, consultar: **Australia, Productivity Commission. Rules of Origin Under the Australia – New Zealand Closer Economic Relations Trade Agreement.** Canberra: Productivity Commission. 2004

establecido por el TLCAN es de cero, las preferencias arancelarias tienen una baja influencia en la decisión de exportar vía TLCAN o MFN de los productores en la región; son los costos de conformidad entonces los que determinan dicha opción.

De igual manera si en cierto sector la utilización de los aranceles establecidos en el TLCAN es del 100% entonces las preferencias arancelarias tienen una alta relación con la decisión de exportar a través del acuerdo preferencial y no lo son así los costos de conformidad de las RDO. En aquellos sectores donde la utilización de los aranceles TLCAN, se encuentran entre cero y 100% entonces, se tiene que la preferencia arancelaria, brinda un estimado de los costos de conformidad, en el sentido de que algunas firmas tienen costos de este tipo más alto que otras.

Cuadro 2. Porcentajes de utilización de tarifas TLCAN o MFN, índice de restricción de RDO: Opciones de exportación Canadá - EE. UU.

Descripción	Utilización de aranceles TLCAN por exportadores canadienses (%)	Promedio de tarifa estadounidense MFN (A)	Promedio de tarifa estadounidense TLCAN (B)	Preferencia A – B	Índice de restricción de RDO
Animales vivos	46	12.2	7.7	4.5	6
Vegetales	75	3.9	0.6	3.3	6
Grasa y Aceites	98	4.2	0.3	3.9	6
Comida, Beb. y tabaco.	59	13.2	5.3	7.9	4.7
Productos minerales	49	0.5	0.0	0.5	6
Químicos	32	4.4	0.0	4.4	5.3
Plásticos	93	3.8	0.0	3.8	4.8
Piel	58	4.9	0.0	4.9	5.6
Madera	17	2.3	0.0	2.3	4.0
Pulpa y Papel	26	0.8	0.0	0.8	4.8
Textiles y ropa	95	10.2	0.0	10.2	6.9
Calzado	72	13.5	0.0	13.5	4.9
Roca, Vidrio Cemento	57	5.0	0.0	5.0	4.9
Joyería	15	3.0	0.0	3.0	5.3
Metales Base	65	2.7	0.0	2.7	4.6
Maquinaria	41	1.6	0.0	1.6	3.2
Equipo de Transporte	88	2.6	0.0	2.6	4.8
Ópticos	45	3.1	0.0	3.1	4
Armas	26	1.7	0.0	1.7	4.7
Otros	15	3.3	0.0	3.3	5.1
Promedio	55	5.5	0.8	4.7	5.1

Fuente: Goldfarb Danielle op. cit p 9

En el cuadro dos, se hace referencia a la preferencia de los exportadores canadienses por escoger tarifas dentro del TLCAN o las que se relacionan con la NMF en función de los costos de conformidad. Esto para dejar más en claro la injerencia de los costos que imponen las RDO en los exportadores y su influencia en el aprovechamiento del TLCAN.

En el cuadro se observa que en promedio el porcentaje de utilización de los aranceles preferenciales dentro del TLCAN para Canadá es del 55%. Este número puede parecer bajo; sin embargo resulta considerable, si se entiende que la tercera parte de las tarifas estadounidenses de nación más favorecida tienden a cero. Respecto al índice de restricción de las reglas de origen, como ya se había comentado, se tiene un promedio de 5.1. Estos mismos índices utilizados por Goldfarb (2003) para la utilización de este cuadro, son los obtenidos por el trabajo de Cadot y Melo (2002) Donde el índice de restricción más alto corresponde a 7 y el mínimo a 0.

Los índices de utilización del arancel establecido bajo el TLCAN varían considerablemente entre sectores. Equipo de transporte, aceites, textiles, ropa y plásticos, tienen los índices más altos de utilización de la tarifa TLCAN. Ello implica que en estos sectores los beneficios de exportar bajo el acuerdo comercial, son más grandes que los costos de conformidad. Así se observa que las diferencias entre el promedio de la tarifa del TLCAN y NMF varía de 13.5% para calzado a 0.5% que corresponde a productos minerales, lo que sugiere que no los costos administrativos del TLCAN no rebasan el 13.5% del valor de las exportaciones.

Se debe considerar que, a pesar de los beneficios relativos existentes por exportar dentro del tratado de libre comercio, las tasas de utilización de sus tarifas no son del 100%. En el caso de textiles y ropa a pesar de que la tarifa TLCAN es de cero, algunos exportadores deciden no utilizarla. Esto se explica porque las RDO para este rubro son prohibitivas, en el índice de restricción alcanza un 6.9 de 7. Con esto queda claro que, a pesar de que las tarifas bajo

el TLCAN resultan más benéficas para el comercio que las de NMF; se encuentran restricciones al comercio debido a los costos y problemas que ofrecen las RDO. Queda claro que éstas reducen el beneficio del acceso preferencial para los productores canadienses.

Cuadro 3. Porcentajes de utilización de tarifas TLCAN y MFN, índice de restricción de RDO: Opciones de exportación México - EE. UU.

Descripción	Utilización de aranceles TLCAN por exportadores mexicanos (%)	Promedio de tarifa estadounidense MFN (A)	Promedio de tarifa estadounidense TLCAN (B)	Preferencia A – B	Índice de restricción de RDO
Animales vivos	86	0.4	0.0	0.4	6
Vegetales	85	4.7	0.7	4.0	6
Grasas y Aceites	63	4.3	0.0	4.3	6
Comida, Beb. y tabaco.	75	3.9	0.3	3.6	4.7
Productos minerales	85	0.4	0.1	0.3	6
Químicos	80	3.4	0.2	3.2	5.3
Plásticos	93	4.2	0.0	4.2	4.8
Piel	59	9.1	2.4	6.7	5.6
Madera	68	2.7	0.1	2.6	4.0
Pulpa y Papel	85	1.3	0.0	1.3	4.8
Textiles y ropa	67	16.8	0.1	16.7	6.9
Calzado	82	10.6	4.1	6.5	4.9
Roca, Vidrio Cemento	78	5.0	1.4	3.6	4.9
Joyería	41	2.2	0.0	2.2	5.3
Metales Base	82	2.3	0.4	1.9	4.6
Maquinaria	76	1.9	0.0	1.9	3.2
Equipo de Transporte	98	6.3	0.0	6.3	4.8
Ópticos	86	1.1	0.0	1.1	4
Armas	41	0.9	0.0	0.9	4.7
Otros	91	1.7	0.0	1.7	5.1
Promedio	82	4.0	0.1	3.9	5.1

Fuente: Cador Oliver et al. Assessing the effect of Nafta's Rules of Origin. 2002

Según se muestra, en las exportaciones mexicanas se tienen los promedios de utilización más altos del tratado. Según los datos del cuadro tres, en animales vivos se tiene un porcentaje de utilización de las tarifas preferenciales del 86%, 40% más que en Canadá. El porcentaje de utilización de la tarifa preferencial de equipos de transporte es de 98%, plásticos 93%, calzado 82%. Por otro lado, los niveles más bajos de utilización de las tarifas preferenciales están dados por productos grasas y aceites con 63%, piel con 59% joyería con 41% y

destacan otros productos que no se muestran en el cuadro como muebles que apenas utiliza en un 20% las tarifas del tratado y productos de tejido de punto (48%) el más bajo en textiles.⁶²

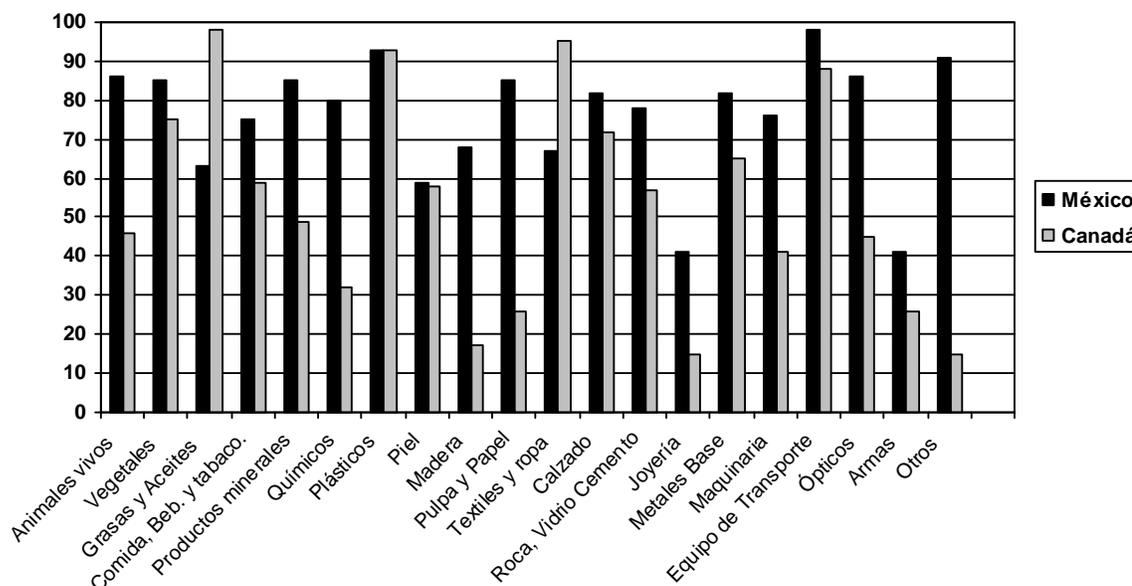
Se observa también, que las reglas de origen de grasas y aceite son determinantemente restrictivas al haber una poca utilización de las tarifas TLCAN; se puede entender entonces, que los costos son superiores al 4% del valor de las exportaciones, coincide también el índice de restricción de 6. De la misma manera piel y joyería enfrenta reglas estrictas, pero destaca sobre ellas las de los textiles. Los resultados de textiles son particularmente destacados, tomando en cuenta que la tarifa NMF de EE. UU. es de al rededor de 16.7% y la tarifa TLCAN es prácticamente cero. Lo cual asevera lo mencionado para el caso canadiense: la RDO de textiles es altamente restrictiva al comercio pero lo es más para el caso mexicano.

Cadot y Melo concluyen en su trabajo enfocado a entender el efecto de las RDO para los exportadores mexicanos que, al igual que en el caso canadiense, la ventaja de la utilización de tarifas TLCAN, es superada por los costos de RDO y otros costos administrativos.⁶³ Destacan para el caso mexicano, los rubros de calzado y de comida y tabaco; que han disfrutado de tarifas más bajas que el promedio, pero también enfrentan rígidas reglas de origen y con ello una baja utilización de las tarifas preferenciales. Así, concuerdan que el beneficio de la reducción de tarifas en el TLCAN tiende a ser contrareestado afectando directamente a los exportadores mexicanos y disminuyendo el beneficio del comercio en la región.

⁶² Cadot, Oliver et al. *Assessing the Effect of NAFTA's Rules of Origin*. Mimeo. 2002 p.13

⁶³ *Ibidem*, p. 26

Figura 2. Porcentajes de utilización de tarifas TLCAN para exportación a EE. UU de productos seleccionados para México y Canadá



Fuente: Elaboración propia con los datos presentados en el cuadro 2 y 3.

En la figura 2, se clarifica el hecho de que México tiene una Mayor utilización de las cuotas y se muestra la comparación de los porcentajes de utilización de las tarifas preferenciales en cada rubro presentado para Canadá y México; sólo en rubros como textiles y plástico, Canadá supera a México. En el caso de los textiles destaca lo costosas que resultan las reglas de origen para los exportadores mexicanos; el promedio de utilización de aranceles TLCAN es del 66% comparado con el canadiense de 85%. En este caso los costos de las RDO para el 44% de las exportaciones mexicanas de textiles tendrían que encontrarse al rededor de un 16.7% que es el arancel de NMF y que a su vez representa la preferencia por las tarifas preferenciales.

Se observa también que en el caso de animales vivos las reglas de origen tienen un costo menor para México (menos del 0.4% del valor de las exportaciones) y eso se refleja en la diferencia tan marcada para la utilización de las cuotas preferenciales. En el caso del equipo de transporte, ambos países se encuentran especialmente vinculados a la economía

estadounidense, por tanto tienen un porcentaje elevado de utilización aunque es mayor el de México, donde el sector es determinante para la economía del país.

Con esto se puede concluir que las reglas de origen son costosas para los exportadores mexicanos y canadienses y varían considerablemente entre sectores. Sin hacer el mismo análisis para la economía estadounidense se puede entender que existen costos también para ésta, dado que es receptora de estos productos encarecidos por los costos de conformidad con las RDO que enfrentan sus principales socios. Se concluye que evidentemente encarecen una considerable cantidad de bienes menguando los beneficios del comercio libre.

Al final se entiende que a pesar de que México utiliza más el TLCAN para exportar, según lo mostrado en el primer cuadro de esta sección, aun enfrenta en promedio un costo mayor en conformidad con las RDO que el que enfrentan los exportadores canadienses. La información con la que cuentan los exportadores, su equipo de comunicaciones, la preparación y experiencia exportadora, influyen en la forma como se enfrentan dichos costos. Se entiende entonces que México posee menos de lo anterior respecto a su socio comercial. Si las reglas de Origen son costosas para la región, ésta circunstancia hace que para nuestro país lo sean aun más. La menor capacidad organizativa para enfrentar los costos de conformidad del TLCAN es entonces una circunstancia que agrega pérdidas y limita las exportaciones mexicanas.

3.2.3 Costos económicos de las Reglas de Origen en el TLCAN

Una vez mostrada la relación de los costos de las RDO para las exportaciones de México y Canadá se analizarán los efectos económicos de éstas. Considerados, como los costos asociados con la transformación de los métodos de producción y de elección de fuentes y mezcla de insumos, con la finalidad de cumplir los requerimientos de origen.

Kunimoto y Sawchuck (2005) mencionan como los tres principales inconvenientes económicamente adversos de las RDO:

- Restricción del comercio; con RDO restrictivas y altos costos de transacción, puede haber costos significativos de conformidad para el sector privado y administrativos para el sector público, asociados con la aplicación de dichas reglas. Estos costos incrementan el precio a los consumidores y disminuyen las ganancias del productor así como el volumen de exportaciones, reduciendo por tanto el beneficio neto de los miembros del TLCAN.
- Mal direccionamiento de la inversión; las RDO restrictivas distorsionan la ubicación de la producción y las decisiones de invertir. La forma en la que esto sucede es cuando los inversionistas fuera del área de libre comercio, para evitar las RDO ubican sus inversiones a través de una región dentro del acuerdo preferencial, para satisfacer las RDO, aun cuando esta región no sea óptima para la inversión. Otra manera es la forma en que se desvía la inversión, a través de área del TLC, toda vez que los productores foráneos, tienen un incentivo para localizar su inversión en el mercado miembro más grande de la región, con la tarifa externa más baja. Así se crea un sesgo de la inversión hacia los mercados más grandes con la idea de minimizar la incertidumbre y los costos asociados con las RDO.⁶⁴
- Toma de decisiones distorsionadas sobre *fuentes de inputs*; las RDO restrictivas crean incentivos para que los productores utilicen inputs de los países miembro, para satisfacer los requerimientos de las RDO. Lo anterior sucede aun cuando existen otros países no miembros con

⁶⁴ Por ejemplo, una empresa mexicana y una estadounidense, vendiendo al mercado de EE. UU. y comprando sus insumos en un país fuera del TLCAN, serían inequitativamente tratadas dentro del tratado. La firma mexicana estaría en desventaja vis a vis con la estadounidense debido a que no podría cumplir las RDO requeridas para exportar a Estados Unidos. Así sería mejor para los inversionistas (incluso mexicanos) colocarse en la economía estadounidense dado que ésta representa el mercado más grande de la región. (Esteveadeordal y Suominen, 2003)

inputs de menor costo; así se desvía comercio y no se toman en cuenta las ventajas comparativas, provocando un incremento en el costo de la producción y reduciendo así la eficiencia de los productores.

Estevadeordal y Suominen (2003) empleando un modelo de gravedad que envuelve a 156 países estimaron los efectos de las RDO en el comercio. Se encontró que los rubros con RDO restrictivas y con altos grados de selectividad sectorial, afectan los flujos de comercio agregados. Las reglas de origen restrictivas, reprimen el comercio y con esto, contrarrestan los efectos liberalizadores de los tratados comerciales. A nivel sectorial encontraron que las RDO restrictivas, incentivan el uso de insumos intra-TLC, en lugar de aquellos fuera del tratado aun siendo probable que estos últimos sean más baratos. De igual manera, las RDO restrictivas en bienes finales pueden resultar en desviación de comercio para bienes intermedios.

Appiah (1999) incorporando las RDO del TLCAN, en un modelo de equilibrio general multisectorial, encontró que en su caso intermedio los costos de las RDO para Canadá son de entre 1.5% y 2.3% de su PIB. Entre más restrictivas sean las reglas, mayores son los costos y se renuncia a una mayor parte del PIB. Con RDO menos restrictivas, el costo a la economía canadiense es de entre 0.3% y 0.61% del PIB, mientras que las RDO más restrictivas le pueden costar a la economía canadiense hasta el 2.8% del PIB. De igual manera calculó que los costos para la economía estadounidense, serían de aproximadamente 0.47% a 1.2% del PIB en el caso intermedio.

Cadot et al. (2002) Empleando datos de exportaciones mexicanas a EE.UU., exportaciones al resto del mundo, el índice de restricción de Estevadeordal y utilizando variables Dummy para un modelo que explicara los efectos de las RDO, encontró que relajando las RDO del TLCAN, las exportaciones mexicanas se incrementarían entre 17.8% y 35%. En adición relajando el cambio en la clasificación tarifaria como cumplimiento de RDO, se incrementarían las exportaciones mexicanas en un 35.3% dejando en claro que

las exportaciones de los miembros del TLCAN se reducen significativamente por las RDO restrictivas.

Adicionalmente, Estevadeordal et al. (2006) con base en un modelo de mínimos cuadrados ordinarios, analiza el efecto potencial de las RDO restrictivas, en los flujos de inversión extranjera directa para 122 industrias manufactureras de México en el periodo 1994 – 2000. La estimación empírica concluye que los flujos de inversión extranjera directa han llegado a posicionarse a México en los sectores que tienen RDO flexibles, que permiten a la industria establecer redes de producción y oferta de alcance global. Agregan que el TLCAN ha encontrado la forma de atraer inversiones al mercado mexicano que son de carácter globalizado y eficiente.

Este estudio concluye también que la manufactura mexicana que disfruta de fuertes preferencias, del mercado estadounidense en el marco del TLCAN y que se encuentran bajo un régimen de inversión liberalizado; ha encontrado un incremento de recepción de la IED. Esto aunado a las limitaciones que imponen las RDO al respecto, explican la sectorialización de la inversión en México. Provocando que ésta no se dirija hacia las industrias más eficientes sino a las que tienen mayor capacidad de acceso a la economía estadounidense, papel en el que las RDO son determinantes, afectando directamente el beneficio de la región.

Con lo que se ha revisado hasta el momento se puede concluir esta sección del presente trabajo de investigación, atendiendo los efectos de las reglas de origen en el TLCAN. Éstos tienen tres implicaciones inmediatas sobre los efectos en el comercio de la zona. Primero las RDO reducen la utilización de las tarifas preferenciales dentro del TLCAN incrementando los costos de los bienes y disminuyendo el beneficio de consumidores y productores. Segundo, las RDO llegan a obstaculizar la liberación del comercio que busca ser inducida por el TLCAN. Tercero, las RDO son costosas tanto para los exportadores como para la economía en su conjunto, en diferente medida para los tres países que integran la región; al generar efectos de desviación de comercio por

elección de inputs y alterar los flujos de inversión. Por último, este costo se acentúa para México; por poseer una capacidad organizativa, comunicación e información respecto a las RDO menor que las de sus socios norteamericanos.

Estas circunstancias han alentado a los expertos a proponer un regionalismo abierto, una unión aduanera completa o parcial, con la intención de evitar que los beneficios del libre comercio se vean acotados. Las RDO podrían ser un limitante considerable a la mejora al acceso de los mercados. En una unión aduanera por el contrario, las tarifas externas común disminuye el riesgo de que se desvíe el comercio, reduciendo la necesidad de RDO restrictivas cuyo único propósito es el de proteger el contenido doméstico. Una UA, o una mezcla de acuerdos de libre comercio y tarifas externas comunes en ciertos rubros, pueden ser mejores que una red de tratados entrelazados con complejas reglas de origen. (Cadot, et. al. 2002)

Si los efectos restrictivos de las RDO al comercio son un peso para los exportadores y para la economía en su conjunto, ahora se debe evaluar si lo que los expertos agregan es cierto. Se debe entender si se estaría mejor en un escenario donde las reglas de origen fueran suprimidas ante el establecimiento de un arancel externo común (AEC) con el resto del mundo. En el siguiente y último apartado de este capítulo se contempla lo anterior; con ello se espera mostrar un panorama más general del efecto de una unión aduanera en la economía de la región⁶⁵ y saber si esta es una opción que incrementa el beneficio de los países de norteamérica.

⁶⁵ Toda vez que se ha entendido que ello ya implicaría ahorro en los costos de conformidad y administrativos generados por las RDO; y que así también evitaría los efectos que distorsionan la elección de inputs y flujos de inversión no óptimos.

3.3 Los efectos sobre los flujos de comercio, el ingreso real y la inversión

En esta parte de la investigación se analizará la implicación de una posible unión aduanera entre Canadá, Estados Unidos y México. Se realizará una revisión de los posibles resultados que se tendrían de ser adoptadas las medidas para crear una unión aduanera en la región, sobre los flujos de comercio, ingreso real y la inversión. El escenario planteado asume la armonización de aranceles entre los tres socios hacia terceros países fuera del TLCAN; así como la eliminación de las reglas de origen entre estos.

Antes de comenzar con el análisis empírico, se realiza una breve exposición de la importancia comercial que tienen los miembros del TLCAN en los flujos de comercio entre países e interior de la región. Lo anterior sirve para clarificar la posición de cada país de frente a la creación de la Unión Aduanera y entender de mejor manera los resultados de la simulación.

3.3.1 El comercio en la región

Canadá, Estados Unidos y México, han participado activamente en el proceso de globalización a través de la apertura comercial; entre ellos cuentan con un grado de integración económicamente alto. Adicionalmente, son miembros de la organización para la cooperación y el desarrollo (OCDE) que agrupa a las economías más importantes del mundo.

Actualmente las exportaciones de Canadá representan más del 40% de su PIB real, toda vez que sus importaciones representan el mismo porcentaje, 40% aproximadamente. Este porcentaje se ha incrementado en un 10% entre 1990 y el año 2002. La inversión al interior y exterior de Canadá también se ha

incrementado significativamente. Canadá es un exportador neto de capital, toda vez que era importador hace 20 años.⁶⁶

La orientación externa de la economía canadiense, tiene mucho que ver con su mayor vinculación comercial con los Estados Unidos de Norteamérica. Actualmente más el 85% de las exportaciones canadienses están destinadas a los EE. UU. comparadas con el 70 por ciento que se registraba en el año 1990.⁶⁷ Canadá es también un importante socio de los Estados Unidos de Norteamérica, como se muestra adelante.

Por su parte, México posee un porcentaje del valor de comercio exterior de aproximadamente el 33% del producto nacional real. El porcentaje de exportaciones en términos del PIB se ha incrementado a partir de 1990 en un 9.2% anual. El flujo de capitales hacia México ha crecido considerablemente a partir de su apertura comercial en los ochenta, así como por la firma del TLCAN. El crecimiento según el indicador de la inversión fija bruta ha sido de un 74% con respecto al año 1993.⁶⁸

De igual manera que su país socio Canadá, buena parte del crecimiento en el comercio exterior mexicano ha sido debido a su relación comercial con los EE. UU. El valor de las exportaciones mexicanas a Estados Unidos, como porcentaje de la exportación total de mercancías, es actualmente de más del 80%.⁶⁹ De esta manera, se muestra la importancia que para México tiene la economía estadounidense en su comercio exterior.

Queda claro que relación de estos dos países está comercialmente centrada con los Estados Unidos, de igual manera el comercio estadounidense con México y Canadá equivale a casi un tercio del total de comercio de este país.

⁶⁶ **Gosh y Rao**, *Economic impacts of a possible Canada US customs union, simulation results from a dynamic CGE model* Economic Policy Analysis Branch Industry Canada., 2004.p2

⁶⁷ **Idem**

⁶⁸ Cálculos realizados con base en las estadísticas publicadas por el INEGI, *Banco de información estadística*, en Internet el 19 de junio del 2007: www.inegi.gob.mx

⁶⁹ Datos publicados en INEGI. *Banco de Información Económica*. Consulta en Internet el 19 de junio de 2007: www.inegi.gob.mx

Estos flujos exceden substancialmente el comercio que guarda con la Unión Europea y con Japón y China combinados. En materia de energía, Canadá y México son ahora los dos más grandes exportadores de petróleo a los Estados Unidos. Únicamente Canadá provee a los Estados Unidos con cerca del 95% de las importaciones de gas natural y el 100% de la electricidad importada por los Estados Unidos. En el 2005 las fronteras entre Canadá, México y los Estados Unidos han sido transitadas cerca de 400 millones de veces.⁷⁰

EE. UU. es el principal socio para México y Canadá, mientras que la relación entre estos dos es marginal. Sin embargo, para Estados Unidos, ambos países son importantes en su sector externo. Canadá representa el 20% de las exportaciones e importaciones de los EE. UU. y representa el mayor proveedor de energía estadounidense. Mientras que México representa al rededor del 9% de las exportaciones y el 12% de las importaciones de este país.⁷¹

Cuadro 4. Porcentaje regional del total de exportaciones e importaciones en 1997⁷²

	Canadá		EE. UU.		México		Mundo	
	Exp	Imp	Exp	Imp	Exp	Imp	Exp	Imp
Canadá	-	-	16	16	3	1	3	3
EE. UU.	72	61	-	-	75	66	38	30
México	1	2	8	8	-	-	1	1
RDM	15	18	40	45	8	14	-	-

Fuente: GTAP versión 5 Database, en Gosh y Rao (2004)

En el cuadro 4 se muestran los datos de importaciones y exportaciones de la región y el resto del mundo, para el año 1997. Los flujos intraregionales son importantes desde entonces y juegan un importante rol como circunstancias previas a una mayor integración. Para México y Canadá, queda claro que el

⁷⁰ **Manley John, Aspe Pedro, et al.** *Creating a North American Community*. Council on Foreign Relations. New York 2004, p 5

⁷¹ **World Trade Organization**, *International Trade Statistics*, Ginebra, 2005.

⁷² Desafortunadamente, aun siendo la fuente del cuadro presentado un texto del año 2004 los datos disponibles sólo se encuentran para el año 1997. Esta es una aseveración que también realizan los autores citados en este cuadro. En esta investigación se trata de obtener los resultados más recientes disponibles en las bases estadísticas públicas y en las investigaciones de otros autores.

socio dominante es Estados Unidos, En el cuadro se muestra que desde dicho año, los EE. UU., fueron el destino de más del 70% de las exportaciones mexicanas. De igual manera estos países importaban aproximadamente el 60% de sus bienes, de Estados Unidos. Se clarifica que el comercio entre México y Canadá no ha sido tan intenso, únicamente el 3% de las exportaciones mexicanas tienen este destino; mientras que Canadá solo exporta el 1% de sus bienes a México, en dicho año.

La región norteamericana, actualmente representa el 15% de las exportaciones y el 22% de las importaciones de mercancías en el mundo aproximadamente. De estas, Canadá representa el 24% y 13%; México el 14% y 10% y Estados Unidos el 61% y 75% respectivamente. Así mismo, el 56% de las exportaciones y el 39% de las importaciones de mercancías en norteamérica, se realizan al interior de la región. De estas exportaciones México, Estados Unidos y Canadá contribuyen con el 13% 23% y 20% respectivamente. Mientras que de las exportaciones del NAFTA al resto del mundo Estados Unidos contribuye con el 62%, Canadá con el 24% y México con el 23%. Los valores comentados se resumen para las exportaciones en el año 2004 en el siguiente cuadro.

Cuadro 5. Porcentajes de Exportaciones de Mercancías del TLCAN por destino en 2004

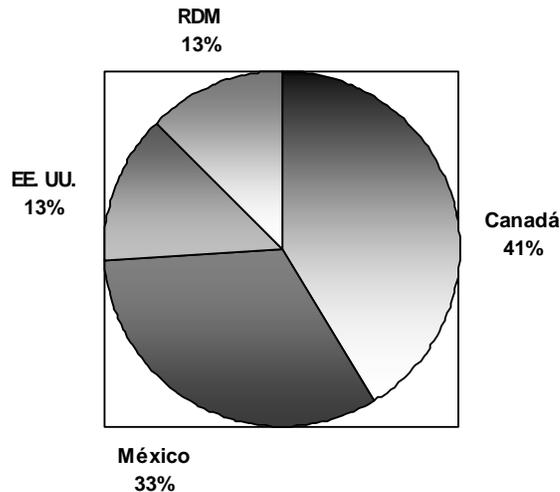
Origen/Destino	Estados Unidos	Canadá	México	TLCAN	Otros Países	Mundo
EE.UU	-	14.3	8.4	22.6	39.2	61.8
Canadá	20.2	-	0.2	20.4	3.5	23.9
México	12.7	0.2	-	12.9	1.4	14.3
NAFTA	32.9	14.5	8.5	55.9	44.1	100

Fuente: Elaboración propia con datos de la World Trade Organization. Op cit.

Se aclara que Canadá seguido de México, es mucho más dependiente del comercio que los Estados Unidos. En la figura 3, se muestran las proporciones de comercio, se incluye a manera de comparación el porcentaje del Resto del Mundo (RDM) Esta característica es determinante para analizar los efectos

sobre el comercio que se revisarán más adelante, un incremento del comercio para Canadá y México podría ser más significativo que para EE. UU.

Figura 3. Porcentaje de comercio en términos del PIB en Norteamérica y Resto del mundo



Fuente: GTAP versión 5 Database, en Gosh y Rao (2004) Cuadro 2

Como se ha mostrado, existe una gran interdependencia entre las tres economías de la región. Sin embargo, hay una gran incertidumbre sobre el futuro de la integración regional en Norteamérica, por un número de factores: existen aun diversas fricciones como las controversias por los supuestos subsidios que realiza el gobierno canadiense en el sector maderero; reclamados por el gobierno de Estados Unidos. De la misma manera, existen actitudes proteccionistas con respecto a México en cuanto a medidas de seguridad y sanidad (como los vetos impuestos por EE. UU. al transporte carretero proveniente de México)

En este mismo sentido, la mayor demanda de seguridad en aduanas puertos y aeropuertos así como en las fronteras geográficas comunes tras el 11-S; así como el creciente proteccionismo estadounidense por sus problemas de déficit comercial, en señal de ser barreras no arancelarias, han causado el surgimiento de una nueva serie de ideas y análisis. Lo anterior bajo la intención

de replantear las medidas llevadas a cabo para mantener el nivel de integración en la región y en su caso avanzar en éste.

Estas barreras al comercio, incluidos los ya analizados costos de las RDO, han sugerido el estudio de diversas medidas para profundizar el TLCAN. Entre éstas se encuentran: la armonización de medidas y procedimientos en las aduanas, incrementar la cooperación con la realización de tratados antiterroristas, reconocimiento tripartito de procesos de regulación y prácticas comerciales, así como el libre movimiento de factores, una unión monetaria entre Estados Unidos y Canadá, la eliminación de las medidas antidumping y de subsidios o la creación de una tarifa externa común (TEC) junto con la eliminación de las reglas de origen. Sin embargo, no existe mucha investigación económica respecto al impacto de estas posibles medidas para profundizar el NAFTA.

A la fecha, mucha de la discusión acerca de la creación de una UAAN, a pesar de ser extremadamente informativa, ha sido caracterizada por la falta de evidencia empírica. Algunas investigaciones al respecto como la de Appiah (1999) muestra evidencias empíricas limitadas por la forma de análisis en el tiempo (dinámica del modelo) así como por realizarse con datos de una época poco sugerente respecto al debate actual. Dado que las estimaciones son realizadas en un tiempo en que el ambiente comercial no era tan intenso como ahora (Kunimoto y Sawchuk, 2005)

3.3.2 Análisis de los resultados empíricos ante la posibilidad de la UAAN

En esta parte de la investigación, se realizara una revisión de los posibles resultados que se tendrían de ser adoptadas las medidas para crear una unión aduanera en la región. Los aspectos que se revisan son los flujos de comercio, el ingreso real y la inversión. El escenario que aquí se contempla se concentra en el análisis de la creación de una unión aduanera. Dicho escenario asume la armonización de aranceles, o la creación de una tarifa externa común (TEC)

entre los tres socios hacia terceros países fuera del TLCAN; así como la eliminación de las reglas de origen entre estos.

El trabajo que sirve de sustento a esta parte de la investigación es el realizado por Gosh y Rao (2004) en el cual los autores, a través de un modelo de equilibrio general dinámico multisectorial y multiregional, dan respuesta a las implicaciones comentadas. Este modelo a diferencia de los modelos de equilibrio general estáticos como el utilizado por Appia (1999) permite incluir los impactos a través del tiempo, también los autores logran analizar la sensibilidad del impacto por cambios en parámetros clave del modelo, a través de elasticidades.

Los autores realizan el estudio en función del impacto que tendría una unión aduanera entre EE. UU. y Canadá, en la economía canadiense desagregada en las principales industrias. Sin embargo, ofrece datos de carácter general para la región y los tres países involucrados, como se observará más adelante. Los datos se concentran en 7 regiones/países: Canadá, Estados Unidos, México, MERCOSUR, Latinoamérica, Europa y Resto del Mundo. Las 8 industrias principales son: Agricultura, Comida procesada, Industrias intensivas en materia prima, textiles, manufactura, automotriz, maquinaria y electrónicos, y servicios.

Los resultados de la simulación se muestran para cinco escenarios posibles. En el primero, se analiza el impacto de una tarifa externa común, entre Canadá y los EE. UU. contra los países no miembros del TLCAN y la eliminación de tarifas entre los miembros del TLCAN. Con la TEC se presentan dos escenarios. En el primero, se adopta como TEC el arancel mínimo de EE. UU. y Canadá en cada industria. En el segundo escenario, los aranceles promedio estadounidenses a los no miembros del TLCAN, son utilizados como la tarifa externa común para los dos países. En el tercer escenario, los autores simulan el impacto de la eliminación de las reglas de origen del TLCAN. La cuarta y

quinta simulación presentada por los autores es la que combina ambos escenarios, la TEC y la eliminación de las reglas de origen.

Cuadro 6. Efecto de largo plazo de una TEC y supresión de RDO en variables agregadas

País	Tarifa Promedio	Exportaciones	Importaciones	PIB	Consumo	Inversión	Términos de Intercambio	Precios al Consumo	Precios a la Inversión
Escenario 1: La tarifa externa más baja de EE.UU. y Canadá como TEC									
Canadá	-0.91	4.52	4.27	0.071	0.1	-0.08	-0.51	-1.04	-0.48
EE.UU.	-0.23	1.01	0.82	0.002	0	-0.03	-0.08	-0.18	-0.15
México	0	-0.4	0.1	0.005	0.04	-0.02	0.11	0.01	-0.01
Escenario 2: La tarifa externa Más baja de EE. UU. como TEC									
Canadá	-0.87	4.45	4.23	0.088	0.13	-0.04	-0.48	-0.94	-0.4
EE.UU.	-0.08	0.6	0.53	0.015	0.01	0.02	0.03	-0.07	-0.07
México	0	-0.06	-0.06	-0.015	-0.01	-0.02	-0.01	-0.07	-0.07
Escenario 3: Eliminación de las Reglas de Origen del TLCAN									
Canadá	-2.11	12.32	12.93	1	0.45	1.22	0.12	0.35	0.21
EE.UU.	-0.6	4.87	4.33	0.11	0.1	0.18	0.17	0.05	-0.03
México	-5.72	23.72	18.79	4.25	1.32	4.98	-1.09	-0.08	-1.47

Fuente: Gosh y Rao. Op. Cit.

En el cuadro arriba presentado, se muestra parte los resultados de la simulación realizada por Gosh y Rao en el largo plazo⁷³. Si bien ésta se realizó para probar una unión aduanera entre EE. UU. y Canadá, ofrece la oportunidad de observar cuales serían algunos de los resultados para México. En los últimos tres escenarios tenemos una circunstancia que relaciona a los tres países estudiados. La desaparición de las reglas de origen del TLCAN tiene efectos considerables sobre las tres economías. Antes se analizan los primeros dos casos para los tres países involucrados.

En el primer y segundo escenario, los autores encuentran resultados similares para Canadá. Esto es debido a que la disminución que se da en el arancel canadiense es similar en ambos casos, 0.91% y 0.87%, respectivamente. Con esto el nivel de exportaciones e importaciones del país se incrementa en más del 4% siempre favorable a las exportaciones; los precios disminuyen en un 1%

⁷³ Los autores calculan que el periodo de ajuste en la mayoría de los efectos es de dos periodos.

y conduce a un incremento marginal del consumo en 0.1%. El producto interno bruto, crece marginalmente entre 0.7% y 0.8% ⁷⁴

Estados Unidos, tiene un incremento considerable de exportaciones; pero, en ambos casos las importaciones crecen casi en la misma forma. El país presenta una disminución en precios al consumo marginales, que no se reflejan directamente en el consumo; el crecimiento del producto es incierto. Con ello se puede decir que EE. UU. tiene una ganancia económica menor que la que presentaría Canadá, toda vez que el comercio es más relevante para Canadá, como se mencionó.

De esta forma, se tiene la siguiente circunstancia, una disminución de aranceles a través de la TEC para Canadá es más benéfica que para Estados Unidos; y para éste último por lo menos no resultaría perjudicial (se entiende como un equilibrio en términos de Pareto) En general la disminución de aranceles en alguna región es benéfica en el sentido de disminuir los costos de desviación de comercio que ésta generaría.

México en ambos escenarios, al quedar fuera de la TEC de Estados Unidos y Canadá, pero aun con el tratado de libre comercio con estos, no se vería afectado seriamente. Incluso en el primer escenario se muestra un ligero incremento del PIB, y los precios a la inversión disminuyen, aunque en realidad son cambios que también se pueden considerar marginales. Es necesario revisar entonces que pasaría de eliminarse las reglas de origen entre estos tres países.

En el tercer escenario, se muestra una circunstancia de mayor relevancia para la región al incluir a los tres países involucrados; así como por presentar

⁷⁴ Se consideran movimientos marginales, si se entiende que el modelo guarda ciertos supuestos difíciles de alcanzar en la realidad, como el equilibrio previo de los mercados, la competencia perfecta y una tasa de interés igual en los tres países (5%). El modelo permite dar una pauta, pero no se puede ser tan preciso, por ello movimientos que no sean evidentemente fuertes en las variables no se toman como puntuales en el análisis.

movimientos en las variables agregadas que resultan más evidentes. En este escenario se prescinden los costos de las Reglas de Origen, a través de la reducción de las tarifas de NMF a las del TLCAN.⁷⁵ Con ello encontramos una disminución del arancel promedio de 2.11% 0.6% y 5.72% para Canadá, Estados Unidos y México respectivamente, como se muestra en el cuadro 6.

Las ganancias por la eliminación de las Reglas de Origen son más grandes que las de la TEC. Las exportaciones se incrementan considerablemente para los tres países, destaca el crecimiento de 23% que enfrentaría México y el de 13% de Canadá, que además dependen más del comercio exterior aunque las exportaciones crecen considerablemente estas no superan el crecimiento de las exportaciones.

De esta manera la eliminación de las RDO se traduce en un crecimiento de la inversión, el consumo y por tanto del PIB, en un 1% para Canadá y de 4.25% para México. Nuestro país enfrenta en general tarifas de NMF con más recurrencia que Canadá, debido a que hace una utilización menor de la tarifa preferencial, como se ha mencionado antes, por la falta de información y de organización de sus exportadores. Esta situación adversa para México se eliminaría junto con las RDO, esto puede explicar el mayor crecimiento del PIB mexicano que canadiense en el presente escenario.

Sin embargo destaca que los precios casi permanecen iguales en los tres países e incluso incrementan ligeramente en Canadá, 0.35%, al consumo y 0.21% a la inversión. Destaca que en México aunque marginalmente los precios al consumo disminuyen y los de la inversión lo hacen más

⁷⁵ La forma en la que los autores abordan la eliminación de las reglas de origen es igualando las tarifas de NMF a las del TLCAN. El razonamiento detrás de esta idea descansa en el argumento de que los exportadores antes que enfrentar los costos de conformidad pagan la tarifa de NMF. Al igualar ambas tarifas se elimina el costo de pagar las tarifas NMF que son más caras que las del TLCAN, el costo máximo de las reglas de origen para los miembros del tratado, no puede exceder los beneficios derivados de la tarifa preferencial *vis a vis* las tarifas de NMF. Se computa entonces el costo máximo de las RDO cuando los autores simulan el efecto de todos los exportadores pagando las tarifas de NMF en lugar de las del TLCAN. Se aclara que esta idea subestima el efecto de la eliminación de las reglas de origen al no prescindir por completo de los costos de conformidad, situación que se alentaría de crearse la unión aduanera. De esta manera los resultados son modestos pero significativos.

considerablemente (1.47%) lo cual puede dar señal de que México presentaría una mayor oportunidad que sus socios de recibir inversión de realizarse una disminución de los costos de RDO.

Los últimos escenarios presentados en el cuadro 7 deben considerarse con cautela, la mezcla sugerida por los autores no parece de inicio lógica. Una eliminación de las RDO en los tres países sin una homologación del arancel externo de los tres mismos, no es posible en la práctica. Sin embargo en esta investigación se considera que este escenario plantea la idea de una Unión Aduanera entre Estados Unidos y Canadá, mientras que existe una disminución de los costos de las RDO, no su eliminación completa, para México⁷⁶.

Cuadro 7. Efecto de largo plazo de una TEC y supresión de RDO en variables agregadas

País	Tarifa Promedio	Exportaciones	Importaciones	PIB	Consumo	Inversión	Términos de Intercambio	Precios al Consumo	Precios a la Inversión
Escenario 4: Combinación del caso 1 y 3									
Canadá	-3.02	17.4	17.76	1.07	0.55	1.13	-0.4	-0.69	-0.27
EE.UU.	-0.83	5.93	5.18	0.11	0.09	0.15	0.09	-0.13	-0.18
México	-5.72	23.65	18.9	4.25	1.36	4.96	-0.96	-0.06	-1.48
Escenario 5: Combinación del caso 2 y 3									
Canadá	-2.98	17.32	17.71	1.09	0.58	1.18	-0.36	-0.59	-0.18
EE.UU.	-0.68	5.5	4.89	0.12	0.11	0.2	0.2	-0.02	-0.1
México	-5.72	23.65	18.72	4.24	1.31	4.96	-1.1	-0.15	-1.54

Fuente: Gosh y Rao. Op. Cit.

Los escenarios 4 y 5 muestran que el crecimiento de las exportaciones, no disminuyen considerablemente para México respecto al escenario 3 y tendrían, de igual manera, un crecimiento del 23% aproximadamente. El producto canadiense tendría igualmente un crecimiento de cerca del 1% y el mexicano de más o menos 4%, como en el escenario anterior. La inversión sigue teniendo un incremento considerable de casi 5% para México alentada por los precios a la inversión que en nuevo disminuyen en 1.5% aproximadamente. El

⁷⁶ Se recuerda que de cualquier manera los costos de conformidad no son eliminados; sólo aquellos que implican pagar la tarifa de NMF y no la preferencial.

consumo mexicano tiene un ligero incremento de 1.3% en ambos escenarios y el canadiense lo tiene también en un 0.5%. Los precios al consumo no varían significativamente en México; en Canadá presentarían una ligera disminución de medio punto porcentual aproximadamente.

Los resultados de la simulación de Gosh y Rao permiten obtener las siguientes conclusiones afines a esta investigación:

- a) Estados Unidos en los últimos dos escenarios no tiene cambios significativos en sus variables, sus exportaciones se incrementan pero lo hacen casi en la misma cantidad sus importaciones, al mismo tiempo no depende tanto del comercio exterior como México y Canadá por lo cual la eliminación de las RDO no resulta tan relevante para este país.
- b) Los mayores beneficios de una Unión Aduanera, no surgirían de la creación de una tarifa externa común sino de la eliminación de las Reglas de Origen, o al menos de la disminución de sus costos en caso de no llevarse a cabo la unión y lo sería para México y Canadá.
- c) El modelo posee ciertas limitaciones en cuanto a considerar la eliminación completa de los costos de conformidad de las RDO de igual manera no incluye a México en los cálculos ante una TEC. Sin embargo demuestra que de existir un escenario de menores aranceles y menores costos de cara a las reglas de origen, el país puede resultar beneficiado.
- d) Aun sin considerar que los beneficios más importantes pueden surgir de la creación de economías de escala y del incremento de la competencia, así como de la mejor utilización y elección de recursos; se evidencia en los cálculos mostrados, que existe un estímulo a la inversión y que este es ligeramente mayor en México al disminuir los costos a ésta, relacionados directamente con la desaparición de las reglas de origen.
- e) El modelo no puede incluir otra circunstancia que implica negociaciones importantes y determinaría el sentido de la unión y que tiene que ver con las políticas comerciales de subsidios y antidumping. Estas tendrían que ser evaluadas al momento de plantear los potenciales beneficios

económicos de una Unión Aduanera, se debe considerar si estas se homogeneizarían en la región o convendría más mantenerlas para cada país. Circunstancia que se discutirá en el siguiente capítulo de la investigación.

- f) Una TEC no lograría cambios sustanciales en las variables agregadas por sí misma. Como la eliminación de las RDO sí lograrían cambios significativos; pero ésta posibilidad no se puede dar sin una TEC, entonces ésta se debe negociar por fuerza⁷⁷.
- g) Si existiera una Unión Aduanera la TEC sería una implicación meramente política antes que económica, de acuerdo a lo que se ha visto hasta el momento, Estados Unidos no obtendría grandes beneficios económicos de crearse una unión aduanera. Entonces, negociar una tarifa externa común implicaría ofrecer otros beneficios a este país para que se vea incentivado a aceptarla. La negociación sería más política que económica.

Negociar un arancel común es de hecho una decisión política así como también lo son las políticas antidumping y contra los subsidios. Con ello los resultados potenciales en cuanto a beneficio económico para Estados Unidos, limitan esta situación a una circunstancia meramente política donde no se pueden dar por efectos de la Unión Aduanera por sí misma los incentivos suficientes para el país líder Estados Unidos. Por tanto es fundamental entender cuales serías las circunstancias políticas de iniciar una negociación así en norteamérica. Circunstancia que será analizada en el siguiente capítulo a profundidad como último paso de esta investigación.

Antes de avanzar a las implicaciones políticas de una Unión Aduanera en América del Norte. Se destaca esta última reflexión sobre los resultados observados en los cuadros 6 y 7 para concluir el presente apartado: El

⁷⁷ Esto lleva a la conclusión de que quizá una unión aduanera sectorial quizá no otorgue beneficios significativos, circunstancia que se discutirá con profundidad en el siguiente capítulo.

consumo interno en el caso de México en los últimos dos escenarios⁷⁸ se incrementa ligeramente (1.35% aproximadamente) Al mismo tiempo, los precios al consumo prácticamente no varían a la baja. Es normal que el consumo interno no se incremente sustancialmente por efecto de las importaciones que sí lo hacen. Sin embargo, las exportaciones se incrementan por efecto de la disminución de costos, pero si existe esta disminución de costos ¿porque no se transmite al precio?

Una respuesta podría encontrarse en que la unión aduanera quizá se encontraría desviando comercio y por ello los precios al consumo no disminuyen, otra circunstancia atiende al efecto de las economías de escala en la distribución de los beneficios en la Unión. La teoría presentada en el primer capítulo de esta investigación (*véase el punto 1.3.1.1*) agrega que de existir una homologación en sectores que presentan una tarifa arancelaria similar o como se ha mencionado por efecto de desviación de comercio, los precios al consumo no se ven afectados, el efecto de reducción de costos provoca que los beneficios se vayan directamente al productor que acapara el mercado de la unión.⁷⁹

El que no exista una variación considerable de los precios, por homologarse sectores con tarifas NMF ya similares pero el que sí exista nuevas economías de escala para los productores dentro de la unión tiene como consecuencia la creación de comercio. Sin embargo esta no se considera así del todo porque no es el desplazamiento hacia una fuente más barata sino el abaratamiento de una fuente de oferta ya existente. Los consumidores no ganan nada, porque afrontan el mismo precio que antes y toda la ganancia se traduce en utilidades para el productor. La unión aduanera puede afectar la distribución del ingreso

⁷⁸ Que para fines de esta investigación se consideran como los más cercanos a la realidad, en la que una TEC se tendría que negociar cercana a las tarifas más bajas de NMF de EE. UU. toda vez que desaparecen las RDO.

⁷⁹ Con esto queda claro que el beneficio no ocurriría para todos los productores sino para aquellos que acaparen el mercado de la unión. Ello traería una distribución inequitativa de ingresos no solo entre sectores de producción y consumo sino entre países pudiéndose afectar un país en sus sectores productivo y de consumo.

al interior de los países y para la región, se tiene que poner especial atención en esta circunstancia.

Esta idea debería ser considerada con más profundidad. Se espera dejar en claro que se necesitan más estudios para aclarar si el incremento de las exportaciones y del producto, se transmitiría realmente en beneficio para el consumidor o únicamente a los productores. Al parecer, los resultados empíricos y la teoría demuestran que la distribución de las ganancias para el caso presentado, se concentraría en los productores y no se transmite a los consumidores a través de los precios. Con esto se considera en los términos de beneficio presentados para esta investigación, que la Unión aduanera en este caso empírico no es exitosa.

La distribución del ingreso podría resultar incierta al generarse una unión aduanera. Se debe considerar que lo más importante para México, ante una unión aduanera, antes que incrementar el comercio y el producto, es lograr que este crecimiento se pueda repartir entre todos los sectores de la población. De tal forma que esto se transmita en un mayor beneficio general que a su vez incentive el desarrollo.

4

Implicaciones políticas de una Unión Aduanera en América del Norte

En el capítulo anterior se entendieron las ventajas económicas que surgirían de la eliminación de las Reglas de Origen dentro del TLCAN así como por la adopción de un arancel externo común. La evidencia empírica, emite una serie de resultados que muestran una probable mejoría para México y Canadá sobretodo como resultado de la eliminación de las RDO; así como una ganancia menor para Estados Unidos. Ante esta circunstancia el ambiente político toma una mayor relevancia.

Es claro que Estados Unidos como país hegemónico a nivel internacional, buscaría y lograría dominar cualquier negociación entre los tres países que integran la región norteamericana. Ello ya implica una limitante para la capacidad de negociación de los otros dos países. Sin embargo; el que los beneficios meramente económicos emanados de la UA sean marginales para Estados Unidos, limita aún más esta capacidad. Ello obligaría a los otros dos involucrados a buscar una estrategia de negociación donde se tenga que otorgar más que la libre circulación de bienes y servicios con una tarifa externa común.

En este capítulo se analiza un rango de implicaciones políticas ante la creación de una unión aduanera entre México, Estados Unidos y Canadá. La negociación de esta unión ocurriría en un contexto que encierra a) un alto grado de integración comercial y una mínima convergencia social y política entre México y sus socios y b) una compleja red de derechos y obligaciones bilaterales y multilaterales que ya limitan severamente la autonomía política de las partes (Dymond y Hart, 2005)

Las implicaciones políticas que se revisan en este capítulo parten de la idea de que la complejidad de la negociación e implementación de una TEC depende de las diferencias entre países respecto a sus tarifas externas; así como de los tratados preferenciales que los países que la integrarían tienen con terceros países. Tras analizar estas dos circunstancias, se analizará la posición de los dos países socios de México en el TLCAN ante la creación de la Unión Aduanera y sus perspectivas de integración en la región.

La investigación concluye en este cuarto capítulo que espera brindar las ideas necesarias que permitan la discusión sobre las posibilidades de la región respecto a su política exterior. Al final del capítulo las opciones que se discutirán son:

- a) que exista una TEC que integre las tres economías y permita eliminar las RDO pero sin la coordinación de políticas comerciales AD/CVD respecto a terceros países
- b) Una versión más profunda de la UA que busque homogeneizar políticas comerciales AD/CVD
- c) crear una Unión Aduanera entre Estados Unidos México y Canadá, donde los aranceles se homologuen únicamente en los sectores donde en sí las tarifas ya son similares.
- d) Alternativas de comercio internacional para México, diferentes a la Unión Aduanera.

Lo que se busca entonces, es definir las principales características políticas que enfrenta la región, la posición de cada país ante la posibilidad de generar una unión y con ello concluir qué opción sería la más adecuada a los objetivos de cada uno de ellos. De esta manera, se definiría si la Unión Aduanera es posible o no (y si no es viable proponer opciones para continuar el proceso de integración) y si ésta es una opción de desarrollo para México.

4.1 Diferencias arancelarias y tratados comerciales en la región

El análisis de cual similares son las tarifas entre los tres países involucrados, comienza con el entendido de que las relaciones comerciales entre estos dos países datan de años antes de emprenderse el TLCAN. Por ese motivo ha existido una intención hacia la libertad comercial en la región, que ha permitido una suerte de convergencia en la política externa de los ahora socios. Junto con esto, los tres partes que fueron miembros del GATT, lo son ahora de las Organización Mundial del Comercio (OMC) que agrega una capa de obligaciones multilaterales a los tratados conformados en 1989 y 1994 (CUSFTA y TLCAN) sin modificar a estos sustancialmente.

El hecho de mantener relaciones comerciales y de inversión desde hace décadas, conlleva a que los tres países buscasen una mayor libertad en el comercio intraregional. Si a esto se agrega que los socios del TLCAN mantienen los preceptos de la OMC, se puede decir que en el contexto de una unión aduanera, llevar una política comercial común en la región, como se discutirá más abajo, no provocaría una separación significativa de los objetivos de política comercial comunes, que se han vislumbrado compatibles tras la firma del TLCAN (Dymond y Hart, 2005)

Sin embargo, para asegurar lo anterior se debe tener en cuenta que una diferencia sustancial en el nivel de aranceles de NMF que se cobran a terceros países, revelaría que la política comercial de los tres socios no es plenamente convergente y sobretodo plantearía uno de los retos políticos más importantes ante la idea de crear una TEC. Esta sección considera el promedio de tarifas NMF de los tres países en un número específico de sectores acorde a la clasificación que realiza la OMC.⁸⁰ A nivel agregado, esto permite observar las diferencias en las tarifas que los socios del TLCAN cobran a terceros.⁸¹

⁸⁰ **World Trade Organization.** *World Tariff Profiles.* Ginebra 2006

⁸¹ Desafortunadamente, explica Goldfarb (2003) intentar comparar la estructura de tarifas a un nivel más desagregado no es sencillo como alinearlas una después de otra, existen dificultades como los diferentes

Cuadro 8. Promedio simple de Aranceles NMF para México, Estados Unidos y Canadá (%) para el año 2006

Grupo de Productos	México	Estados Unidos	Canadá
Productos animales	16.8	2.5	29.6
Productos de granja	23.5	25	248.6
Frutas, vegetales, plantas	16.5	5	3.3
Café, té	34.6	4.1	10.4
Cereales	20.1	3.8	20.1
Grasas y Aceites	12.8	4.6	4.9
Azúcar y dulces	70.5	20.5	5.7
Bebidas y tabaco	31.8	15.9	7.2
Algodón	9.3	5.2	0.5
Otros productos agrarios	9.8	1.1	6.9
Pescado y derivados	16.6	1.1	1
Minerales y metales	11.4	1.7	1.7
Petróleo	8.7	2.1	2.7
Químicos	9.8	2.8	2.8
Madera, Papel, etc.	12.3	0.4	1.1
Textiles	16.1	7.9	6.9
Ropa	35	11.5	17
Piel, Calzado, etc.	18.1	4.3	5.6
Maquinaria no Eléctrica	8.3	1.2	1.5
Maquinaria Eléctrica	11.3	1.7	2.4
Equipo de transporte	17.3	3.1	5.8
Manufacturas	12.7	2.1	2.8
Todos los productos agrícolas	18.2	17.3	5.3
Todos los Productos No Agrícolas	13.3	3.3	3.7
Todos los Productos	14	5.8	3.5

Fuente: Elaboración propia con datos de *World Trade Organization*. Op cit

En el cuadro 8 se muestra el promedio de aranceles NMF de los tres países del TLCAN aplicados en el año 2006. Se observa que en general el promedio de Estados Unidos es menor que el de México y Canadá, aunque esto no es así para todas las industrias. Las mayores diferencias entre los tres países se encuentran en los productos animales, donde los aranceles de Canadá (29.6%) son muy superiores a los de México (16.8%) y estos son todavía mayores que los de EE. UU. (2.5%) El café, azúcar, pescado y bebidas y tabaco destacan para México, por presentar aranceles mucho más altos que los de sus socios.

tipos de tarifas aplicadas. Canadá y Estados Unidos establecen sus aranceles con el sistema armonizado (HS) de 8 dígitos. Pero el HS es solo comparable al nivel más agregado de 6 dígitos. Por tanto se comparan promedios y rangos más que tarifas específicas.

A un nivel más agregado, los productos agrícolas presentan diferencias sustanciales entre Estados Unidos, que presenta la tarifa más baja, y sus dos socios. El promedio de aranceles más altos se presenta siempre en México (18.2%) seguido de cerca por los de Canadá (17.3%) y con un promedio menor está Estados Unidos (5.3%) En cuanto a los productos no agrícolas se presenta una notable similitud entre las tarifas canadienses y estadounidenses. Destaca que México guarda un promedio arancelario aproximadamente un 10% mayor que el de sus socios.

En cuanto al total de productos se observa que la composición arancelaria de la región demuestra una considerable cercanía entre el promedio canadiense y norteamericano (una diferencia de 2.3%) De la misma manera, en categorías arancelarias que representan el 44% de las exportaciones canadienses y el 40% de sus importaciones (como vehículos de motor y maquinaria eléctrica) el promedio tarifario de Estados Unidos y Canadá, presenta únicamente una diferencia de al rededor de 2% ⁸²

Con esto, se aclara que las tarifas MFN de Estados Unidos y Canadá se encuentran muy cercanas precisamente en aquellos sectores donde el comercio es más importante. En los vehículos de motor existe una diferencia arancelaria de apenas 0.9% y se tienen exportaciones canadienses (en el año 2001) de 79140 mdd. Este sector representa también el 20% de las exportaciones canadienses a Estados Unidos. Para maquinaria eléctrica, donde apenas existe una diferencia arancelaria de 0.7% entre los dos socios, existieron exportaciones en mismo año de 26113 mdd, que representan el 4.21% de las exportaciones a EE. UU. ⁸³

México mantiene en general una estructura tarifaria entre un 8 y 10% más alta que la de sus socios y en las categorías aquí mostradas no posee ninguna industria con una estructura arancelaria similar a la de ninguno de los otros dos

⁸² **Goldfarb, Danielle** The Road to a Canada - US customs union: Step by step or in a single bound? CD. Howe Institute, Toronto, 2003. p 19

⁸³ **Ídem**

países miembros del TLCAN. Y si se piensa en lo que sucede con los aranceles canadienses y estadounidenses para los vehículos de motor se esperaría que en el caso de México la industria manufacturera presentara una tarifa similar a la de su principal socio Estados Unidos, pero esto no sucede.

A este nivel agregado, en las industrias analizadas únicamente existe similitud en general, entre la tarifa mexicana y canadiense para los productos agrícolas; pero, ésta difiere seriamente de la tarifa estadounidense. Además, en aquellos rubros donde las tarifas de NMF son más altas, éstas no protegen los mismos sectores en ninguno de los tres países. En el caso de los productos agrícolas Canadá protege los productos de granja mucho más que sus socios aún cuando estos también conservan aranceles altos para este rubro.

Regularmente el arancel de uno de los socios es mucho más bajo cuando el del otro es alto, como en el caso del café, el azúcar, y bebidas y tabaco, textiles, equipo de transporte y manufacturas. Esta situación complicaría una negociación para buscar una TEC. Los sectores protegidos por cada país dependen de cuestiones políticas, económicas, sociales o incluso de carácter nacional, que añaden una dificultad más a la búsqueda de la convergencia arancelaria.

Así, se ha mostrado que la convergencia arancelaria que suponen Dymond y Hart (2005) para Estados Unidos y Canadá, por mantener relaciones comerciales previas y enmarcadas en los organizaciones internacionales que buscan liberalizar el comercio, es cierta en la mayoría de las industrias y en general, aunque se descarta el sector agrícola. En esta investigación se muestra que para el caso mexicano esta convergencia no ha existido y se muestra lógico si se entiende el pasado arancelario de México⁸⁴ y el carácter de economía emergente que guarda. La relación comercial intensa que ha

⁸⁴ Se debe recordar que hasta hace dos décadas y media México se encontraba en un régimen de altos aranceles que buscaban proteger las industrias nacionales con tal de incentivar su creación y crecimiento con base en la inversión pública. El periodo es conocido como el de la industrialización con base en la sustitución de importaciones.

llevado con los EE. UU. no ha provocado la suficiente convergencia arancelaria y por lo tanto luce más complicado una negociación que busque una TEC entre México y cualquiera de sus dos países socios.

De esta manera, independientemente de la cantidad de comercio relativo que presenten las industrias, los aranceles de querer armonizarse, significarían un reto político y logístico. No sólo tendrían que igualarse las tarifas de NMF sino también las restricciones cuantitativas en el caso de algunos productos;⁸⁵ así como los tratados preferenciales firmados con terceros países, además de los programas especiales para países seleccionados por cada miembro, como el acuerdo de crecimiento africano y de oportunidades, AGOA⁸⁶

De generarse una Unión Aduanera, otro tipo de reto político es la negociación de nuevos tratados de libre comercio, debido a que ésta se tendría que realizar en bloque en el caso de ser lograda la Tarifa Externa Común. El interés de cada país por crear tratados de libre comercio se convierte en una decisión que se tiene que tomar de manera conjunta. Respecto a los tratados preferenciales con los que ya cuenta cada país, se tendrían que revisar y evaluar para ser agregados al conjunto de socios que integran la unión, junto con esto se debe hacer una revisión de todas las reglas de origen que envuelven estos tratados y hacer una reconciliación de éstas.

En este sentido, cada país tiene o busca una serie de tratados, algunos de ellos coinciden para las tres partes como el de Chile e Israel; y los tres países

⁸⁵ Es decir, en aquellos productos en los que la tarifa de NMF se cobran hasta cierta cantidad de importación. Una vez rebasada dicha cantidad, el arancel se incrementa, un ejemplo claro es el del yogurt: en este producto Estados Unidos tiene un arancel NMF de 20% y éste se hace de 104% una vez excedida la cuota; Canadá para este mismo producto tiene un arancel NMF de 6.5% y si se excede la cuota cobra el 237.5% de arancel.

⁸⁶ Bajo el programa *African Growth and Opportunities Act (AGOA)* por ejemplo, de las importaciones de ropa hechas por fábricas de estados unidos, la lana y el hilo son elegibles para entrar libres de impuestos y restricciones cuantitativas. Provisiones similares se aplican a algunos productos de algunos países caribeños y andinos. Este tipo de provisiones deberían extenderse y armonizarse para los tres países del TLCAN de querer integrar una unión aduanera. Sin embargo, en rubros complicados como textiles, según el acuerdo multifibras, las cuotas en este sector deben desaparecer, ello facilitaría la creación una UA en este sector.

se encuentran envueltos en la negociación de un área de libre comercio para América (ALCA) Sin embargo, debe tenerse en cuenta que estos tratados no mantienen las mismas obligaciones, el tratado de libre comercio de EU – Chile aplica más preferencias arancelarias que el Canadá – Chile (Goldfarb, 2003)

Además, existen otros tratados que no comparten los tres países, como los que mantiene EU con Jordania, Marruecos y Sudáfrica, tratados que ninguno de los otros dos socios tiene ni se encuentran en virtud de tener. Sin embargo, este no es el que encierra el mayor problema político de frente a una unión aduanera. El Tratado de Libre Comercio que tiene México con la Unión Europea (TLCUEM) se puede considerar como el más difícil de conciliar, de querer integrarse México a una unión aduanera en norteamérica.

La UE tendría que extender el TLCUEM a Canadá y Estados Unidos, y estos dos tendrían que aceptar las reglas de origen del acuerdo, o bien México tendría que abandonar dicho tratado. Con esto, sería muy difícil esperar que norteamérica se sienta a negociar la extensión de este tratado a EE. UU y Canadá. Ciertamente son socios y guardan una fuerte relación comercial e histórica; pero antes que ello, son contrapesos hegemónicos mundiales.

Una vez planteadas las implicaciones políticas y técnicas de una TEC, respecto a las diferencias arancelarias de NMF de cada uno de los tres países; así como de las dificultades que se encontrarían ante la necesidad de homologar los tratados comerciales de la región con terceros países, se puede concluir que existen por lo menos dos inconvenientes serios para establecer una TEC en todos los sectores de la economía de los tres socios.

Aun con esto, es probable que una vez excluidos los sectores más delicados como agricultura y textiles, es probable que existan algunas categorías donde se pueda llegar a una convergencia arancelaria, siempre y cuando no exista

una diferencia de la tarifa NMF mayor a 2 puntos⁸⁷, como proponen algunos expertos (Huffbauer y Schott 2004 y Goldfarb, Danielle, 2003) Es decir lograr una tarifa en sectores específicos que sean políticamente viables.

Antes, es importante entender que si bien existirían beneficios económicos comprobados de la eliminación de las reglas de origen a partir de una TEC, ante las limitantes políticas, es necesario conocer la posición de los países socios de México. ¿Estados Unidos y Canadá estarían dispuestos a avanzar hacia una Unión Aduanera? Cuáles son los retos que cada uno de estos países observa, sus prioridades y sugerencias se discuten en la siguiente sección de esta investigación.

Lo anterior se presenta con la finalidad de mostrar un panorama que revele los puntos finos de las necesidades y retos políticos que tiene que enfrentar la región ante la coyuntura económica, política y social de los países que la integran. Con esto se espera entender si existen alternativas para generar una negociación exitosa y avanzar en la integración en la región. Primero se analizan las ideas que los principales investigadores canadienses en el tema proponen, su posición ante México de integrarse más la zona y su propuesta para lograr esa mayor integración. Posteriormente se analizarán las prioridades estadounidenses ante la posibilidad de avanzar hacia una TEC.

4.2 Canadá: perspectivas ante una mayor integración en América del Norte

Es muy importante para México y para esta investigación en particular, entender las intenciones de política comercial canadiense. No debe olvidarse que Canadá es un país que cuenta con un mayor grado de desarrollo al mexicano. Con ello se encuentra en una mejor posición para negociar con EE.

⁸⁷ Al respecto, existe ya una Unión Aduanera en el sector de computadoras y periféricos de computadoras, donde los tres socios del TLCAN comparten una tarifa externa común de NMF y en el comercio entre estos no se deben cumplir los requerimientos de las reglas de origen. Al igual que en este sector, es probable que se puedan identificar otros sectores en los cuales la TEC, pueda ofrecer los beneficios que ya se han comentado.

UU. A su vez se ve más incentivada a no tener que incluir a México en sus perspectivas de integración norteamericana, como sucedió con el ya citado CUFSTA. México tuvo que acelerar su proceso de integración a dicho tratado y formar el TLCAN, motivado por la idea de no perder su lugar histórico como socio comercial de EE. UU ante su nuevo socio preferencial Canadá.

El país norteamericano representa, como se ha mencionado en el capítulo anterior, el tercer socio comercial de México, sólo después de la Unión Europea. Se sabe que por las limitaciones geográficas y de concentración de ambos países las relaciones comerciales entre estos no son ciertamente fuertes. Se sabe también que la relación comercial del TLCAN es más bien Canadá – EU. y EU. – México. Esto genera incentivos para que los canadienses busquen sus propias alternativas para lograr una mayor integración con Estados Unidos sin contemplar a México.

A pesar de que el TLCAN incentivó la convergencia política de la región, ello no implica que se tenga que asumir que en una futura unión aduanera México debería ser incluido. México es ahora sólo uno de un número de socios comerciales compartidos por Estados Unidos y Canadá. Además posee su propia red de tratados preferenciales. Aún si México se encuentra interesado en unirse a las negociaciones de una unión aduanera, los aspectos de política económica que México persigue respecto a Estados Unidos no son los mismos que los de Canadá (Dymond y Hart, 2005)

De esta manera, existen dos circunstancias claras: la primera es que a Canadá no le interesa incluir a México en las negociaciones para una unión aduanera con EE. UU. y la segunda, es que Canadá sí se encuentra interesada en avanzar hacia una TEC y la eliminación de reglas de origen. Canadá realiza investigaciones constantes sobre el tema, así como reuniones de expertos para analizar las posibilidades de lograrlo⁸⁸. En estos estudios y reuniones se han

⁸⁸ Cerca del décimo aniversario del TLCAN y el decimoquinto del CUSFTA, se presentó la oportunidad de analizar los avances de los estos acuerdos preferenciales. Con esto se comenzaron a publicar diversas investigaciones donde se discute el futuro de la integración regional en norteamericana. En dicho sentido,

obtenido conclusiones en las que avanzar hacia una unión aduanera con EE. UU. es deseable pero con ciertos matices que a continuación se muestran.

Elizabeth Cobbett (2004) con motivo del décimo aniversario del TLCAN hace una revisión de las ideas de avance en la integración, presentadas en Canadá y brinda su opinión sobre cuales son al parecer las más indicadas. Argumenta en contra de etapas más avanzadas de integración como una unión monetaria y pugna por un avance de acuerdo con la teoría. Considera que una unión aduanera es el siguiente paso lógico en el proceso de integración económica y sugiere que los intereses canadienses, pueden profundizarse de mejor manera, explorando la opción de la UAAN, pero a través de un acercamiento sectorial, como el que plantea Goldfarb (2003)

Goldfarb señala que incluir a México en una Unión Aduanera de América del Norte, complicaría las negociaciones y la implementación de la TEC, considerablemente por los 11 tratados comerciales que México tiene con terceros países como: UE, Venezuela-Colombia, Bolivia, Chile, Costa Rica, Israel, Nicaragua, Islandia-Noruega-Suiza-Liechtenstein y Guatemala-El Salvador-Honduras y Japón. La propuesta que al final adopta Goldfarb es que si no se puede dar una unión aduanera completa, Canadá y Estados Unidos, podrían adoptar una tarifa externa común en sectores específicos.

De acuerdo con Wendy Dobson (2002) esta unión aduanera revolucionaria, podría envolver a sectores monitoreados con tarifas que, cuando converjan, adopten la tarifa externa común y eliminen las reglas de origen. Armonizando las tarifas MFN al mínimo de los dos países, no se necesitaría ningún escrutinio en la OMC. Ambos países tendrían que coordinar sus posiciones en reducciones arancelarias mayores, frente a la OMC o en negociaciones de nuevos tratados, para aquellos sectores seleccionados como parte de la Unión

el C. D, Howe Institute, la *Policy Research Initiative*, y políticos centrales como el primer ministro de Canadá entonces, Paul Martin y el gobernador del banco de Canadá, David Dodge, comenzaron a mostrar su deseo por una integración económica más profunda.

Aduanera. Proponen también que con la armonización se puede lograr un acercamiento político que permita la eliminación de las medidas de AD/CVD en los sectores escogidos.

Sin embargo Kunimoto y Sawchuk (2005) agregan que existe un inconveniente de realizarse una unión aduanera para Canadá. Existe un costo de oportunidad de perseguir una Unión Aduanera con los EE. UU. si se toma en cuenta que el esfuerzo por lograr ésta, es un esfuerzo que desvía recursos de políticas públicas al interior del Canadá. Los beneficios mostrados por Gosh y Rao (2004) en su modelo dinámico de equilibrio general, analizado en el capítulo anterior, son significativos pero no lo suficiente grandes para algunos analistas. Esto ha generado que los canadienses llamen a la precaución al momento de evaluar las opciones políticas que permitan reducir las fricciones en el comercio de la región.

Uno de los problemas más importantes para la búsqueda de una unión aduanera desde el lado canadiense es que Canadá a pesar de ser un socio comercial importante de Estados Unidos (éste es el mejor socio comercial de 39 de los estados de EE. UU.) aun no lo es en términos de su PIB. Una unión Aduanera, desde el punto de vista canadiense, no es una idea primordial para los estadounidenses y si existiera una negociación al respecto es probable que los norteamericanos insistieran en la inclusión de México a las negociaciones (que como ya se mencionó para Canadá esto implicaría una complicación política). Con esto, se tendrían que discutir tópicos primordiales para EE. UU. como la seguridad contra el terrorismo así como la situación de los energéticos en México y del acero en Canadá.

Se entiende que una TEC general es técnica y sobretodo políticamente inviable Se habla de lo costoso que podría resultar para la economía canadiense la negociación de una unión aduanera, en virtud de dejar de lado otros aspectos de política pública que pudieran ser fundamentales para la economía canadiense, como atender las diferencias regionales y las fricciones al

comercio interno entre provincias. Con esto se piensa en tener un panorama de alternativas de política económica ante la opción de crear una unión aduanera. Sin embargo, la discusión no se encuentra cerrada en el ámbito académico y político canadiense.

A pesar de este panorama político adverso, Canadá no deja de lado la posibilidad de negociar una TEC en sectores específicos que permita la eliminación de las RDO y de las políticas de AD/CVD, con una homologación de la política comercial respecto a terceros países en dichos sectores. Detrás de esta persistencia se encuentra la idea de que la vinculación de la economía canadiense con la estadounidense ha sido fundamental para el desarrollo comercial de Canadá. Adicionalmente, es posible que de negociarse exitosamente una TEC en algunos sectores donde la diferencia arancelaria no sea sustancial (2% aproximadamente) se permitiría avanzar con mayores recursos para buscar una TEC en sectores más complicados como los textiles. Con esto se debe entender que en tanto se sigan firmando más tratados preferenciales y el sistema mundial de acuerdos regionales se vuelva cada vez más extenso y complicado, será más difícil armonizar las RDO de los países del TLCAN. Así que si se desea avanzar en la integración regional es mejor hacerlo ahora que después⁸⁹

4.3 Estados Unidos de América: sus perspectivas ante una mayor integración en América del Norte

La posición estadounidense ante el estado y avance de la integración económica en Norteamérica saca a la luz otros aspectos políticos que son difíciles de sobrepasar para cada país; la posición de EE. UU. es mucho más puntual en sus requerimientos. El país que política y económicamente es más importante de la región ante el mundo agrega que, de querer avanzarse en la

⁸⁹ Lorraine Eden en **Kunimoto, Robert y Sawchuk, Gary**. *Moving Towards a Customs Union: Perspectives and Evidence*. Policy Research Initiative Ottawa 2004

integración norteamericana, los negociadores deberían enfocarse en estos momentos en:⁹⁰

- Una Tarifa Externa Común que elimine la necesidad de las costosas reglas de origen
- Deben existir grandes ideas que sean capaces de captar la atención de la clase política estadounidense, para que la propuesta de una TEC sea una oferta realizable en Norteamérica⁹¹.
- Que los Estados Unidos y Canadá continúen trabajando juntos para potenciar la oferta de energía en la región, mejorar su fiabilidad, y cumplir con una parte substancial del crecimiento de la demanda con fuentes norteamericanas.
- Integrar las fuentes energéticas mexicanas a la oferta de la región.
- Atender las críticas realizadas al TLCAN por los efectos ambientales, sobretodo en la frontera EU – México, con ello se ganaría soporte para lograr una mayor integración.
- Encontrar una alternativa de seguridad fronteriza que atienda a los objetivos estadounidenses en la lucha contra el terrorismo, para que no se vean afectado los flujos comerciales por incremento de costos en las aduanas
- Una propuesta conjunta de Canadá y México para lograr una mayor integración, sería mucho más efectiva que cualquier acercamiento unilateral desde Ottawa.

En los puntos que se acaban de citar, destaca que a diferencia que Canadá, que preferiría no integrar a México en las negociaciones por una unión aduanera, como bien anticipaba Goldfarb (2003) Estados Unidos ve como

⁹⁰ **Hufbauer, Gary y Schott, Jeffrey.** *The prospects for Deeper North American Economic Integration: A U.S. perspective.* CD how Institute. Toronto, 2004.

⁹¹ Dobson (2002) con base en las negociaciones del GATT, el CUSFTA y TLCAN, argumenta que donde los pequeños propósitos se encuentran, grandes acuerdos suceden eventualmente, no porque estos sean más sencillos de negociar sino porque atraen la atención de los presidentes estadounidenses y activan acuerdos entre sectores que equilibran los intereses políticos.

necesaria la negociación a partir del acercamiento bilateral México – Canadá de quererse lograr una mayor integración en la región.

Por otra parte la posición estadounidense entiende que una TEC disminuiría costos para la región y que trabajar en ella sería importante para avanzar en la integración económica. De igual manera, entiende que existen sectores que tendrían que dejarse de lado como el agrícola y el textil⁹². De la misma forma propone que esta tarifa se alcance en un periodo largo de tiempo que permita el ajuste hacia la convergencia. Bajo la idea de generar políticas que capten la atención de la clase política estadounidense, la TEC se puede vender como una disminución de impuestos (un impuesto al comercio que se paga por la existencia de las RDO) que permite evitar el desvío de comercio haciéndolo más eficiente.

El tema fundamental que puede atraer la atención de la clase política norteamericana ante cualquier intención de lograr una integración más profunda en la región, es el de la seguridad. Estados Unidos presenta una falta de intención por atender los problemas de la integración regional y se ha concentrado en la seguridad nacional, la guerra y nuevos tratados preferenciales. Si se tiene intención de lograr acuerdos para incentivar la integración regional México y Canadá tendrían que apuntar por proponer alternativas que conjunten los intereses de los tres países.

⁹² Este fue uno de los pendientes del TLCAN, los negociadores y sus gobiernos deliberadamente dejaron de lado obstáculos al comercio Canadá – EU en agricultura; así como los problemas de migración en México, las barreras al comercio y la inversión, y a las fuertes medidas proteccionistas AD/CVD y salvaguardas. Más aun, los acuerdos en el sector ambiental y laboral, contienen más promesas que cosas que los tres gobiernos estuviesen preparados a enfrentar. Aunque es deseable, no es probable ver a Canadá, EU y México negociando con los aranceles agrícolas, sobretodo en cuanto a las restricciones cuantitativas y a los subsidios. Los problemas políticos que mantuvieron estas barreras desde el CUSFTA permanecen intactos. La tarea de remover las barreras a la agricultura se hizo aun más difícil con la aprobación del *U.S Farm Act*. Una TEC puede ser posible para productos seleccionados, como la col de Bruselas, y las manzanas, pero el sólo enlistar los productos elegibles, demuestra las limitaciones que existen al respecto. Respecto a los textiles, la industria estadounidense se encuentra, ante el final del acuerdo multifibras, dispuesta a defenderse de las importaciones Chinas o Indias con múltiples salvaguardas y medidas antidumping. Toda vez que buscarán que ante cualquier disminución de tarifas, se mantengan reglas de origen estrictas. Las industrias de textiles y ropa evitarían en todo momento la disminución de aranceles por una TEC y determinantemente rechazarían la eliminación de las RDO. Si se tendrían que incluir estos sectores en una TEC, tendría que ser a través de un proceso de muy largo plazo (Hufbauer y Schott, 2004)

A partir de los atentados terroristas del año 2001, los socios del TLCAN se han visto en el reto de atender las medidas de seguridad necesarias para la región. Como resultado de del 11-S, el gobierno estadounidense impulsó medidas para reforzar la seguridad fronteriza al norte y sur. Con ello se vieron afectados los beneficios económicos que se habían logrado para la región, a través de la disminución arancelaria preferencial.

Para Canadá y México las nuevas políticas de seguridad tuvieron implicaciones económicas considerables. Las aduanas estadounidenses se llevaron al nivel más alto de inspección y con esto el tráfico de automóviles se retrasó por horas. El tráfico comercial llegó a esperar al rededor de quince horas para cruzar la frontera los días posteriores al atentado. Los fabricantes *Just in time*, particularmente las compañías de autos; así como los exportadores de Canadá y México, entraron en crisis. Algunas estimaciones arrojan que los repentinos cortes a la circulación; por ejemplo, les costaron a los fabricantes de autos, por motivo de escasez de partes, hasta 25,000 dólares por minuto en pérdidas de producción.⁹³

Desde ese entonces, se han instalado medidas sobre la migración y el transporte, sobretodo en aeropuertos que han disminuido el flujo de bienes y personas. Estas circunstancias han provocado que la seguridad en las fronteras sea más cara que los costos de transacción, ha generado un costo extra a la inversión extranjera directa y disminuido la capacidad de hacer negocios en la región. Canadá y México respondieron con dos programas que de inicio intentaron responder ante la situación adversa al comercio el “*Smart Border*” y el “*Border Partner Action Plan*” respectivamente, que buscaban se mantuviera el flujo legal de bienes y personas (Hufbauer y Vega-Cánovas, 2003) Sin embargo, estos programas han servido de manera parcial,⁹⁴ la

⁹³ **Dobson, Wendy.** *Shaping the future of the North American Economic Space: A framework for Action.* CD Howe Institute, Toronto, 2002.

⁹⁴ El “Smart Borders” y el “Border Partnership Action Plan”, negociados a consecuencia de los hechos del 11 de septiembre, contemplan medidas como el paso rápido de viajeros prerregistrados, esfuerzos

circunstancia norteamericana y la intención de avanzar en la integración regional sugiere nuevas ideas de organización regional para crear un espacio de seguridad en la zona.

México y Canadá tienen entonces un nicho de oportunidad para lograr una negociación que atraiga la atención de la clase política estadounidense. Ésta posibilidad radica en la oportunidad de establecer medidas de seguridad más avanzadas envueltas en una visión común que construya una nueva agenda para una frontera común (Hufbauer y Vega-Cánovas, 2003) que envuelva la atención a los aspectos de convergencia política y atienda los aspectos que irritan las relaciones comerciales de Norteamérica, como el tema ambiental que EE. UU. resalta como un problema que merece atención en la frontera con México.

Un plan de seguridad regional provocaría que ante la incertidumbre en las fronteras por la probabilidad de nuevos ataques terroristas, el flujo de bienes y mercancías no se rompa. Sin embargo esto quizá no sería suficiente ante la afirmación de Estados Unidos de que los prospectos de la economía mexicana dependen importantemente de las reformas en el sector energético. Se hace abierta la intención norteamericana de anteponer a la negociación la integración energética de México a la región. Esto implicaría la apertura de la CFE y PEMEX a la inversión extranjera, circunstancia política por demás complicada para México, debido a la necesidad de coordinar consideraciones económicas, efectos ambientales y sobre todo aspectos de soberanía nacional.

integrados de reforzamiento en la frontera controlados por oficiales de México y EE.UU. y Canadá – EE.UU. Así como medidas basadas en el uso de la Internet para simplificar transacciones en la frontera e inversión en infraestructura para mejorar el acceso a los puntos de cruce en las fronteras. De igual manera buscan, la creación de nuevos tramos de autopista en las fronteras para evitar las calles congestionadas del centro de las ciudades. Estas son medidas sensibles, para asegurar una frontera abierta a bienes y servicios. Sin embargo el problema con la mayoría de los elementos de estos programas, es que dejan intacta la idea de la inspección en las aduanas de la frontera y no reconocen que la seguridad demanda un acercamiento diferente. Toma un total de tres inspectores trabajando cinco horas para inspeccionar un contenedor de 100 metros. Virtualmente todo el tráfico de camiones entre Estados Unidos, México y Canadá cruza al rededor de 10 puertos de entrada, éstos ya se encontraban completamente congestionados aún antes del 11 de septiembre del 2001.

De esta manera se resume que, desde el punto de vista estadounidense, para avanzar en la integración de Norteamérica de una manera políticamente negociable, se tienen que crear nuevas iniciativas en las áreas de comercio, como buscar la creación de una TEC en aquellos sectores con tarifas de NMF similares y que sea convergente en el largo plazo. Así también, se debe buscar la evaluación de las políticas AD/CVD y de salvaguardas. Respecto a la energía se tendría que considerar la integración energética de México a norteamérica; así como la consolidación de la integración canadiense en dicho aspecto.

De la misma forma, México y Canadá tendrían que proponer iniciativas de seguridad fronteriza a escala regional que llamen la atención de la clase política estadounidense que se centra en esta circunstancia. Para los aspectos de migración y sobre los problemas ambientales en la frontera EE.UU. – México, se tendrían que lograr acuerdos de financiación para apoyar el desarrollo en México y con ello resolver las presiones que se generan en cada uno de los países involucrados.

4.4 Propuestas de integración y desarrollo para México ¿hacia una unión aduanera en Norteamérica?

Tras la firma del tratado de libre comercio, México ha mantenido un esfuerzo político de acercamiento a Estados Unidos concentrado básicamente en la negociación de un acuerdo bilateral de migración. A principios del año 2001 el presidente Vicente Fox, hizo evidente su intención de avanzar hacia un mercado común en Norteamérica, situación por demás complicada y aún más difícil a partir de los atentados del 11-S. Este tipo de esfuerzos han implicado un desgaste político y un costo de oportunidad para el gobierno mexicano.

Estos acercamientos ambiciosos bien pudieron dirigirse hacia negociaciones de carácter más simple y que se tradujeran en un avance considerable de la integración norteamericana, como la búsqueda de una tarifa externa común en

sectores específicos y sobretodo en la creación de instituciones que permitieran organizar el avance en la regionalización. Si bien existe la ASPAN⁹⁵ como resultado de la búsqueda de soluciones a los problemas de seguridad fronteriza y contaminación ambiental en la frontera México – Estados Unidos, aún con su incentivo a la creación de instituciones como el BDAN, ésta carece de un impulso político importante (Hufbauer y Schott 2004)

La ASPAN funciona a través de comisiones y aunque se piense que ésta es una herramienta que busca una integración de manera políticamente más sencilla, es verdad que no logra el impulso y la atención que necesita la clase política norteamericana para avanzar en el proceso de integración. Debemos recordar que el CUSFTA surge a partir de la presión del sector industrial de automóviles en Canadá y Estados Unidos. De la misma manera el TLCAN, es impulsado principalmente por el entonces presidente de México, Carlos Salinas de Gortari y el de Estados Unidos George Bush, alentado por una generación de políticos conservadores en ambos países y reconocido después por Bill Clinton. Así se ha construido la integración norteamericana, con impulsos de

⁹⁵ En el marco del TLCAN, los tres países estrecharon sus vínculos comerciales, generaron mecanismos para facilitar los negocios, solucionar controversias y establecieron instituciones que buscan en teoría un desarrollo sustentable y con mayor seguridad, como la Comisión para la Cooperación Ecológica Fronteriza (COCEF) y el Banco de desarrollo de América del Norte (BDAN). Tras diez años de tratado, en la búsqueda de una mayor facilidad para los negocios y el incremento del comercio regional y tras los atentados del 11-S en Estados Unidos; surgen nuevas alianzas respecto al TLCAN donde la seguridad fronteriza se convierte en un tema primordial. Con ello la evolución del TLCAN se ve modificada y se llega en el año 2005 a la Alianza de Seguridad y Prosperidad para América del Norte (ASPAN) A través de esta Alianza, México, Estados Unidos y Canadá comparten los siguientes objetivos:

a) *Agenda de Prosperidad*. Promover el crecimiento económico, la competitividad y la calidad de vida en América del Norte, a través de una agenda concreta enfocada a: Aumentar la productividad; Reducir los costos del comercio y los costos de transacción; Promover de manera conjunta una mayor corresponsabilidad con el medio ambiente; la creación de una oferta de alimentos más confiable y segura, facilitando a la vez el comercio de productos agrícolas; y la protección de la población contra enfermedades. b) *Agenda de Seguridad*. Desarrollar un enfoque común en materia de seguridad, a fin de proteger a América del Norte, destacando las acciones para: Proteger a la región contra amenazas externas; Prevenir y responder a amenazas dentro de la región de América del Norte; y Aumentar la eficiencia del tránsito seguro de bajo riesgo a través de las fronteras compartidas.

El problema de el ASPAN es que se mantiene sin mucha evolución respecto a los acuerdos antecesores y tampoco mantiene aspectos que permitan una mayor eficiencia en la revisión en las aduanas. Si bien logra un buen avance con la creación de instituciones, no va más allá como proponer una mayor cooperación en las fronteras de México y EE. UU con miras en la creación de una frontera común. A esto se agrega que carece de un impulso político definido que atraiga la atención de los que toman las decisiones de política comercial en la región.

políticos o grupos de poder que presionan para que se logre un acuerdo y no a través de comisiones como las de la ASPAN.

Con lo anterior no se pretende decir que se busque una unión aduanera completa entre México, Estados Unidos y Canadá a través de alguna clase de presión política. En este caso, como se ha venido analizando, existe una serie de contrapuntos políticos que no permitirían lograr un impulso como el que logró Salinas con el TLCAN dada la coyuntura actual de la región. Antes bien, debería existir un intento más conservador pero sí políticamente impulsado, que guíe de manera organizada y a través de la construcción de instituciones sólidas la integración norteamericana. Al final de cuentas un acuerdo migratorio (como tanto se ha empeñado México en lograr) no solucionaría el problema de fondo, que es evitar que más mexicanos tengan que migrar para sobrevivir.

Es decir, la política exterior de México respecto a Norteamérica debería buscar soluciones que atiendan los aspectos que distorsionan el comercio y que se tienen con el TLCAN, como son las medidas AD/CDV y por supuesto las reglas de origen. Por su parte, la propuesta canadiense de una tarifa externa común exclusivamente en aquellos sectores que tienen una diferencia arancelaria de NMF menor, parece un acercamiento que podría intentarse; sin embargo, requiere de un análisis más profundo.

La idea detrás de la TEC parcial o sectorial, es que la desaparición de las RDO en ciertos sectores seleccionados, permitiría llevar a cabo un aprendizaje y observar si la homologación del arancel y la desaparición de las RDO son benéficas. De serlo así, sería más fácil comenzar una negociación en sectores más complicados. México podría empezar por buscar la convergencia arancelaria en aquellos sectores donde EE. UU y Canadá tengan ya un acercamiento arancelario importante y con ellos buscar negociar la desaparición de las RDO de este sector a manera de unión aduanera⁹⁶. El que

⁹⁶ Esta propuesta por lo menos se podría lograr con EE. UU. en aquellos sectores como el de productos de granja que Canadá no está dispuesto a desproteger y es un rubro en el cual México y EE. UU. tienen un arancel NMF prácticamente similar (véase el cuadro 8)

lo planteado comience en algunos sectores específicos y sea un proceso de largo plazo como lo sugiere estados Unidos, facilitaría la adaptación de los demás TLC con los que cuente cada país. Sin embargo, existen otras consideraciones sobre la TEC parcial y las políticas AD/CVD no hechas por los autores que se han revisado y que aquí se aseveran.

Por ejemplo, algo importante en la política de medidas AD/CVD, es que las reglas de origen se crearon para proteger sectores delicados de cada economía. Es importante que otras medidas que restrinjan el comercio no aparezcan en sustitución de las RDO en el caso que estas se vuelvan menos restrictivas. Buscar la homologación de la política exterior de la región en cuanto a medidas AD/CVD sería entonces fundamental para avanzar verdaderamente en la liberación del comercio en la zona. La propuesta que parece más viable para México por ser políticamente factible y considerada así también por sus socios comerciales, es crear buscar un nuevo paquete de reglas de Origen con políticas AD/CVD homogéneas. Una UA, parcial o total, en esta investigación no se recomienda.

A pesar de las posibilidades sugeridas a lo largo de esta investigación de cara a la creación de una unión aduanera, como se ha dicho existen circunstancias que deben ser tomadas en cuenta y que se contraponen las ventajas que pudieran surgir de una UA.⁹⁷ Éstas pueden sugerir que no existe una posibilidad, al menos por el momento, de buscar una TEC ni por lo menos a un nivel sectorial. Por ejemplo, se debe empezar por entender que de lograrse una TEC en sectores seleccionados, ésta no sólo tendría influencia en la industria en la que se adopta. También la tiene en aquellos sectores que están ligados con ésta; como son los proveedores, otras industrias que utilizan dichos productos como bienes intermedios y productores de bienes sustitutos. Los efectos que se pueden tener sobre otras industrias podrían no ser benéficos.⁹⁸

⁹⁷ Se habla de las diferencias serias en cuanto a tarifas de NMF entre México y sus dos socios y en cuanto a los tratados de libre comercio que tiene cada país del TLCAN con terceros y que son políticamente complicados de integrar de querer avanzarse a una UAAN, ya analizados arriba.

De igual manera se debe entender que a falta de un arancel óptimo común, el reparto de las ganancias que surjan de la unión aduanera es ambiguo y la posibilidad de elegir entre industria e ingreso para México, como lo plantea la teoría económica que se refirió para atender la integración norte – sur en una unión aduanera, pierde efecto; así como también pierde aplicabilidad por las complicaciones políticas que se han mencionado.

Es claro que, ante el escenario político de la región, se verían considerablemente limitado el rango de elección de los planificadores.⁹⁹ Si bien, se podrían elegir las industrias que pueden ser parte de la TEC sectorial, éstas no serían las que generen un mayor ingreso o mayor posibilidad de industrialización para los países interesados en ello. Por el contrario, serían aquellas que tengan un arancel adecuado o similar con los de los países socios, el que sea políticamente más viable y no el óptimo económicamente. La teoría de la planeación para generar un mayor ingreso o industria en el país subdesarrollado atendiendo a sus necesidades, pierde su efecto por las complicaciones políticas que presenta la región; así como por la posibilidad exclusiva de crear una unión aduanera únicamente en sectores específicos.

Una TEC parcial al final podría no ser adecuada por representar un *Second Best* de una Unión Aduanera, analizada como la teoría la ha contemplado. Esta misma Unión Aduanera teórica es la que se contempla en el modelo que se presentó en el tercer capítulo de esta investigación y por tanto se puede decir que los resultados que ahí se obtienen se encuentran alejados de la realidad obtenible en Norteamérica de crearse una TEC parcial.

⁹⁸ Por ejemplo, se debe recordar que la empresa más eficiente de la región es la que comienza a producir para el mercado ampliado por la unión; pero no es necesariamente la más eficiente del mundo, es decir, puede existir desviación de comercio. Si existe una empresa A que entre en un régimen de TEC y se convierte en la productora de la región aun no siendo la más eficiente del mundo, y a su vez es también proveedora de otra empresa B dentro de la región; la empresa A se beneficia de la ampliación de su mercado pero la empresa B se ve afectada por el incremento en el precio de sus insumos.

⁹⁹ Ver Capítulo 1 p. 21

Los resultados de esta homologación arancelaria sectorial, planteada por diversos autores, pueden ser ambiguos, de difícil pronóstico y hasta podrían resultar contraproducentes para los sectores no incluidos en la TEC y con ellos afectar el resto de la economía de cada país. Con ello, tampoco se debe olvidar lo que se comenta al final del capítulo anterior sobre la distribución del ingreso aún en una UA completa, los resultados en ese sentido también son inciertos y pueden afectar a los consumidores.

Otra circunstancia independiente de las puntualizaciones teóricas, es que, negociar una UA parcial, no asegura por sí misma, en ningún sentido, el desarrollo de México a través de la industrialización o de un mayor ingreso. Lo que podría terminar con un resultado favorable al desarrollo del país, sería la forma en cómo se avance en el camino de la integración. Se tiene que avanzar con una clara visión sobre los problemas que aquejan nuestro país; por ejemplo, la mayor integración con EE. UU. y Canadá no resolvería la mala asignación de recursos y aun podría empeorarla.

Si se considera que de negociarse una UA, ésta sólo podría hacerse de manera parcial; la atención y los recursos políticos y económicos se fijarían mayoritariamente en los sectores seleccionados para integrar la TEC. De esta manera, se corre el riesgo de abandonar otros sectores, como el agrícola (para no variar) que son políticamente complicados para ser incluidos en una TEC. Con ello, algunos sectores podrían sufrir una mayor descapitalización de la que ya padecen, afectando a la distribución del ingreso.

Tampoco se debe olvidar que existe un costo de oportunidad ante cualquier decisión de política pública. Existen beneficios para México de crearse una UA, en inversión y exportaciones; así como en crecimiento del producto, como se mostró en el capítulo anterior. Sin embargo, lo importante es preguntarse si estos beneficios sólo se pueden alcanzar mediante una Unión Aduanera con EE. UU y Canadá. Es posible que con una UA exista la oportunidad de incentivar la inversión, crear economías de escala, acrecentar el comercio y

generar expectativas favorables, con base en la eliminación de los costos provocados por las Reglas de Origen. Sin embargo, se puede decir que avanzar en cualquier proceso de integración no garantizaría por sí mismo el éxito económico para México y depende meramente de las políticas llevadas a cabo por la región y los países en particular.

En México, se tiene que lograr aun la organización adecuada de los agentes, para que cada uno de los involucrados en el buen funcionamiento de los aspectos económicos y sociales, realice sus tareas eficientemente. El propósito más importante no debería ser la cantidad de integración sino la calidad de ésta y como en toda decisión de política económica (sea respecto al orbe internacional o al interior de cada país) el fin último debe ser el incremento bienestar. Si México atiende lo mencionado y junto con ello organiza adecuadamente sus procesos de integración con base en instituciones sólidas, es probable que se alcancen los mismos beneficios o más que lo que se obtendrían con una TEC y la eliminación de las RDO en Norteamérica. Si se dirige el desgaste político y la inversión de recursos y tiempo que implicaría la creación de una TEC a atender problemas internos, a futuro sería más fácil lograr un avance sustancial en la integración.

El mayor reto para nuestro país no está en la negociación externa y lo políticamente complicado de querer avanzarse en la integración norteamericana; sino en entender que la atención debe recaer en los problemas internos¹⁰⁰ que no nos permiten utilizar por completo el comercio internacional como una herramienta consistente de crecimiento (como lo han hecho los países del sudeste asiático y la muy recurrida China) Sería peligroso

¹⁰⁰ México en su carácter de país emergente tendría que enfrentar retos propios de su condición. Hay que tener en cuenta las diferencias regionales al interior del país, la poca capacidad para organizar los agentes sociales y económicos para que respeten las instituciones, que al final, no son aún lo suficientemente sólidas. La inseguridad, la corrupción, la burocracia, la baja productividad, el bajo desarrollo tecnológico y la poca inversión en investigación y desarrollo, así como el bajo nivel educativo, todo debe tenerse en cuenta antes de buscar una mayor integración comercial con nuestros vecinos del Norte. Debemos recordar, como se mencionó en el capítulo 2 de esta investigación que las políticas de cohesión de la UE, fueron más eficientes en aquellos países donde las políticas internas respaldaron la ayuda financiera de la UE.

concentrarse entonces en la creación de una UA aun parcial, porque se cae en el riesgo de desatender otros elementos más importantes de política económica por lo complicado que sería negociarla y por la cantidad de tiempo y recursos que necesitarían y sobretodo por la falta actual de una plataforma institucional y política que guíe el proceso de integración en la región.

Se debe aclarar que lo que se ha dicho hasta el momento, no está en desacuerdo con generar un nuevo paquete de reglas de origen menos restrictivo. Como tampoco lo está en buscar propuestas de seguridad que permitan mejorar la eficiencia fronteriza y que disminuyan los costos aduaneros en la región. Impulsar una Unión Aduanera con Estados Unidos y Canadá puede no ser considerada como una opción real en esta etapa de integración. Pero se está de acuerdo en que los esfuerzos tienen que ser dirigidos a reducir la restricción y el costo del impacto de las RDO en el comercio (Kunimoto y Sawchuk, 2004) Y junto con ello buscar una homologación de las políticas AD/CDV para que estas no se conviertan en una protección no arancelaria que restrinja el comercio.

Se deben aprovechar y de mejor manera, las ventajas del comercio internacional. México ha concentrado su política económica y de comercio exterior en la firma de tratados de libre comercio sin una institucionalización y una regulación de la política comercial. Se deben crear instituciones internas que faciliten la elección y organización de los agentes de cara las necesidades del país y de la región. Estás deben atender áreas como la seguridad, las políticas comerciales y de competencia¹⁰¹, las cuestiones de migración y laborales, y sobretodo de cohesión y desarrollo regional para buscar la

¹⁰¹ Respecto a la política de competencia, como la adoptó la UE, ninguno de los autores revisados para esta investigación la toma en cuenta al momento de analizar una profundización del la integración norteamericana.. En el caso de América del Norte como en muchas otras partes del orbe, existe una tendencia hacia mercados imperfectos donde los monopolios y oligopolios dominan el comercio. La competencia como ventaja dinámica no se vería incrementada y en segundo término es probable que la producción no se ubique en los países conforme a sus ventajas comparativas relativas; sino por su capacidad monopólica, trasgrediendo las ventajas de realizar una unión aduanera o negociar nuevas medidas que incentiven el comercio en la región, como un nuevo paquete menos restrictivo de RDO.

convergencia económica y social en la región; con métodos de financiamiento a proyectos que impulsen la integración más homogénea de la zona.¹⁰²

Así también, debe pugnarse por una institución tripartita que se encargue de gestionar los problemas sobre seguridad en la región y que busque la homologación de medidas de seguridad internacional. Esto puede determinar el principio de una cooperación tripartita más avocada al bienestar común de la región en conjunto y no de cada una de las partes. Lo anterior debe buscarse independientemente de que no sea posible lograrse la UAAN. A parte de que puede generar un aliciente para negociar una mayor coordinación de las políticas AD/CVD y un nuevo paquete de RDO. Tener una visión clara sobre seguridad en norteamérica y un programa con objetivos definidos permitiría, además, disminuir costos en el transporte de bienes en la región y una mayor libertad al movimiento de recursos¹⁰³.

Lo anterior se tiene que integrar con una política comercial en activa regulación de las estructuras de comercio, que a su vez se relacione con la política industrial y permita un incremento de la productividad, la producción y con ello las exportaciones de México, con el desarrollo de industrias estratégicas que promuevan cadenas productivas internas. La propuesta es atender, junto con la disminución de las distorsiones al comercio en el TLCAN que incentiven la inversión, la creación de cadenas de industrias estratégicas aprovechando también los siete tratados que tiene México en Latinoamérica.¹⁰⁴

¹⁰² No se debe olvidar, como se ha hecho referencia en el capítulo 2, que las políticas de desarrollo regional y cohesión, significan mucho de lo que hoy representa la unión europea: el carácter de comunidad, bajo la idea de la mejor disposición de los países miembros en pos de la integración y del la creación de una identidad europea. Estas políticas para el caso norteamericano, pueden incentivar una integración más equitativa y con sentido verdaderamente regional. Como se trató con anterioridad, esto se puede realizar a través de la ampliación de funciones del BDAN, con la finalidad de dar soporte financiero a lo propuesto.

¹⁰³ Al respecto, se recomienda la revisión de los textos de Hurbauer y Vega-Canovas (2003) así como el de Aspe Pedro, et al (2004)

¹⁰⁴ **Gazol, Antonio**, Conferencia presentada en la Facultad de Economía UNAM. Abril 2007.

Así, se permitiría no detener el proceso de integración de la economía mexicana al mundo, como una alternativa a la baja probabilidad de lograr avanzarse de lleno en la integración de América del Norte; toda vez que lograría que, cuando este avance se pueda dar, no se convierta en un elemento de absorción de la economía mexicana. Los demás tratados comerciales que tiene México en América deben ser atendidos para evitar la concentración y absorción de la economía mexicana por norteamérica. Toda vez que se deben atender los problemas que no permiten una integración más homogénea en AN a través de la creación de instituciones que vinculen políticas comerciales e industriales.

Por otro lado, si bien una Unión Aduanera con Norteamérica traería beneficios adicionales como mayores economías de escala, estas se pueden lograr sin tener que buscar la unión. Sería mejor para México, ante el escenario político actual norteamericano, buscar una estrategia de ampliación de mercados vía competitividad, que complemente los tratados de libre comercio con que se cuentan. Sin ser miembro de unión aduanera, se pueden lograr sustanciales economías de escala en la producción a través de las exportaciones al resto del mundo.

De igual manera, no se tendría que llegar hasta una unión aduanera para generar incentivos internos a la inversión extranjera. Esta señal que atraiga más inversión extranjera, se puede lograr a través de la negociación de un paquete de reglas de origen menos restrictivas. Así, los inversionistas extranjeros pueden empezar a producir dentro de la región para evitar las barreras discriminatorias de comercio impuestas a los productos fuera del tratado de libre comercio.

Con esto se deja en claro que México no debería desaprovechar la oportunidad de crear las circunstancias adecuadas para permitir dicho flujo de inversiones y ofrecer certidumbre a estas, para atraer la mayor cantidad posible, explotando la mayoría de sus ventajas pero sobretodo creando e incentivando las que se

han dirimido con los años, invirtiendo en aspectos como la educación, la innovación y en tecnología.

Otra propuesta para lograr avanzar a salvo de restricciones políticas y económicas en la región, es la realizada por Huffbauer y Vega- Cánovas (2003) Los autores sugieren una opción intermedia que permitiría aprovechar los beneficios de la eliminación de las RDO. Los autores mencionan que donde los promedios arancelarios de los países de la región sean cercanos, existe un bajo incentivo para los exportadores fuera de la región de enviar sus productos al país con la tarifa más baja para de ahí transportarlos hacia sus socios. Por tanto, las RDO no tienen propósito alguno más que la protección de la industria doméstica. Así, sugieren prescindir de las RDO si el país exportador no importa una cantidad significativa de los bienes afectados con tarifas mayores a 1% más bajas que las NMF aplicadas por el país importador. Bajo este sistema, las reglas de origen permanecerían por muchos años, las cuotas de cada país también permanecerían.

Por último, la intención norteamericana de que México anteponga la apertura del sector energético a cualquier negociación, no parece tener cabida ante la actual coyuntura política de nuestro país. La propuesta que aquí se da es que sería mucho mejor lograr una integración energética regional a partir de tratados que busquen la generación conjunta de energías alternativas. Recientemente Italia y Brasil han firmado un acuerdo donde el país del mediterráneo otorga el factor capital y el amazónico el factor tierra para juntos generar etanol.

Una posibilidad como la sugerida, permitiría trabajar de manera conjunta en la creación de energía alternativa para todo Norteamérica. Además, puede trascender porque se podría vender políticamente, en un escenario de escasez petrolera y altos precios del petróleo, que atraería la atención de los líderes norteamericanos. O bien se puede tomar en cuenta la propuesta de Rozental y Smith (2005) que habla sobre un fondo de inversión estadounidense en

PEMEX, a cambio de asegurarse una fuente de energéticos, con la intención de generar infraestructura en México aunque no sería una opción tan atractiva a la clase política de ambos países. Lo anterior tendría que tomarse en cuenta aun fuera de un escenario de búsqueda de una TEC, es más bien una alternativa para integrar los recursos de la región y desviar la presión para que PEMEX y la CFE se privaticen o abran a la inversión extranjera.

Conclusiones Finales

A lo largo de los últimas décadas se han dado fenómenos de asociación entre países impulsados por razones políticas, geoestratégicas o por áreas naturales de comercio. Este impulso a la asociación de países en regiones económicas, tiene mucho que ver con el desarrollo de la teoría económica que estudia estos fenómenos. En la década de los 50 existe un auge en la aparición del estudio de uniones aduaneras, gracias a la teoría de Jacob Viner.

Posteriormente se han hecho modificaciones a la teoría clásica y se han agregado elementos a la teoría germinal de las uniones aduaneras. Los efectos sobre la localización de la producción, sobre los precios y el consumo, el beneficio para la unión y el resto del mundo; así como el de las ventajas dinámicas como las economías de escala y el incremento de la competencia. Han provocado que se realicen más estudios relacionados con la posibilidad de lograr uniones aduaneras entre países con un nivel de integración menor. Toda vez que se han generado teorías cada vez más específicas, como las que analizan uniones aduaneras entre países de diferente nivel de desarrollo.

Aunado a esto, el éxito probado de la integración económica europea, desde el tratados de Roma hasta el de Niza, con la creación de instituciones supranacionales que guardan el interés continental; ha provocado que otros países volteen los ojos hacia la regionalización de sus economías. Sin embargo, se debe destacar que la integración económica requiere de más que permitir el libre movimiento de mercancías, homologar aranceles o dar libertad a los factores para que se desplacen dentro de una región, como lo plantea la teoría de la integración. El avance hacia la integración económica entre regiones requiere de voluntades, un contexto histórico viable, impulsos políticos, difíciles negociaciones y la evidencia de beneficios palpables.

Europa particularmente, cuenta con una historia llena de migraciones masivas y colonizaciones, de guerras e imperios, de hambre y miseria; así como de

éxito económico y liderazgo. Esta historia endémica ha permitido que entre los países que integran el continente surja una nueva voluntad de unirse por la vía de la paz, desapareciendo sus fronteras pero manteniendo sus particularidades como naciones. Esto ha permitido que la aplicación de la teoría de la integración que tan bien se ha desarrollado, sea practicable en realidad. Es posible entonces lograr acuerdos migratorios, de aranceles, de repartos de ganancia, de desarrollo regional, de apoyo a transportes y agricultura, entre otros. La finalidad para el continente europeo ha sido y es, construir un polo hegemónico mundial, con base en una comunidad de naciones.

En esta dirección, el mundo se ha convertido en un lugar de bloques económicos: acuerdos preferenciales, tratados de libre comercio, uniones aduaneras y una unión económica, que han marcado la geopolítica y geoeconomía. La triada polar: Estados Unidos, Unión Europea y Japón con su zona de influencia, se encuentran a la cabeza de las decisiones de carácter comercial, económico y político más importantes del mundo.

La dinámica global de regionalización, ha provocado que países de los cinco continentes busquen competir a través de la asociación con sus regiones naturales o con países convenientemente asociables. Nuestro país en esa intención, ha buscado una estrategia de inserción global basada en la firma de diversos tratados comerciales, con múltiples regiones del mundo, convirtiéndose en uno de los países con más acuerdos preferenciales del mundo. Sin embargo, esto no ha cambiado la concentración de sus relaciones comerciales; su principal cliente y proveedor se encuentra en su área natural y por tanto es su socio natural. Estados Unidos de Norteamérica, ha sido desde hace mucho y por otro tanto, el principal socio comercial de México y junto con Canadá los tres guardan el tratado comercial más importante para el país y uno de los más importantes del mundo: el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

El TLCAN, a diferencia de la Unión Europea, es un proceso más reciente con un contexto histórico evidentemente diverso y con intenciones políticas y económicas muy diferentes y poco comparables entre sí. Sin embargo, pocos han optado por aprender del proceso de integración europeo y con ello atender las posibilidades que se tienen para la región que desee integrarse lo haga de la mejor manera posible. En esta investigación se intentó hacer y se entendió que lo importante no es emular el proceso de integración europeo y sus instituciones sino que, con base en el análisis de las decisiones que se tomaron para conformar la UE, observar qué necesidades requiere Norteamérica de querer lograr un avance significativo en la construcción de una región más integrada y que sea económicamente exitosa.

Institucionalizar el proceso de integración norteamericano es de inicio lo más importante para la región, independientemente de si sea capaz de avanzar hasta una Unión Aduanera o permanezca como un TLC. La política comercial de México junto con ello debe estar enfocada a mejorar la calidad de sus tratados preferenciales y con esto la del TLC, antes que incrementar sus acuerdos comerciales sin una política económica definida que vincule a todos los sectores de la economía con el comercio, para que aprovechen el beneficio de éste y con ello se genere un beneficio conjunto.

El actual acuerdo de libre comercio entre los tres países de Norteamérica no cuenta con ninguna institución capaz de impulsar el desarrollo regional que integre a los países de una manera más equitativa y permita que los beneficios sean equitativos para todos. Tampoco cuenta con instituciones sobre competencia y financiamiento a proyectos que integren más a los países. Los mecanismos de controversias no mantienen las mismas políticas y cada país, sobretodo estados unidos, tiene sus propios métodos para determinar prácticas desleales. Esto evidentemente desgasta la relación de los tres países, por tener que recurrir constantemente al arbitraje de organismos internacionales como la OMC, la homologación de estas políticas AD/CVD y sobretodo de los

métodos para llevar a cabo su determinación es importante para cualquier avance que se quiera realizar en la relación comercial de América del Norte.

Es claro que una oportunidad de desarrollo para los países en crecimiento como México es el de asociarse con países de mayor ingreso como en el caso Europeo. Sin embargo, esto por sí mismo no solucionaría los problemas económicos de nuestro país. Así, de querer profundizarse la integración económica en la región y que esta sea conveniente para todas las partes, es necesario implantar políticas que reduzcan la disparidad de ingresos entre los tres países con la finalidad de que las ganancias se repartan de manera más equitativa y se participe de estos de forma más igualitaria.

Es importante atender las diferencias regionales porque pueden obstaculizar cualquier proceso de integración, sobretodo para entender la participación equitativa en los beneficios y costos de generar una Unión Aduanera. La asimetría se puede ver acentuada de no llevarse una política de desarrollo previa en los países o regiones a integrarse. A su vez carecer de una política de competencia puede afectar directamente a los preceptos comercio internacional, las empresas que producen para la región pueden ser aquellas que tienen una mayor capacidad monopólica y no aquellas que sean las más eficientes y aprovechen las ventajas relativas.

Actualmente, en el TLCAN la manera en la que se ha intentado formalizar y darle mayor importancia al acuerdo, ha sido a través de comisiones que carecen de impulso político y abordan temas generales, que si bien son importantes; se presentan en ausencia de verdaderas instituciones tripartitas con un empuje político serio. Éstas podrían ser más importantes para los fines de integración económica en la región buscando la convergencia económica y social de las tres partes y atendiendo a cuestiones de competencia, con la idea de encontrar una situación más justa para avanzar en el proceso de regionalización de la economía en América del Norte.

México y Canadá no han mostrado la intención de darle un carácter más social a la integración, y ninguno de los dos países ha propuesto la creación de instituciones supranacionales que permitan generar una política de cohesión que los lleve a converger con su principal socio comercial. Comenzar a pensar en instituciones y programas de seguridad tripartitos puede mejorar mucho la capacidad de negociación mexicana y canadiense. Estos países nunca se consideran mutuamente al momento de proponer un avance en la integración.

Ambos se encuentran muy preocupados por sus problemas internos e invierten la mayor cantidad de su energía en su relación con EE. UU; esto no les permite pensar en bloque, ninguno de los países ha mostrado suficiente interés en establecer instituciones tripartitas, en parte porque sospechan que los Estados Unidos no están interesados y que su propósito no prosperaría. México tiene que adoptar las medidas necesarias para que cualquier avance en la integración norteamericana conlleve a un marco institucional que atienda los elementos pertinentes ya señalados.

Por otro lado, el avanzar en la integración económica norteamericana es una idea que sólo es concebible si existe la posibilidad de obtener beneficios a partir de esto. El TLCAN, mantiene estrictas Reglas de Origen que junto con las políticas AD/CVD y las medidas estrictas de seguridad en las fronteras a raíz de los atentados del 11-S. Encontrar las medidas necesarias para dirimir estos problemas es una de las cosas más importantes de cara a el futuro de la regionalización norteamericana.

En esta investigación se mostró que las reglas de origen del TLCAN son las más restrictivas de todos los tratados comerciales del mundo y por tanto son unas de las más costosas. Y lo son sobretudo para los productores de bienes intermedios, así como para aquellos pequeños exportadores que desconocen el TLCAN. Muchos productores prefieren afrontar las tarifas NMF antes que enfrentar los costos de conformidad de las RDO. De igual manera los costos económicos terminan por afectar los precios de las mercancías y la asignación

de recursos eficiente no se encuentra. Esto disminuye las ventajas del comercio internacional.

La evidencia empírica revisada en esta investigación demuestra que ante una unión aduanera, existiría un incremento sustancial de los beneficios a través del incremento del producto, la inversión y las exportaciones netas. México se ve beneficiado de esta situación de forma sustancial, Canadá lo hace en menor medida y los Estados Unidos enfrentan variaciones marginales. Se concluye también que estos beneficios surgen principalmente de la eliminación de las RDO y con ello se comprueba que estas son evidentemente restrictivas para el desarrollo comercial y económico de la región.

Sin embargo, de este mismo análisis surge una situación que debe considerarse y analizarse con cautela. Los precios al consumo no cambian, ello implicaría que los beneficios obtenidos por la unión se fuesen directamente al productor, afectándose la distribución del ingreso. El motivo por el cual sucede esto es por una posible desviación de comercio o bien por un efecto de disminución de costos para el productor debido a las economías de escala que no afecta a los precios ya dados en la región.

Aunado a esto, la Unión Aduanera teórica que se plantea como se atiende en el primer capítulo de esta investigación y como se calcula empíricamente en el tercer capítulo, no es factible en la realidad norteamericana. Los conflictos políticos como: la diferencia sustancial entre el nivel arancelario en sectores delicados de cada economía de norteamérica; así como los acuerdos comerciales firmados con terceros y junto con esto los problemas de seguridad y ambientales. No permiten pensar en que una Unión Aduanera completa sea posible, aún cuando esta generase un incremento sustancial de indicadores macro, como la inversión, el producto y las exportaciones netas.

De la misma forma, el arancel externo común eficiente, que atiende la teoría de la integración norte – sur que sirve de sustento a esta investigación, pierde su

significado. Si se desea llegar a un arancel sectorial óptimo en los términos de esta teoría, éste no podría ser elegido por los planeadores. Lo más probable es que el arancel común sectorial converja al arancel de NMF de menor nivel entre los socios, o en todo caso sea un promedio de los tres.

En dicha teoría, en todo momento se requiere de un esfuerzo cooperativo minucioso entre el país del norte y el del sur, para que no se pierda más industria que lo que se gane de ingreso y viceversa. Plantea así, establecer acuerdos específicos de compensación o planes de distribución de industria detallados entre países. En el escenario actual de norteamérica, es política y técnicamente complicado lograr un arancel óptimo negociado entre los tres socios, como lo es también cualquier acuerdo de compensación, de manera que los sectores se desarrollen al tiempo que se logre la creación de más industrias o un mayor ingreso,

La solución que varios autores plantean ante las dificultades políticas y técnicas para llevar a cabo una unión aduanera en América del norte, tiene que ver con una sectorialización de la TEC. Aplicándola a aquellos sectores que poseen una tarifa de NMF similar y que sean políticamente factibles, la TEC sectorial puede eliminar las RDO en dichos sectores y así; crear beneficios para las economías de la región. Sin embargo una unión aduanera parcial, podría concentrar el ingreso en aquellos sectores beneficiados por la TEC y afectar de manera incierta al resto de los productores de la economía, por representar un *Second Best*.

Además, negociar una tarifa sectorial implicaría un gran desgaste político y de recursos y junto con ello, el incremento del costo de oportunidad de los recursos destinados esto. Al final, se corre el riesgo de abandonar o restar atención de sectores claves como el agrícola por ser políticamente difíciles de negociar. Para México esto es un riesgo, debido a que puede incrementar la descapitalización de este sector en el afán de atender aquellos sectores que se inserten en la TEC. Ante la situación política y económica actual, es mejor

adoptar medidas que mejoren la situación comercial en norteamérica e ir realizando una evaluación constante de ello (como la disminución de las RDO) No sería lo mejor concentrarse en la creación y negociación de la Unión Aduanera, porque puede desviar recursos financieros de otros aspectos primordiales para el desarrollo de la economía mexicana.

Por otro lado, se entiende que si las RDO son costosas, se tenga que negociar un nuevo paquete menos restrictivo, para ello se tienen que lograr voluntades políticas coordinadas para los tres países. La forma en la que esto se podría lograr es a través de un acercamiento trilateral con miras a atender el tema de seguridad. Estados Unidos de Norteamérica no tiene en su agenda una profundización de la integración norteamericana sino de la creación de medidas de seguridad. Buscar una estrategia para mejorar la seguridad de las fronteras comunes de los tres países traería un beneficio doble: disminuiría los costos que generan las aduanas que buscan terroristas en camiones que transportan mercancías; toda vez que permitiría un acercamiento entre los tres países que permitiera la negociación de un nuevo paquete de RDO.

Al mismo tiempo, México debe buscar coordinar su política comercial con su política industrial y con ello generar cadenas estratégicas de producción al tiempo que utiliza los demás tratados que guarda en América. Así se tendría una estrategia más integral y segura, que evitaría, en caso de avanzarse de cualquier manera en el proceso de integración norteamericano, que la economía estadounidense concentre de más el comercio mexicano o que los beneficios no sean equitativos.

Al final de esta investigación se llega a la conclusión de que los efectos benéficos que pudiera traer una unión aduanera no se obtendrían por sí mismos y sólo pueden depender de la capacidad de cada una de las economías para aprovecharlos. México tiene que concentrarse en comenzar a organizar sus sectores y preparar con ello el marco institucional que acompañe su política comercial de cara al futuro. La regionalización es una realidad, y

Canadá se encuentra seriamente interesado en avanzar en la integración con Estados Unidos, no podemos dejarnos sorprender por el tiempo y quedarnos en las discusiones estériles sobre los beneficios o pérdidas emanadas del TLCAN.

El TLCAN como quiera que sea es parte de la economía mexicana, pensar en renegociarlo o desaparecerlo, sería igual de costoso o mucho peor que querer lograr una Unión Aduanera en este momento. Sin embargo, se debe aprender de lo que se tiene y se ha logrado, así como en lo que ha fallado y con ello planear mejor el futuro de la integración norteamericana. Si por el momento no se puede avanzar en ésta, se tendría que empezar a preparar el camino para que en el momento en que ello sea posible se cuente con más y mejores estudios e información sobre el tema, pero sobretodo con políticas y acciones encaminadas a lograr una mejor inclusión de México en la economía de la región y en la economía mundial. Todo esto sin dejar de atender los problemas que aquejan nuestro país, tomando en cuenta que el comercio internacional es una herramienta más para el crecimiento y no un fin que por sí mismo genera beneficios.

En conclusión, una unión aduanera, de ser posible como la plantea la teoría, efectivamente traería beneficios a la región y México en ella, incrementaría su producto, sus exportaciones y su inversión; sin embargo, ésta no es ni política ni técnicamente realizable en el actual contexto. Existen diversas medidas que podrían disminuir las fricciones en el comercio de la zona, atrayendo con ello alguno de los beneficios de una unión, como la disminución de los costos de RDO negociando un nuevo paquete de reglas que le permita obtener beneficios como el incremento de la inversión. Entonces México tendría que aprovechar la oportunidad de crear las circunstancias adecuadas para permitir el flujo de inversiones y ofrecer certidumbre a estas. Pero sobretodo creando e incentivando las ventajas que se han dirimido con los años, dirigiendo esas inversiones a sectores como el de la educación, la innovación y el desarrollo tecnológico.

Por último, sería un error considerar que una UA por sí misma sería un elemento de desarrollo de la economía nacional. Todo depende de la capacidad técnica, tecnológica y de desarrollo potencial que pueda generar el país junto con ésta, para de esta manera aprovechar las ventajas que genere. Al final el desgaste político y económico no debe dirigirse a negociaciones como la del acuerdo migratorio que no resuelve el problema de fondo (migración masiva por falta de oportunidades) Antes bien, debe ser encaminado a las políticas públicas encaminadas a mejorar nuestra productividad y organizar a nuestros agentes, esperando con ello utilizar con mayor ventaja las herramientas de la política comercial para potenciar nuestro crecimiento y lograr un mejor desarrollo.

Bibliografía

- **Andic, Suphan y Teitel, Simon** (1977) *Integración Económica*. El trimestre económico. No19. Fondo de Cultura Económica. México.
- **Appiah, Alex** (1999) *Applied General Equilibrium Model of North American Integration with Rules of Origin*. PhD. Dissertation. Burnaby: Simon Fraser University.
- **Australian, Productivity Commission** (2004) *Rules of Origin Under the Australia – New Zealand Closer Economic Relations Trade Agreement*. Canberra: Productivity Commission.
- **Balassa Bela** (1964) *Teoría de la integración económica*. UTEHA, México.
- **Cadot, Oliver et. al** (2002) *Assessing, the effects of NAFTA's rules of origin*. World Bank, Working Paper.
- **Carrere, Celine y Jaime de Melo** (2004) *Are Different Rules of Origin Equally Costly? Estimates from NAFTA*. Centre for Economic Policy Research, Discussion Paper No. 4437
- **Chanona, Alejandro et. al** (2004) *La Unión Europea y el TLCAN: integración regional comparada y relaciones mutuas*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México.
- **Calvo, Antonia** (2003) *Integración económica y regionalismo: principales acuerdos Regionales*. CERA, Madrid.
- **Cobbett, Elizabeth** (2004) *Deeper North American Integration? Putting the Horse Back Before the Cart*. MA Public Policy and Public Administration, Concordia University, Montreal.
- **Dobson, Wendy** (2002) *Shaping the future of the North American Economic Space A framework for Action*. CD Howe Institute, Toronto.
- **Dodge, David** (2003) *Economic Integration in North America*, Bank of Canada.
- **Dymond Bill y Hart Michael** (2005) *Policy implications of a Canada – US Customs Union*. Policy Research Initiative. Ottawa.
- **Estevadeordal, Antoni y Kati Suominen** (2003) *Rules of Origin a World Map and Trade Effects*. INRA-DELTA. Paris.

- **Estevadeordal, Antoni, et al** (2006) *How do rules of origin affect investment flows, some hypotheses and the case of Mexico*. IDB. Working paper 22.
- **French-Davis, Ricardo y Reisen** (2006) Helmut. *Flujos de capital e inversión Productiva. Lecciones para América Latina*. CEPAL-McGraw Hill.
- **Ganuza, Enrique et. al** (2004) *¿Quién se beneficia del libre comercio? Promoción de exportaciones y pobreza en América latina y el caribe en los 90*. Naciones Unidas, Alfa Omega, Bogotá.
- **Goldfarb, Danielle** (2003) *The Road to a Canada - US customs union: Step by step or in a single bound?* CD. Howe Institute, Toronto.
- **Gazol, Antonio** (2005) *Bloques económicos*. Facultad de Economía, UNAM. México.
- **Ghosh Madanmohan y Rao Someshwar** (2004) *Economic impacts of a possible Canada – US customs union: simulation results from a dynamic CGE Model*. Micro-Economic Policy Analysis Branch Industry Canada, Government of Canada
- **Guerra-Borges, Alfredo** (2003) *Sobre la teoría neoclásica de la integración*. *Revista Problemas del Desarrollo*. Vol. 143, no. 133.
- **Gutiérrez-Haces, Teresa** (2002) *Procesos de integración económica en México y Canadá: una perspectiva histórica comparada* UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, Porrúa, México.
- **Hülsemeyer, Axel.** (2004) *Toward Deeper North American Integration? The Canadian Debate* Canadian-American Public Policy Occasional Paper, Canadian-American Center, University of Maine
- **Hufbauer, Gary y Schott, Jeffrey** (2005) *NAFTA Revisited: Achievements and Challenges*. Institute of International Economics. Washington.
- **Hufbauer, Gary y Schott, Jeffrey** (2004) *The prospects for Deeper North American Economic Integration: A U.S. perspective*. CD how Institute. Toronto.
- **Hufbauer, Gary y Vega-Cánovas, Gustavo** (2003) *Wither NAFTA: a common frontier?* Routledge.

- **Kunimoto, Robert y Sawchuk, Gary** (2004) *Moving Towards a Customs Union: Perspectives and Evidence*. Policy Research Initiative Ottawa.
- **Kunimoto, Robert y Sawchuk Gary** (2005) *NAFTA Rules of Origin*. Policy Research Initiative. Ottawa.
- **Lederman, Daniel et. al** (2005) *Lecciones del TLCAN: para América Latina y el Caribe*, Banco Mundial. Alfa Omega, Bogotá.
- **Lerman Alperstein, Aida** (2002) *Multilateralismo y regionalismo en América Latina*. UAM, Porrúa. México
- **Manley John, Aspe Pedro, et al.** (2004) *Creating a North American Community*. Council on Foreign Relations. New York.
- **Pastor, Robert** (2001) *Toward a North American Community. Lessons from the Old World for the New*. Institute for International Economics, Washington.
- **Plaza Cerezo, Sergio** (2002) *Los bloques comerciales en la economía mundial*. Editorial Síntesis. Madrid.
- **Rozental, Andrés y Smith, Peter** (2005) *Los estados Unidos y México: construyendo una asociación estratégica*. Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales.
- **Salvatore, Dominick** (1996) *International Economics 4ª Ed.* McGraw Hill. New York.
- **Schiff, Maurice y Winters, Alan** (2004) *Integración regional y desarrollo*. Banco Mundial, Alfa Omega, Bogotá.
- **Tamames, Ramón (compilador)** (1995) *Entre bloques y globalidad*. Editorial Complutense. Madrid.
- **World Bank.** (2000) *Trade blocs, a World Bank policy research report*. Oxford University press, New York.
- **World Trade Organization** (2005) *International Trade Statistics*. Ginebra.
- **World Trade Organization** (2006) *World Trade Report: subsidies, trade and the WTO*. Ginebra.
- **World Trade Organization.** (2006) *World Tariff Profiles*. Ginebra.