

México, Distrito Federal a 30 de junio de 2008

C. Eloy Cantú Segovia
Presidente de la Comisión de Comercio y Fomento Industrial
Senado de la República

C. Gustavo Enrique Madero Muñoz
Presidente de la Comisión de Hacienda y Crédito Público
Senado de la República

C. Adriana Rodríguez Vizcarra Velázquez
Presidenta de la Comisión de Economía
Cámara de Diputados

C. Jorge Estefan Chidiac Charbel
Presidente de la Comisión de Hacienda y Crédito Público
Cámara de Diputados

C. Mariano González Zarur
Presidente del Comité de Competitividad
Cámara de Diputados

C. Agustín Carstens Carstens
Secretario de Hacienda y Crédito Público

C. Eduardo Sojo Garza Aldape
Secretario de Economía

C. José María Zubiría Maqueo
Jefe del Servicio de Administración Tributaria

C. Juan José Bravo Moisés
Administrador General de Aduanas

PRESENTE

El 27 de febrero del presente año, la Comisión Federal de Competencia (COFECO) convocó a diversos organismos que participan activamente en el comercio exterior; entre ellos, la Confederación Latinoamericana de Agentes Aduanales A.C. (CLAA) para participar en un Foro de Opinión sobre Comercio Exterior.

En el desarrollo de este foro la CLAA expuso, entre otros puntos, la importancia que cobra en el comercio exterior la figura del agente aduanal, así como el servicio de prevalidación, en virtud de que a últimas fechas se vislumbra que la COFECO ha considerado que las dos figuras representan un alto costo para las operaciones de comercio exterior en perjuicio de la competitividad de este sector; sin embargo, no se advierte la existencia de datos o de un análisis real que permita identificar el porcentaje que representa dicho costo en las operaciones, así como tampoco el que exista una demanda real de los importadores y exportadores en el sentido de modificar las condiciones de dichos servicios.

Posteriormente, el 19 de mayo de 2008, el Presidente de la COFECO, Dr. Eduardo Pérez Motta, emitió el documento denominado Opinión con el fin de promover la aplicación de los principios de competencia y libre concurrencia en el diseño y aplicación de políticas y regulaciones del comercio exterior de mercancías.

Dicho documento consta de cinco apartados y un conjunto de cinco propuestas que responden a un paradigma único que en estas líneas cuestionamos en forma genérica, desde la perspectiva jurídica-constitucional y desde la economía comparada.

1. Perspectivas Jurídicas-Constitucionales

La condición de Presidente de la Comisión Federal de Competencia, del Dr. Eduardo Pérez Motta, le exige encuadrar sus actos y opciones a lo prescrito por el artículo 128 constitucional, que a la letra expresa: “Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las Leyes que de ella emanen”.

En atención a dicho mandato, el documento de la COFECO presenta un conjunto de afirmaciones frontalmente violatorias del marco constitucional y legal vigente de nuestro país, cuyos aspectos más relevantes pasamos a analizar.

En efecto, el Plan Nacional de Desarrollo (2007-2012), debe responder a la Ley de Planeación, que es de orden público e interés social y cuyos objetivos y principios entre otros, señalan: “Fortalecimiento de la soberanía, la independencia y autodeterminación nacionales, en lo político, lo económico y lo cultural...; el respeto irrestricto de las garantías individuales y de las libertades y derechos sociales y políticos...; el equilibrio de los factores de la producción que proteja y promueva el empleo en un marco de estabilidad económica y social” (artículo 2º). Esta Ley es reglamentaria del artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), y cuyo texto afirma: “El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía, para la independencia y democratización política, social y cultural de la Nación”.

De este marco normativo, el PND 2007-2012 desprende que: “La política económica tiene como finalidad lograr un crecimiento sostenido más acelerado y generar los empleos formales que permitan mejorar la calidad de vida de todos los mexicanos, especialmente de quienes viven en la pobreza”. Estos antecedentes y mandatos constitucionales y legales, no son elementos que preocupen y ocupen al documento de la COFECO, cuestión que se evidencia por la nula mención a la producción nacional y los legítimos mecanismos de defensa comercial vigentes en el comercio internacional contemporáneo.

2. Competencia, Comercio Exterior y Competitividad

La relación libre competencia y comercio internacional es uno de los asuntos más complejos que ha puesto de relieve el proceso globalizador protagonizado por las corporaciones transnacionales. En efecto, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), ha hecho esfuerzos por vincular ambas vertientes, pues se trata de regular los aspectos extraterritoriales de los agentes económicos que ostentan posición dominante de mercado, tanto en origen, como en mercado de destino. Al respecto, sólo se han logrado acuerdos

bi o multilaterales de coordinación entre agencias estatales, como las existentes entre Estados Unidos y la Unión Europea, México y Estados Unidos, Chile y México.

Por su parte, la Organización Mundial de Comercio (OMC) creó un grupo de trabajo sobre comercio y competencia en la frustrada Ronda Seattle, mismo que fue disuelto en la Ronda Doha en el año 2001, por oposición de los países industrializados.

En cuanto a la competitividad, ésta no se alcanza por actos unilaterales, sino que responde a todo un contexto en que los Estados apoyan y desarrollan la infraestructura, investigación tecnológica, y en general, economías externas que posibiliten el actuar de los agentes económicos internos.

Respecto a los tres aspectos mencionados, en los cuales la comunidad internacional no ha logrado acuerdos, la Confederación Latinoamericana de Agentes Aduanales considera que el documento de COFECO plantea una suerte de política comercial autista y totalmente atípica, lejos de toda disciplina internacional. Los afanes librecambistas nublan a la Comisión y hacen tabla rasa de los principios de reciprocidad y legitimidad estatales, bases del esquema multilateral de la OMC. El documento peca de un voluntarismo mercantil digno de una gerencia de importación y exige a México una apertura total que, como vemos, no se aplica en ningún mercado nacional, mucho menos en el ámbito de nuestros socios comerciales.

La COFECO sostiene que para alcanzar los objetivos del PND 2007-2012, específicamente el de potenciar la productividad y competitividad de la economía mexicana para lograr un crecimiento económico sostenido y acelerar la creación de empleos, se requiere facilitar el comercio exterior y reducir los costos de las empresas, motivo por el cual pretende identificar y evaluar las políticas y regulaciones del comercio exterior que tienen efecto en el proceso de competencia y libre concurrencia de las mercancías.

En primera instancia, la COFECO argumenta que realizó una revisión de los “procedimientos y servicios asociados con el despacho aduanero” para

identificar las medidas que implican un alto costo regulatorio, específicamente en los siguientes rubros:

1. Servicio de prevalidación
2. Registro en padrones
3. Uso de garantías a la importación
4. Revisión de mercancías
5. Requerimientos de información a los importadores y su resguardo
6. Servicios de representación aduanera (agente y apoderado aduanal)
7. Servicios de carga, descarga y maniobras de mercancías en recinto fiscal
8. Recintos Fiscalizados
9. Normalización y evaluación de la conformidad

De lo anterior se advierte que la “revisión” realizada por la COFECO tiene un alcance muy limitado, ya que únicamente considera 9 rubros que a su parecer son los que se encuentran relacionados con el despacho aduanero, siendo que la propia Ley Aduanera (LA) reconoce que en una operación de comercio exterior se encuentran también inmersos otros factores como los que a continuación se mencionan:

1. Propietarios y empresarios de medios de transporte terrestre
2. Conductores de medios de transporte
3. Almacenes generales de depósito
4. Personas que operen o administren puertos de altura
5. Personas que operen o administren aeropuertos internacionales
6. Personas que operen, administren o presten servicios en terminales ferroviarios de carga

7. Empresas de transportación marítima
8. Empresas de transportación aérea
9. Empresas de transportación ferroviaria
10. Empresas de mensajería internacional
11. Agentes de carga
12. Trámites ante otras dependencias como SE, SALUD, SAGARPA, SEMARNAT, SEDENA, PGR, AFI, etc.
13. Infraestructura carretera y ferroviaria
14. Pago de contribuciones (Derecho de Trámite Aduanero)

Como podemos observar, el “análisis” realizado por la COFECO está incompleto y por ende resulta cuestionable la emisión de opiniones sin considerar otros factores que sí impactan de forma trascendente en el comercio exterior como son los servicios de transporte de carga, servicios aeroportuarios y portuarios, por citar algunos ejemplos; servicios que representan un costo mucho más alto que el de prevalidación o el de la contratación de un agente aduanal.

Otro punto que omitió la COFECO fue identificar los parámetros bajo los cuales los costos de los servicios referidos son considerados altos o bajos, pues esto puede variar según las condiciones bajo las cuales el servicio sea prestado, incluyendo factores tales como la calidad, oportunidad e incluso la oferta de servicios existente en el mercado. Es precisamente en el tema de competencia, en el que durante el foro convocado por la COFECO, la CLAA puso de manifiesto ante esa autoridad, casos en los que resulta evidente la necesidad de que dicha Comisión intervenga para solventar problemas de “competencia y libre concurrencia” con el objeto de eliminar prácticas monopólicas que encarecen las operaciones de comercio exterior, casos que se mencionan a continuación y que fueron ignorados por la Comisión al emitir su opinión:

- ❖ Concentración de servicios de manejo, almacenaje y custodia de mercancías en recintos fiscalizados en los principales aeropuertos del país, en virtud de que la administración de los aeropuertos y los recintos fiscalizados se concentran en un solo ente y no permiten la libre competencia; por ejemplo los casos de Cancún, Guadalajara y Monterrey.
- ❖ La concentración de 1 ó 2 empresas de maniobras en los principales puertos del país, pues tenemos casos en que una sola empresa maneja el 50% de los contenedores que arriban a dichos puertos.
- ❖ Falta de competencia en los servicios ferroviarios (Caso Ferromex – Ferrosur).

Estos son sólo algunos de los ejemplos que deberían formar parte del análisis de COFECO pero que desafortunadamente ni siquiera se mencionan; sin dejar de señalar dos aspectos relevantes que repercuten negativamente en la competitividad de las empresas que realizan legalmente sus operaciones de comercio exterior, que es la “economía informal” y la “inseguridad”, de los que nos ocuparemos más adelante.

El estudio de la COFECO identifica dos restricciones al proceso de competencia y libre concurrencia, que son:

A. Sobreregulación

Sobreregulación – SERVICIO DE PREVALIDACIÓN

En este rubro encontramos que la COFECO considera como una sobreregulación al “servicio de prevalidación”.

De conformidad con el artículo 38 último párrafo de la LA, los agentes o apoderados aduanales deberán validar previamente los pedimentos que se presenten al sistema electrónico, con las personas autorizadas conforme al artículo 16-A de la propia LA. Una vez prevalidado el pedimento, se obtiene la firma electrónica correspondiente que acredita que determinados campos

cumplen con los criterios establecidos por la Administración General de Aduanas (AGA) y que puede ser pagado y presentado formalmente ante la autoridad aduanera para el despacho aduanero de la mercancía.

Tal como se mencionó en el foro ante COFECO, las principales causas que motivaron la incorporación de la figura del prevaliador en Ley Aduanera, y las cuales se advierten en la exposición de motivos del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Aduanera publicado el 1º de enero de 2002 en el Diario Oficial de la Federación, fueron:

- Fortalecer los sistemas informáticos e infraestructura de las aduanas, mediante la constitución de un fondo.
- Servir como filtro en la transmisión de información a la AGA, evitando la comisión de errores y brindando al usuario mayor seguridad y control respecto de sus operaciones, lo que eficienta el despacho aduanero y evita la imposición de sanciones.
- Establecer un punto de contacto que reduzca los casos que pudieran presentarse con la autoridad aduanera, que absorben recursos en forma innecesaria.

La COFECO al referirse a la prevalidación, señala que es función de la autoridad verificar que la información presentada en documentos (pedimento y anexos) corresponde efectivamente a los bienes objeto del despacho, así como el cumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias, y esta función de verificar se encuentra separada en dos trámites que debe hacer el particular, uno a realizar ante la entidad prevalidadora y otro ante la autoridad.

Es evidente que la COFECO confunde la función de verificación de la autoridad aduanera con la obligación que tiene el particular de capturar el pedimento y enviar sus archivos al Sistema de Automatización Aduanera Integral (SAAI) para registrar su operación, proceso en el cual se realiza la prevalidación de datos a fin de que posteriormente el SAAI genere la firma electrónica respectiva.

Por lo anterior, debemos aclarar que la función de verificación la ejerce la autoridad mediante sus facultades de comprobación, que son el reconocimiento aduanero, la glosa, las verificaciones en transporte y las visitas domiciliarias, a través de la cuales podrá verificar que se haya cumplido con todas las formalidades que exige la legislación aplicable para la introducción de mercancías al país o su salida del mismo; sin embargo, esta función de verificación no puede iniciar sino hasta que la mercancía es presentada formalmente ante la autoridad aduanera y por el contrario, la información enviada a través del prevalidador no se puede considerar presentada formalmente en tanto no se active el mecanismo de selección automatizado. Es así que la prevalidación no debe confundirse con una facultad de verificación de la autoridad, toda vez que el prevalidador es sólo una herramienta que permite validar determinados datos declarados en el pedimento, es decir, la autoridad aduanera no verifica formalmente a través del prevalidador, pues incluso los errores detectados por éste no son objeto de la aplicación de sanciones.

La COFECO, considerando que la prevalidación es una facultad de verificación de la autoridad aduanera, señala que ésta última debe obligarse a llevar a cabo la verificación, para lo cual debe contar con la infraestructura y capacidad de verificación suficiente para atender la operación que actualmente atienden las entidades prevalidadoras, lo que implica el dotar de recursos suficientes a la autoridad, situación que anteriormente no pudo ser solventada por el Gobierno Federal y por ende se incluyó la figura del prevalidador en la Ley Aduanera.

Adicionalmente, el hecho de que la prevalidación sea una formalidad del despacho aduanero, posterior a la captura del pedimento pero previo a la presentación del pedimento, no significa que deba realizarse directamente ante la autoridad aduanera como lo hace ver la COFECO, pues se trata de un proceso preventivo en beneficio de los usuarios y de la propia autoridad. En este sentido, la propia Comisión reconoce que el servicio de prevalidación reduce la incidencia de errores y permite un uso óptimo del SAAI, es decir, la COFECO advierte que la prevalidación “facilita” el proceso del despacho.

Es importante recordar que actividades de tipo preventivo minimizan riesgos, lo que genera una operación eficiente que se traduce en reducción de costos, por lo que el eliminar la prevalidación o dejarla en manos de quien no tiene la capacidad de atender los servicios que la misma implica, puede generar operaciones ineficientes y con altos costos, es decir, con resultados perjudiciales para la competitividad.

Otro de los argumentos vertidos por la COFECO, es que la prevalidación implica que los usuarios deban realizar tres trámites que se traslapan en el despacho aduanero; sin embargo, no queda claro en el estudio el porqué el siguiente proceso pueda ser considerado un traslape:

1. El agente o apoderado aduanal elabora el pedimento.
2. Elaborado el pedimento, el agente o apoderado aduanal transmite el archivo a la entidad prevalidadora.
3. La entidad prevalidadora recibe el archivo, se prevalida y posteriormente lo envía al SAAI para obtener la firma correspondiente por parte de la autoridad aduanera.

Lo anterior sólo demuestra que se trata de un proceso lógico que se tiene que llevar a cabo antes de presentar las mercancías a despacho y cuya realización es cuestión de minutos.

Debemos considerar que la tendencia del Gobierno Federal es establecer comunicación vía electrónica entre dependencias y usuarios de comercio exterior que elimine el uso del papel y garantice transparencia en las operaciones, es por eso que en breve, el prevalidador también será la herramienta que utilice la autoridad aduanera para migrar a un despacho aduanero sin papeles (tendencia internacional) en beneficio de la reducción de costos y de la competitividad.

Finalmente, la COFECO consideró en su estudio la posibilidad de que se modifiquen las condiciones para otorgar un mayor número de autorizaciones para prestar el servicio de prevalidador con el fin de que cualquier particular que

así lo desee pueda brindar dicho servicio. Al respecto, conforme a los datos mencionados en el propio estudio, actualmente son más de 30 las entidades autorizadas para prevalidar; no obstante, la COFECO no muestra datos de organismos que estén interesados en prestar el servicio y que cumplan con los requisitos que establecen la Ley y las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para obtener su autorización; tampoco debemos olvidar que incluso la propia COFECO hizo un estudio en 2007 sobre los servicios de prevalidación en virtud de que una entidad prevalidadora incurrió en prácticas monopólicas al obligar a sus agremiados a utilizar exclusivamente sus servicios siendo que tal como ya lo mencionamos, existe una oferta amplia en el mercado cuyos servicios pueden ser utilizados libremente por los agentes o apoderados aduanales.

También se advierte que la COFECO ignora que el derecho aduanero en México se rige por el principio de la “autodeterminación”, que ejercen los importadores/exportadores, por conducto de sus agentes y apoderados aduanales al elaborar el pedimento; por lo tanto, la obligación de prevalidar es del agente o apoderado aduanal. Es por esta razón que el servicio de prevalidación en términos de la Ley Aduanera ha sido circunscrito a aquellas confederaciones o cámaras cuyos agremiados se encuentren directamente relacionadas con esta obligación de prevalidar.

Los requisitos establecidos por la autoridad aduanera para poder otorgar la autorización que permite brindar el servicio de prevalidación, garantizan el que los organismos prevalidadores cuenten con la infraestructura y capacidad técnica y económica suficiente para brindar un servicio eficiente a los usuarios, así como una comunicación adecuada con la autoridad aduanera, motivo por el cual podría representar un riesgo tanto para el usuario como para la propia autoridad el permitir que cualquier ente concurra a prestar estos servicios, situación que incluso se ve reflejada en las últimas modificaciones a la regla 2.1.4. de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, en donde la autoridad exige que los interesados estén constituidos conforme a la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones.

Entonces surge la siguiente pregunta, ¿La COFECO está más preocupada por un servicio que actualmente está autorizado a más de 30 organismos que por los servicios aeroportuarios o portuarios que impactan negativamente tanto en el servicio como en los costos a las mercancías de comercio exterior?

B. Barreras a la entrada – Servicios de representación aduanera

La COFECO hace referencia a “medidas arancelarias y no arancelarias”, y dentro de las no arancelarias ubica al servicio de prevalidación, señalando que las medidas no arancelarias se refieren a instrumentos que prohíben o restringen las importaciones o exportaciones.

Al respecto, es importante aclarar que la Ley de Comercio Exterior prevé la existencia de regulaciones y restricciones no arancelarias, considerando dentro de las no arancelarias aquellas mencionadas en el artículo 17 de la propia Ley, tales como permisos, cupos máximos, cuotas compensatorias, etc., que tienen como fin regular o restringir la importación o exportación de mercancías y que tal como lo establece el artículo 36 de la LA, deben identificarse en términos de la fracción arancelaria y la nomenclatura que corresponda.

Es evidente la ignorancia de la COFECO respecto a este tema ya que ni la prevalidación ni los mal llamados servicios de representación aduanera son regulaciones no arancelarias.

La COFECO sugiere las siguientes acciones:

1. Eliminar restricciones al otorgamiento de patentes aduanales.
2. Permitir que los agentes y apoderados aduanales puedan ofrecer sus servicios en cualquier aduana.
3. Otorgar facultades adicionales a los apoderados aduanales que les permitan tener la misma representatividad que al agente aduanal.

4. Evaluar la posibilidad de eliminar la obligación de utilizar los servicios de un agente o apoderado aduanal.

Las medidas sugeridas por COFECO deben analizarse a la luz de los siguientes datos:

Número de importadores inscritos ante la Administración General de Aduanas	48,405
Número de exportadores	30,000 aproximadamente
Pedimentos de importación tramitados en 2007	6,535,167
Pedimentos de exportación tramitados en 2007	1,955,896
Total de pedimentos tramitados en 2007	8,491,063

Tabla 1 –Fuente. Administración General de Aduanas

Actualmente operan alrededor de 800 agentes aduanales y 600 apoderados aduanales, lo que representa una oferta de servicios en un promedio de 3,200 puntos dentro del país, esto considerando que los agentes aduanales tienen la posibilidad de actuar hasta en 4 aduanas.

Número de agentes que operan en las aduanas de:	
Nuevo Laredo	395
AICM	287
Veracruz	250
Colombia	237
Manzanillo	159
Altamira	93
Reynosa	76
Matamoros	75
Guadalajara	67

Cd. Juárez	66
------------	----

Tabla 2 – Fuente IFAI 2007

De las cifras señaladas podemos apreciar que si bien la autoridad aduanera puede ejercer facultades de fiscalización respecto de todas las operaciones de importación y exportación tramitadas diariamente, también lo es que sus recursos son limitados, además de que una revisión del 100% entorpecería y perjudicaría el flujo del comercio internacional, en contra de los principios de facilitación del comercio que tutelan tanto la Organización Mundial de Aduanas como la Organización Mundial del Comercio.

Es por eso que la Administración General de Aduanas ha implementado en el transcurso de los últimos 15 años, diferentes medidas para enfocar sus revisiones a un porcentaje determinado con base en ciertos parámetros de riesgo; lo que conlleva a revisar en promedio un 14% del total de mercancía que ingresa y sale por las aduanas del país. Es así, que una de las figuras en que la autoridad aduanera se ha apoyado durante todo este proceso para mantener un mejor control de todas las operaciones, es sin duda el agente aduanal, pues tal como se observa en el cuadro anterior, alrededor de 8.5 millones de pedimentos tramitados al año son presentados ante la autoridad principalmente por agentes aduanales.

Lo anterior se traduce en que la autoridad aduanera establece contacto sólo con un grupo no mayor a 2400 personas (considerando el número de agentes y apoderados aduanales autorizados) para atender a los 80,000 contribuyentes que realizan alrededor de 8.5 millones de operaciones al año; lo que en opinión de la Confederación Latinoamericana de Agentes Aduanales, reporta un mejor control de las operaciones de comercio exterior. Tal es el caso que incluso la propia COFECO señala en su estudio que eliminar la obligación de contratar al agente aduanal implicaría fortalecer la infraestructura operativa de supervisión y revisión de la autoridad para evitar el aumento de incumplimientos y la realidad nos muestra que la falta de recursos de la autoridad en muchas ocasiones implica costos en perjuicio de la competitividad. Entonces los cuestionamientos son los

siguientes ¿En realidad eliminar el costo del especialista reportará un despacho más eficiente y menos caro? ¿Será factible sustituir la labor del especialista dotando a la autoridad de mayores recursos?

No olvidemos que tal como se le manifestó a la COFECO en el foro, los agentes aduanales han evolucionado del concepto de “tramitador” o “despachante de aduanas” al de agente logístico, pues su actividad se interrelaciona, entre otros, con los siguientes rubros:

a. LOGÍSTICA

- Recintos Fiscalizados
- Transportistas (líneas aéreas, navieras, ferrocarril y autotransporte)
- Maniobristas
- Proveedores
- Almacenes Generales de Depósito

b. COORDINACIÓN CON DIFERENTES AUTORIDADES

- Autoridades distintas a la aduanera (COFEPRIS, SAGARPA, SEDENA, PGR, AFI, APIS, SEMARNAT)

Las operaciones de comercio exterior requieren de una especialización en virtud de la naturaleza y complejidad de las diversas actividades que involucra el despacho aduanero de las mercancías, a efecto de cumplir con formalidades y obligaciones de tipo arancelario y no arancelario, evitando consecuencias negativas en perjuicio de los usuarios, de la autoridad aduanera y de la economía mexicana.

Es por eso que el agente aduanal es un asesor del importador/exportador y al llevar a cabo su función correctamente coadyuva a las labores de fiscalización de la autoridad aduanera. Por este motivo, tal como se ha manifestado a las autoridades, deben reforzarse los vínculos entre la autoridad aduanera y el agente aduanal que opera apegado a derecho, a fin de unir esfuerzos y prevenir

la comisión de ilícitos o de malas prácticas, estableciendo para ello canales eficientes de comunicación, que resultaría muy complicado establecer con 80,000 usuarios de comercio exterior pero no con 800.

Precisamente, al hablar de coadyuvancia tampoco debemos olvidar que los agentes aduanales fueron promotores de la modernización del sistema aduanero mexicano, toda vez que su participación, tanto en desarrollo como inversión, fue imprescindible para la realización del Sistema Automatizado Aduanero Integral (SAAI), lo que nuevamente nos lleva a recalcar la participación activa y propositiva del gremio en forma positiva hacia el comercio exterior.

La COFECO también menciona que la responsabilidad de las empresas en sus operaciones de comercio exterior es tal, al contar con sus propios apoderados aduanales, que por eso prefieren utilizar los servicios de uno o más agentes aduanales no obstante el costo. Este comentario refuerza entonces lo que señalamos anteriormente, si la misma empresa contara con los elementos, conocimiento y experiencia suficientes, podría realizar sus operaciones por conducto de su apoderado aduanal (que al día de hoy puede hacerlo) sin que le preocupara la responsabilidad que esto implica; sin embargo, prefiere utilizar los servicios del experto, el agente aduanal, quien evidentemente tiene responsabilidad al actuar como representante legal del importador/exportador:

i. Responsabilidad directa respecto de:

- clasificación arancelaria
- determinación de base gravable y contribuciones
- verificación del cumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias

ii. Responsabilidad solidaria – incluso por las actuaciones de su personal de:

- Pago de impuestos al comercio exterior
- Pago de otras contribuciones que se causen con motivo de la introducción de mercancías al país y su extracción

➤ Pago de cuotas compensatorias

Lo anterior se enfatiza si analizamos el concepto de *outsourcing* o terciarización, esquema que les ha permitido a las empresas ser más eficientes y competitivas, y a través del cual hoy en día desarrollan ciertos procesos complementarios necesarios para ejercer su actividad principal; mismos que son realizados por terceros especializados, lo que evidentemente genera beneficios en reducción de costos y mayor seguridad para las empresas.

Este esquema debemos visualizarlo igualmente en la relación que existe entre el importador/exportador y el agente aduanal, quien toma el lugar de asesor y especialista que realiza las actividades relacionadas con el despacho aduanero de la mercancía que requiere el importador/exportador ya sea para la venta, producción, transformación, etc. de algún producto o prestación de servicios, toda vez que el despacho aduanal y las actividades inherentes para la consecución del mismo son propias de una agencia aduanal y no de una empresa cuya actividad o negocio principal es muy distinto.

Por tal motivo, y retomando la responsabilidad directa y solidaria que la Ley Aduanera otorga al agente aduanal, reiteramos la importancia que cobra esta figura al constituir una garantía para el importador/exportador y para la propia autoridad aduanera.

Adicionalmente, cabe recalcar que el agente aduanal también es empresario, genera empleos y cuenta con la infraestructura necesaria para ofrecer los servicios.

¿Será entonces que la COFECO ya validó con los importadores y exportadores que pueden prescindir de los servicios de un agente aduanal y que pueden asumir la responsabilidad que esto conlleva? En el estudio de COFECO no se advierten cifras, encuestas, opiniones o evidencia alguna que demuestre que son los usuarios los que demandan modificaciones a las condiciones del servicio de un agente aduanal para utilizar sus servicios en forma opcional; por tal motivo, resulta cuestionable el que se sugieran medidas sin fundamento alguno, salvo que el Presidente de la COFECO tenga un interés particular para minimizar el uso de la

figura del agente aduanal. ¿Se imaginan a 80,000 usuarios haciendo fila para ingresar a realizar algún trámite ante las aduanas?

La COFECO tampoco puede perder de vista la situación actual que impera en las aduanas del país en materia de “seguridad nacional”, lo que significa que las autoridades aduaneras deben aplicar medidas que garanticen el mayor grado de seguridad posible, con el objeto de eliminar al máximo la posibilidad de que el crimen organizado viole esas medidas y tenga acceso a las instalaciones aduaneras a través de embarques propios o de terceros; el abrir la posibilidad de que un número mayor de personas interactúen con la aduana, implica abrir una puerta que pone en riesgo la seguridad del recinto y la integridad de quienes laboran o prestan servicios en el mismo. Es así que la reciente instalación de esclusas en algunas aduanas en la frontera norte del país es una muestra evidente de una de las latentes preocupaciones de la autoridad aduanera.

Por otra parte, el comentario de la COFECO respecto a la escasez de oferta creada por el aumento de operaciones internacionales y las restricciones a la entrada no es congruente si revisamos la tabla número 2 en donde claramente podemos observar el número de agentes aduanales que ofrecen sus servicios en las aduanas del país; por lo que la medida sugerida para que los agentes aduanales puedan actuar en cualquier aduana implicaría un retroceso a prácticas previamente probadas y revisadas por la autoridad aduanera y avaladas por el Poder Legislativo, que obligaron a modificar la Ley Aduanera con el fin de limitar la actuación del agente aduanal a 4 aduanas. No obstante, sería interesante escuchar si en los argumentos de COFECO se han previsto medidas para garantizar si el Servicio de Administración Tributaria (SAT) tendrá la capacidad de controlar a 800 agentes aduanales con posibilidad de actuar en 49 aduanas.

Es importante recordar que mediante el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Aduanera, publicado el 1º de enero de 2002 en el Diario Oficial de la Federación, se modificó el artículo 161 de la citada Ley, eliminando la posibilidad de que los agentes aduanales

pudieran actuar en todas las aduanas del país, argumentando los legisladores la necesidad de obtener una mayor competitividad, responsabilidad y control, considerando que al establecer que el agente aduanal sólo puede actuar en su aduana de adscripción y tres adicionales, se permite mayor eficiencia en cada una de las aduanas.

La modificación anterior junto con otras reformas, tuvo como objeto fortalecer la seguridad jurídica de los sujetos obligados a la Ley Aduanera; asignar en su justa medida las responsabilidades fiscales y aduaneras de quienes intervienen en el despacho aduanero de las mercancías; coadyuvar con el fisco federal en el combate al fraude y avanzar en la agilización del despacho de las mercancías, para contar con un sistema aduanero más eficiente y rápido, ventajas que no analiza la COFECO al emitir su opinión.

En cuanto a la sugerencia de COFECO de establecer una asimetría entre las facultades otorgadas a los agentes aduanales y los apoderados aduanales para que estos últimos puedan representar a terceros ante las autoridades como lo hacen los agentes aduanales, se advierte nuevamente la ignorancia de la Comisión respecto a los temas de comercio exterior al no tener clara la naturaleza del apoderado aduanal, pues pareciera que interpreta que el apoderado también es un prestador de servicio como el agente aduanal, lo cual es totalmente incorrecto.

Recordemos que el apoderado aduanal es un empleado de la empresa al que ésta le otorga un poder para que en su nombre y representación actúe ante la autoridad aduanera, de hecho resulta incongruente que COFECO mencione la figura de la “autorepresentación” toda vez que una persona moral no puede autorepresentarse sino que necesariamente requiere de otra persona física, en este caso un apoderado aduanal que a su vez es su representante legal para realizar sus trámites ante la aduana, ¿o será que General Motors puede acudir directamente a la aduana? Es por esto que el apoderado aduanal es una opción para la empresa, es decir, para no utilizar los servicios de un agente aduanal; sin

embargo, por su propia naturaleza de apoderado no puede brindar servicio a cualquiera que se lo solicite, pues ya estaríamos hablando de un agente aduanal.

No obstante, en caso de que la empresa pretenda realizar operaciones en más de una aduana (situación que normalmente ocurre) requeriría contar con un número mayor de empleados y oficinas suficientes para atender todas sus operaciones, lo que sin duda impactaría en sus costos.

Asimismo, la posibilidad de otorgar más patentes está prevista en la Ley Aduanera para la autoridad misma, pero habría que analizar las razones por las cuales en estos últimos 10 años no se ha abierto esa posibilidad, situación que tampoco analiza la COFECO al emitir sus sugerencias.

Es importante resaltar que en diversos foros, funcionarios de la Secretaría de Economía y del SAT se han pronunciado en el sentido de que el agente aduanal debe continuar en la dinámica de la integración de servicios de la cadena de suministro.

3. Política y Legislación de comercio exterior

Los aranceles o impuestos que deben pagar las mercancías extranjeras al introducirse al mercado mexicano están regulados como todas las contribuciones, en primer lugar, al cumplimiento de los principios constitucionales establecidos en el artículo 31 fracción IV.

En efecto, todo arancel o impuesto debe establecerse en una ley formal y materialmente considerada; es decir, expedida por el Congreso de la Unión, según el principio de legalidad, debe ser proporcional, equitativo y destinarse al gasto público.

Respecto de los impuestos de importación, el principio de legalidad del precepto citado, se cumple a partir de dos actos legislativos: a) expedición de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación, que periódicamente expide el Congreso de la Unión, estableciendo las tarifas respectivas y b) mediante la

expedición de la Ley de Comercio Exterior, que delega en el Ejecutivo Federal (delegación unipersonal) la facultad de modificar las cuotas de las tarifas de los impuestos de importación y exportación, facultad que según lo prescribe el artículo 131 constitucional en su párrafo segundo, sólo puede ejercerse para enfrentar situaciones de urgencia y satisfacer los objetivos mencionados en dicho precepto. En síntesis, los principios de legalidad o de reserva de ley, con el claro destino de orientarse a sufragar el gasto público, deben estar presentes en las contribuciones al comercio exterior, a la luz además de la fracción XXIX, inciso primero, del artículo 73 de la CPEUM.

Con base en lo anterior, plantear la eliminación de aranceles a tasa cero por parte de un funcionario distinto al titular del Ejecutivo, es una afirmación anticonstitucional y por lo tanto, carente de toda legalidad.

El otro fundamento constitucional que regula los aranceles y las barreras no arancelarias, es el artículo 131 párrafo segundo de la Constitución, texto que a la letra dice: “Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aun prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer, ni dictar, en el Distrito Federal, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117.

El ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso, y para crear otras; así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.”

Esta facultad privativa del Congreso en materia de política comercial, está destinada a que el titular del Ejecutivo exclusivamente, está autorizado a regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o realizar cualquier propósito en beneficio del país.

Conviene recordar que esta facultad delegada por el Congreso se decretó en el año 1951 y el dictamen elaborado por las Comisiones unidas seguido de puntos constitucionales y de aranceles y comercio exterior, expresa el contenido teleológico de la reforma constitucional y que nos permitimos textualmente reproducir: “Esta adición tiene por objeto capital erigir a la categoría constitucional la costumbre en el Estado Mexicano, establecida por una imperiosa ley de necesidad, de otorgar al Ejecutivo Federal la facultad de cooperar con el Congreso de la Unión mediante ciertas oportunas regulaciones a la mejor eficiencia del sistema fiscal, haciendo factible la adecuada elasticidad de los aranceles como medio de consolidación de la política económica del país y de realizar los esenciales fines de carácter social, demográfico, exterior, etc., encaminados a favorecer el desarrollo de las industrias nacionales, lograr su florecimiento, equilibrar y estimular la producción, regular el comercio internacional, etcétera.”¹

Como se observa, en ningún momento el mito de la eficiencia puede servir de base para rebajar y eliminar los aranceles y por el contrario, como lo hacen en la mayoría de las naciones industrializadas, las tarifas cumplen la tarea de defender los segmentos de mercados nacionales que aún subsisten en gran medida en esta era de la globalización.

La Ley de Comercio Exterior, reglamentaria del mencionado párrafo segundo del 131 constitucional, en sus artículos cuarto y quinto, regula el ejercicio de estas facultades delegadas por el Congreso al titular unipersonal del Ejecutivo Federal, de tal suerte que las atribuciones que se pretende extender a organismos como la

¹ Patiño Manffer, Ruperto, La Constitución Mexicana frente a la apertura comercial, en José Luis Calva, obra colectiva, México en el mundo: inserción eficiente, Porrúa, UNAM, Vol. 3, México, 2007, página 109.

COCEC en el documento de la COFECO que cuestionamos, una vez más carecen de todo sustento constitucional y legal.

4. De las medidas no arancelarias

Según la COFECO “Las regulaciones y restricciones no arancelarias, se han diseñado (¿Dónde y cuándo?) para responder a necesidades específicas en temas de salud, seguridad y medio ambiente, y en su caso, para la atención de coyunturas particulares. Hoy se carece de homogeneidad regulatoria, lo que provoca efectos negativos en las operaciones de comercio exterior, obligando a los usuarios a enfrentar procedimientos, requisitos, criterios, e incluso lenguajes regulatorios diferentes...” (Pág. 5).

Una vez más la COFECO cae en el autismo económico e ignora que este rubro en el comercio internacional, es de los más conflictivos y frecuentes, y que ni el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al comercio de la OMC, ni el capítulo IX de Barreras Técnicas al Comercio del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), han podido enfrentar con éxito la apertura global de estas barreras, como lo postula la Comisión.

Como una evidencia de que las barreras no arancelarias no se eliminan con actos unilaterales voluntaristas de gobierno, incluimos una lista por producto de estas barreras no arancelarias que Estados Unidos, nuestro principal socio comercial, tiene vigente a quince años del TLCAN: azúcar (*Sugar Program*); soya (*Program Crops*); algodón (*CCIA*); camarón (*Endangered Species Act*); carne bovina (*Animal and Plant Health Inspection Service*); carne procesada (*Food Safety and Inspection Service-FSIS*); maderas tropicales (*Cites*); tabaco (*American Blend*); acero (*Voluntary Restraint Arrangements*); calzado (tarifas entre 55 y 78% ad valorem); etanol; lácteos (*Dairy Export Incentive Program*); jugos de fruta (*Florida Department of Citrus-FDOC*); textiles (*Textiles Monitoring Body* de la OMC).

A estas barreras por producto se suman barreras a servicios como la *Container Security Initiative* (CSI) y la Ley de Bioterrorismo; la sección 301 de la *Trade Act* de

1974; la sección 201 sobre salvaguardas; la sección 337 de la *Tariff Act* de 1930; la sección 232 de la *Trade Act* de 1962; la sección 303 de derechos compensatorios y la sección 731 antidumping, sin olvidar la *Buy American* de 1933 para acceder al mercado de las compras gubernamentales.

El universo de las barreras, tanto arancelarias como no arancelarias, tiene un marco constitucional, legal e internacional, que escapa totalmente a las temerarias afirmaciones y opiniones contenidas en el documento de la COFECO. Este esfuerzo voluntarista y de apertura a las importaciones mundiales, que allí se expresa, debiera orientarse a evidenciar, y por qué no, denunciar las prácticas comerciales existentes en los mercados del norte, para en una evaluación de estrategia de regulación o desregulaciones espejo, intentar aplicar o dismantelar los pocos instrumentos que aún rigen en el comercio exterior mexicano. Esa evaluación demostraría a COFECO que con medidas unilaterales no se apoya a los exportadores nacionales y que por el contrario, se fomenta la importación masiva e indiscriminada de productos y servicios extranjeros.

5. Economía comparada y ficción de la COFECO

En el documento aquí analizado, la Comisión Federal de Competencia “propone medidas adicionales para favorecer el proceso de competencia y libre concurrencia en las actividades de comercio exterior de mercancías y, con ello, fortalecer la competitividad del país en beneficio de la sociedad” (Pág. 1).

Es necesario examinar cuidadosamente —con especial amplitud de miras— este paquete de propuestas, por las siguientes razones:

En primer lugar, porque debido a su carácter de institución nacional (y no supranacional), la COFECO no tiene atribuciones sobre las políticas, regulaciones e instituciones de comercio exterior de otros países, de manera que sus propuestas están, por naturaleza, circunscritas casi por completo al proceso de “competencia y libre concurrencia” en la parte relativa a las importaciones de mercancías que realiza México.

En la parte relativa a las exportaciones de nuestro país, la única atribución de la COFECO y de otras autoridades mexicanas consiste en facilitar las exportaciones de mercancías nacionales, mediante disposiciones administrativas, desarrollo de infraestructura o estímulos fiscales o de otro tipo. Por eso, las propuestas de la COFECO tienen incidencia sólo marginalmente sobre la exportación mexicana de mercancías. Por el contrario, las políticas, regulaciones e instituciones de comercio exterior que primordialmente afectan a nuestras exportaciones de mercancías, caen bajo la soberanía económica de los países con los que México comercia, o bien, son materia de los tratados o acuerdos bilaterales, trilaterales o multilaterales suscritos por México como parte contratante.

Esta aclaración es relevante para fijar el alcance de las medidas que la COFECO propone para “favorecer el proceso de competencia y libre concurrencia”, que afectan primordialmente a las importaciones de mercancías que realiza México pero no inciden en la creación de un entorno de “competencia y libre concurrencia” en los mercados a los que nuestro país exporta.

En este sentido, hay que recordar que si bien el modelo teórico magistralmente formulado por Adam Smith, contempla un mundo en que los agentes privados actúan en mercados libres, donde ningún oferente ni demandante es capaz de influir decisivamente en la determinación de los precios y de las condiciones del comercio, la realidad es distinta. En el comercio internacional realmente existente hay poderes económicos dominantes (monopolios u oligopolios); hay Estados nacionales actuando en respaldo de sus empresas mediante políticas industriales, comerciales, financieras, de ciencia y tecnología, infraestructura, etcétera, que promueven el desarrollo de actividades económicas específicas. El modelo ideal de Adam Smith es, sin duda, una construcción teórica útil precisamente como simplificación de la realidad, pero no hay que confundirlo con la realidad del comercio internacional verdaderamente existente.

Por ello, lo peor que puede hacer un país en este mundo real es adoptar unilateralmente políticas y prácticas que propicien relaciones de comercio internacional más asimétricas contra sí mismo.

Una segunda cuestión general a considerar, es la pretensión de la Comisión Federal de Competencia de que las medidas que propone en materia de comercio exterior conducen a “fortalecer la competitividad del país en beneficio de la sociedad”.

Aun si las medidas propuestas fueran realmente atinadas, la pretensión de la COFECO es inexacta, puesto que la competitividad de las naciones tiene una gran cantidad de determinantes y según reconoce la propia COFECO, “el contenido de este documento no prejuzga sobre aspectos de índole distinta, toda vez que no son competencia de esta autoridad” (Pág. 1).

Ahora bien, los factores determinantes de la competitividad de las naciones son tan numerosos, que el prestigiado *International Institute for Management Development*, encargado de elaborar anualmente un riguroso indicador general de competitividad internacional, construye su indicador a partir de más de 300 criterios objetivos de evaluación, agrupados en cuatro *megaindicadores*: 1) *desempeño macroeconómico*, que incluye el comportamiento del producto nacional, del empleo, del comercio internacional, de la inversión, de los precios, etcétera; 2) *infraestructura*, que incluye infraestructura básica, es decir, carreteras, puertos, agua potable y otras; infraestructura tecnológica y científica; servicios de salud y ambientales, etcétera; 3) *eficiencia del gobierno*, definida como el grado en que las instituciones y políticas públicas favorecen la competitividad, considerando variables como democracia, legalidad, política fiscal, regulación de mercados financieros y gasto en educación; y 4) *eficiencia empresarial*, definida como el grado en que las empresas logran innovaciones, rentabilidad y comportamiento responsable, considerando variables tales como prácticas gerenciales, manejo financiero y relaciones laborales².

Precisamente en atención a esta complejidad, el concepto de “competitividad sistémica” fue acuñado por especialistas académicos considerando integralmente los múltiples factores que determinan las ventajas competitivas de

² Véase International Institute for Management Development, *World Competitiveness Yearbook 2008*, IMD, Lausanne, 2008.

las naciones. Ahora bien, cabe subrayar que los tres primeros megaindicadores de competitividad (macroeconomía, infraestructura y gobierno) no dependen de la voluntad individual de cada empresario, sino principalmente del Estado, es decir, de las instituciones y políticas públicas. Más aún, dentro del cuarto megaindicador de competitividad, la rentabilidad de las empresas conjuntamente consideradas está influida por variables macroeconómicas (como la tasa de interés y el tipo de cambio), cuyo comportamiento depende también de las instituciones y políticas públicas.

En consecuencia, los diseñadores de políticas de comercio exterior y de competitividad en general deberían cobrar plena consciencia de esta realidad: cada empresario quisiera ser el mejor del mundo en su respectivo campo. Conseguirlo, sin embargo, requiere múltiples *precondiciones* que escapen de las decisiones individuales: variables macroeconómicas favorables (particularmente tasas de interés que incentiven la inversión física y tipo de cambio competitivo, no sobrevaluado); un sistema nacional eficiente de investigación científico-tecnológica, que permita acceder a la información de punta, seleccionar, adaptar y generar tecnologías; recursos humanos calificados; infraestructura carretera, portuaria, etcétera, suficiente y competitiva; incentivos fiscales durante la fase de despegue y consolidación de los proyectos, similares a los que favorecen a fabricantes coreanos, japoneses e incluso estadounidenses en industrias consideradas estratégicas; una *política comercial pragmática* que incluya instrumentos eficaces de protección contra prácticas desleales de comercio así como salvaguardas para ramas de la producción inmaduras pero con potencial comprobado o altamente relevantes por sus efectos multiplicadores; créditos preferenciales para la micro y pequeña empresa (similares a los existentes en Estados Unidos o la Unión Europea); un sistema de compras gubernamentales favorable a la planta productiva nacional e instrumentos sectorizados de fomento —como los aplicados en Corea del Sur y Taiwán, pero también en Japón y en países de mayor abolengo industrial— que alienten el desarrollo de la planta productiva e incidan eficazmente en la articulación de las cadenas productivas.

Por ello, hasta el Banco Mundial ha reconocido la importancia de las políticas públicas en el desarrollo económico. Por ejemplo, en su *Informe sobre el desarrollo mundial 1997*, sugestivamente subtulado El Estado en un mundo en transformación, señala: “Muchas de las economías con mayor tradición industrial se valieron de diversos mecanismos para estimular el crecimiento del mercado en sus etapas iniciales de desarrollo. Más recientemente, el Japón, la República de Corea y otros países de Asia oriental, además de asegurar la existencia de los factores económicos, sociales e institucionales fundamentales, han utilizado toda una gama de instrumentos para la promoción del mercado. En algunos casos, las intervenciones han sido bastante complejas, por ejemplo, el uso de subvenciones en forma muy estratégica”.³

Por consiguiente, podemos concluir que para aprovechar plenamente nuestro potencial de desarrollo en materia de competitividad, es necesario hacer a un lado la visión según la cual la competitividad es un simple resultado de la libre competencia comercial (*id est*, del simple accionar de la mano invisible del mercado) y pasar a una visión realista e integral de la competitividad, donde el Estado asuma y cumpla eficazmente sus responsabilidades —económicas e institucionales— en el desarrollo de la competitividad nacional.

Una de estas responsabilidades consiste en aplicar políticas de comercio exterior pragmáticas, no ideologizadas, que no coloquen a nuestra economía en una relación asimétrica de comercio internacional, desventajosa para México.

Este último es lamentablemente el caso de importantes medidas que la COFECO propone en el documento aquí analizado, como se ilustra en los siguientes puntos:

Reducir todos los aranceles a una tasa cero

Por su importancia económica, la principal propuesta presentada por la Comisión Federal de Competencia en materia de comercio exterior consiste en “iniciar un programa para reducir de manera gradual todos los aranceles a una tasa cero integrado por dos fases” (Pág. 40).

³ Véase The World Bank, *World Development Report 1997*, Washington, D.C., 1997.

Es asombroso: si la plena desgravación de las importaciones (arancel cero generalizado) es tan benéfica para la prosperidad económica y el bienestar social de las naciones ¿por qué ninguna de las grandes economías industrializadas la ha realizado?

En efecto, de acuerdo con las más recientes cifras del Banco Mundial (citadas por la propia COFECO: op. cit., Pág. 7), el índice general de restricción arancelaria al comercio fue de 8.39% en Japón, 4.72% en la Unión Europea, 4.14%, en Canadá y 2.9% en Estados Unidos.

En una visión retrospectiva, ninguna de las naciones de mayor abolengo industrial logró desarrollarse en un marco de liberalización unilateral de su comercio exterior. Por ejemplo, desde 1821 hasta 1940, el arancel promedio ponderado en Estados Unidos osciló entre el 22% y el 52% (con un promedio arancelario cercano al 40%)⁴ y todavía en 1989 el arancel promedio simple en Estados Unidos fue de 6.3% y su promedio ponderado, de 4.4%.⁵

En este último año, casi al inicio de la Ronda Uruguay del GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*) Canadá tenía un arancel promedio simple de 8.8%, con un promedio ponderado de 7.3% y en los países que hoy integran la Unión Europea, las cifras fueron 8.7% y 7% respectivamente; en tanto que en la segunda economía del planeta, Japón, las cifras fueron de 6.7% y 3.4%. Así, ninguna de las potencias económicas del mundo ha fincado su éxito en una política comercial de arancel cero⁶.

Entre los países de nueva industrialización —con excepción de los muy singulares casos de Hong Kong y casi Singapur—, ningún otro país aplica esta extraña política. Baste un ejemplo: en Corea del Sur, el arancel promedio simple —según las más recientes cifras del Banco Mundial⁷— fue de 9% y el arancel promedio ponderado de 9.3%; mientras que en México las cifras fueron de 9.2% y 3%

⁴ Stanley Fischer y Rudiger Dornbusch, *Economía*, McGraw-Hill, México, 1988.

⁵ The World Bank, *1998 World Development Indicators*.

⁶ Idem.

⁷ The World Bank, *2007 World Development Indicators*.

respectivamente. Sin embargo, con menos liberalización comercial, Corea del Sur brincó del subdesarrollo al desarrollo: su PIB per cápita pasó de 1,938.8 dólares corrientes en 1982 a 19,750.8 dólares en 2007; mientras que el PIB per cápita de México, apenas pasó de 2,708.1 dólares corrientes en 1982 a 8,478.9 dólares en 2007⁸.

Finalmente, entre las economías emergentes de acelerada industrialización, tampoco existen países con política de arancel cero. En China, por ejemplo, la tasa arancelaria media simple fue de 9.2% y el arancel promedio ponderado fue de 4.9%. Con mayor protección comercial que México, la economía china ha crecido a una tasa media del 10.1% anual durante los últimos tres lustros, mientras que en México la tasa media ha sido del 2.9% anual. En India, el arancel promedio simple fue de 17% y el promedio ponderado fue de 14.5%, pero su tasa de crecimiento ha sido 6.7% anual durante el mismo lapso⁹.

En suma: en el mundo realmente existente no hay evidencia empírica de que una política comercial de arancel cero para las importaciones sea la llave mágica del pasaje a la prosperidad.

La razón es sencilla: las realidades de la economía (en general) y del comercio internacional (en particular) no se ajustan a la visión librecambista. Más aún, las imperfecciones de los mercados (con información incompleta y asimétrica, frecuentemente oligopólicos o segmentados, etcétera), los rendimientos crecientes a escala, los factores institucionales que condicionan el desarrollo y difusión del conocimiento y la tecnología, así como los efectos externos del desarrollo de sectores productivos específicos (fenómenos que han sido rigurosamente analizados por la investigación económica moderna, justificando las intervenciones gubernamentales) están fuera de la visión librecambista. Como señaló Paul Krugman hace dos décadas: “el modelo idealizado en que se basa la defensa clásica del libre comercio ha dejado de ser útil. El mundo es más complejo y no hay duda de que las complejidades plantean, en principio, la posibilidad de

⁸ Con base en International Monetary Found, *World Economic Database*.

⁹ Con base en fuentes citadas en las dos notas previas. Los crecimientos económicos están calculados con las series del PIB a precios constantes en la moneda nacional de cada país.

una política comercial o industrial activa y exitosa”¹⁰. Por eso, el *comercio administrado y la política industrial activa* son prácticas habituales en los países desarrollados y en los recientemente industrializados, cuyas políticas económicas son pragmáticas y no librecambistas.

De hecho, cuando en 1991 México iniciaba las negociaciones para incorporarse al área de libre comercio de América del Norte —previamente constituida por Estados Unidos y Canadá—, el Banco Mundial reportaba que los países industrializados miembros de la OCDE sometían a *regulaciones no arancelarias*, que son la *forma moderna del proteccionismo comercial*, al 48.5% de sus importaciones (en valor) y que los Estados Unidos sometían a barreras no arancelarias al 44% del valor de sus importaciones¹¹. Después de la Ronda Uruguay esta forma de proteccionismo comercial moderno se ha reducido, pero aún es enorme y actualmente las regulaciones no arancelarias son más frecuentes en los países desarrollados que en los países atrasados o de desarrollo medio.

Por eso, el disparado campo de juego del comercio internacional es materia de constantes debates en los foros internacionales. Por ejemplo, en el Resumen del Informe del Grupo de Alto Nivel sobre la Financiación para el Desarrollo, presentado en la *Cumbre de Monterrey* de la Organización de las Naciones Unidas (que se realizó en marzo de 2002), se indica: “*Los principales beneficiarios de la liberalización del comercio han sido los países industrializados. Los productos de los países en desarrollo siguen encontrando importantes obstáculos en los mercados de los países ricos. Entre ellos figuran no sólo los productos agrícolas, que siguen siendo objeto de una perniciosa protección, sino también numerosos productos industriales sujetos a obstáculos arancelarios y no arancelarios*”.

¹⁰ Paul R. Krugman, *Strategic trade policy and the new international economics*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press, 1986

¹¹ Banco Mundial, *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1991*, Washington, D.C., 1991.

Unilateralidad de la desgravación como agravante

Lo peor es que la desgravación unilateral de nuestras importaciones en favor de países con los que México no tiene tratados de comercio, implica que no se negociaría previamente un trato equivalente por parte de esos países.

En consecuencia, la desgravación arancelaria unilateral de México agrandaría nuestro déficit comercial con esos países. No hay que olvidar que el déficit comercial de México con China pasó de 341.7 millones de dólares en 1993 a 27,848.3 mdd en 2007 y que nuestro déficit comercial con los Nic's (*Newly Industrializing Countries*) asiáticos pasó de 1,923.9 mdd a 19,583.3 mdd en igual periodo.

Es cierto que parte de este déficit está compuesto por operaciones asociadas con las maquiladoras, cuyos productos se exportan básicamente a Estados Unidos.

Pero también existe un déficit comercial con esas naciones, derivado de bienes destinados a satisfacer la demanda interna de México.

En consecuencia, la desgravación unilateral y general de nuestras importaciones podría traer consigo considerables efectos negativos netos sobre la planta productiva mexicana.

Ya lo había advertido hace casi dos siglos el brillante economista alemán Federico List: "Los intentos de algunas naciones en el sentido de implantar unilateralmente la libertad de comercio, nos revelan que así no se logra otra cosa que sacrificar la prosperidad propia sin ventaja para la humanidad entera. Sin duda alguna, cualquier persona prudente tendría por insensato a un gobierno que, invocando los beneficios y la racionalidad de la paz eterna, desarmara unilateralmente sus ejércitos [...] Semejante gobierno haría lo que la escuela clásica de economía exige de los gobiernos invocando las ventajas del libre

cambio: que dismantelen unilateralmente sus sistemas de protección comercial”.¹² La analogía de List es inmejorable.

Por eso, en vez de que México realice unilateralmente la reducción a cero de todos sus aranceles de importación, lo menos que debe hacer es negociar previamente, con los correspondientes países, un trato equivalente.

No hay que olvidar lo que realmente ocurre en la “aldea global”: aunque algunos países desarrollados pregonan e imponen a numerosos países en desarrollo el librecombaio y la rectoría irrestricta del mercado en los procesos económicos; en sus propios territorios, todos los países desarrollados aplican pragmáticamente estrategias de mercado administrado, conservando amplios márgenes de intervención estatal en la promoción de su desarrollo económico así como en la elevación de su bienestar social.

Por el contrario, los países que realizan unilateralmente procesos de liberalización comercial quedan supeditados a las señales inmediatas del *mercado* (un mercado, por cierto, altamente distorsionado por las corporaciones transnacionales y por las políticas comerciales e industriales de los países exitosos), sin horizonte estratégico de largo plazo, con creciente desigualdad y desarticulación de sus plantas productivas, permanente vulnerabilidad financiera e inquietante deterioro social y ecológico.

No está al alcance de México poner fin a las asimetrías en la globalización; pero sí es factible desplegar una estrategia propia de desarrollo e inserción en la economía internacional, congruente con nuestro crecimiento económico sostenido y bienestar social.

Excepciones de desgravación y estudios de impacto.

La propuesta de la Comisión Federal de Competencia de “reducir todos los aranceles aplicados a una tasa cero” contempla excepciones “en los casos

¹² Federico List, *Sistema Nacional de Economía Política* (1941), edición Fondo de Cultura Económica, México, 1942.

donde el Ejecutivo Federal determine, con base en un análisis beneficio-costo, que estas acciones tendrán un impacto neto negativo en el bienestar de la población en general” (Pág. 40).

Es también asombroso: en lugar de que los análisis beneficio-costo sean realizados por la Comisión Federal de Competencia para demostrar las bondades de las acciones que propone, lo que postula es invertir la carga de la prueba, lo cual en la práctica mexicana significa: “mátalos y después averiguas”.

Alerta: una vez realizada la desgravación no sólo hay daño ya hecho, sino que revertirla tiene costos adicionales.

No hay duda: “los pueblos que no aprenden su historia están obligados a repetirla”. Permítasenos, por eso, aducir sólo un pasaje de nuestra historia reciente.

Cuando el gobierno de Salinas decidió integrar la totalidad del sector agropecuario mexicano en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte —cosa que no hizo Canadá, al dejar fuera segmentos relevantes de su sector agropecuario—, arrancó del supuesto de que la liberalización comercial traería consigo una “sustitución de cultivos en los segmentos tradicionales de baja productividad, a favor de productos con un potencial mayor orientado al mercado externo, de modo que se elevará el ingreso de los productores agropecuarios”. Para los productos considerados más vulnerables —lácteos, maíz, frijol, etcétera— se establecieron “plazos largos (10 años) o extralargos (15 años) de desgravación en México”, suponiendo que tales eran los “plazos de apertura adecuados, con la suficiente gradualidad para lograr la reconversión y ajuste de la producción agropecuaria en el país”¹³. Desde luego, jamás se planteó qué ocurriría si estos supuestos resultaban equivocados.

Casi doce años después de la entrada en operación del TLCAN, el Banco Mundial encontró que los programas agropecuarios aplicados en México “no han sido

¹³ Véase SARH, *El sector agropecuario en las negociaciones del TLC*. México, 1992; y Luis Téllez Kuenzler, *La modernización del sector agropecuario y forestal*, México, FCE, 1994.

exitosos para lograr las metas establecidas, que consisten en apoyar a los productores nacionales de productos básicos para ajustarse a la competencia internacional a partir del TLCAN y contribuir a que los agricultores cambien a cosechas más competitivas”.¹⁴ Más aún, desde una perspectiva más general, el Banco Mundial ha reconocido con humildad: “Se puede decir que el sector agropecuario ha sido objeto de las reformas estructurales más drásticas (la liberalización comercial impulsada por el GATT y el TLCAN, la eliminación de controles de precios, la reforma estructural sobre la tenencia de la tierra), pero los resultados han sido decepcionantes: estancamiento del crecimiento, falta de competitividad externa, aumento de la pobreza en el medio rural”¹⁵.

De allí el reclamo campesino de renegociar el TLCAN, que ha estado presente desde la entrada en operación del mismo y se ha expresado en magnas manifestaciones populares como las realizadas en enero de 2008, a raíz de la última ronda de liberalizaciones comerciales, que incluye al maíz y al frijol. Su razón deriva de las enormes asimetrías agrícolas que existen entre México y los países desarrollados del TLCAN.

Durante el quinquenio 2002-2006 cosechamos en México 2.8 toneladas de maíz por hectárea, contra 9.2 toneladas en Estados Unidos y 8.1 toneladas en Canadá; cosechamos 789 kilogramos de frijol por hectárea, contra 1,825 kilogramos en Estados Unidos y 1,935 kilogramos en Canadá, etcétera. En productividad laboral, la brecha es más profunda: el valor bruto de la producción agropecuaria por trabajador agrícola durante el trienio 2004-2006 ascendió a 4,150 dólares anuales en México, contra 86,280.8 dólares en Estados Unidos y 76,709 dólares en Canadá.

Entre las razones explicativas de esas asimetrías en productividad, destaca la desigualdad en la provisión de insumos y maquinaria agrícola. De acuerdo con las más recientes cifras de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Estados Unidos cuenta con 1.7 tractores por cada trabajador agrícola y Canadá con 2 tractores por trabajador, mientras que

¹⁴ Banco Mundial, *Generación de ingreso y protección social para los pobres*, 2005.

¹⁵ Banco Mundial, *Estrategia de Asistencia para el País 2002*, Reporte 23849-ME.

México apenas tiene 3.8, por cada 100 trabajadores agrícolas; en Estados Unidos se aplican 7.2 toneladas de fertilizantes por trabajador agrícola y en Canadá 7.5 toneladas, mientras que en México sólo se aplican 0.2 toneladas, etcétera.

A las asimetrías tecnológicas se agregan las desigualdades en dotación de recursos naturales. Mientras Estados Unidos cuenta con 63.6 hectáreas de cultivo por trabajador agrícola, de las cuales 7.9 son irrigadas, además de 83.3 hectáreas de pastizales y 87.2 hectáreas de bosques; México sólo cuenta con 3.2 hectáreas de cultivo por trabajador agrícola, de las cuales apenas 0.7 hectáreas son de riego, 9.3 hectáreas de pastizales (en su mayoría de mala calidad) y 5.7 hectáreas de bosques. En Canadá, las superficies por trabajador agrícola son de 146.8 hectáreas de cultivo; 2.1, irrigadas; 43.4, de pastizales y 985.4, de bosques.

Por si fuera poco, la calidad de las tierras maiceras —en términos termopluiométricos, edafológicos y topográficos— era (y es) también superior en Estados Unidos. En su enorme cordón cerealero, cada año caen del cielo, en promedio quinquenal, 1,489 milímetros de agua, mientras que en las mejores tierras temporeras de México la precipitación pluvial es de apenas 865 milímetros por año. Además, durante la época de la floración del maíz, cuando la planta consume mayor cantidad de luz solar, en el cordón cerealero de Estados Unidos el sol sale a las cuatro de la mañana y se oculta después de las diez de la noche; mientras que en México, situado dos paralelos abajo en el globo terráqueo, no hay días tan largos.

Finalmente, la ventaja competitiva de Estados Unidos en políticas agrícolas también es apabullante. De hecho, si ese país logró convertirse en la primera potencia agropecuaria del planeta, ha sido gracias a sus políticas de fomento, cuyo origen se remonta a la *Ley Morrill* de 1862 (que creó las instituciones de educación, investigación y extensionismo diseminadas en la campaña estadounidense) y cuya conformación integral culminó con la *Farm Bill* de 1933, que estableció el sistema de precios de soporte para los principales productos agropecuarios, otorgando certidumbre a la producción rural y favoreciendo así la capitalización y tecnificación de las granjas. En el trienio 2004-2006, según cifras

de la OCDE, los subsidios totales a la agricultura como porcentaje del valor bruto de la producción agropecuaria representaron el 42.99% en Estados Unidos; el 17.5%, en México y el 33.6%, en Canadá.

No obstante estas asimetrías, el gobierno de Salinas decidió integrar la totalidad del sector agropecuario mexicano en el TLCAN, cosa que no hizo Canadá, al dejar fuera productos sensibles como leche, algodón, azúcar, pollos, huevo y otros.

Desde luego, investigadores universitarios alertaron oportunamente sobre la falsedad de los supuestos en que se basó la completa inclusión del sector agropecuario en los compromisos de liberalización comercial. De hecho, cifras similares a las antes expuestas (pero anteriores) pueden encontrarse en el libro La agricultura mexicana frente al tratado trilateral de libre comercio (varios autores), publicado por la Universidad Nacional Autónoma de México y Juan Pablos Editor en 1992, cuando apenas comenzaban las negociaciones del TLCAN. En este libro se advierte: “No podemos razonablemente pensar que lograremos en un futuro previsible la equiparación con nuestros vecinos del norte, porque la capitalización y la innovación tecnológica avanzan también en esos países, y, con harta frecuencia, más rápido que en México. De igual modo, es ilusorio suponer que México puede ganar a Estados Unidos una *guerra de tesorías*, es decir de subsidios al campo”. El destino nos alcanzó.

Hoy día, los errores de previsión de quienes indujeron la liberalización completa del comercio agrícola entre México y Estados Unidos están plenamente corroborados, pero no hay remedio retrospectivo.

Por eso, en lugar de que los estudios de impacto para la completa desgravación arancelaria —basados en análisis beneficio-costos— se realicen después de aprobadas las reformas que propone la Comisión Federal de Competencia, conviene realizarlos antes de que se aprueben.

Adicionalmente, la COFECO también se pronuncia sobre la dispersión de las tarifas, lo cual es consecuencia de las asimetrías productivas; por lo que una

homogeneización unilateral sería violatoria del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías.

Todos los países desglosan y desagregan su tarifa, y por ejemplo, la de USA tiene hasta doce y quince subfracciones, derivadas del sexto dígito obligatorio del Sistema Armonizado.

El desagregar las fracciones arancelarias en más de seis dígitos permite estandarizar la denominación de las mercancías y generar la estadística necesaria para análisis comerciales y de riesgo, aspectos que ignora la COFECO.

Con base en todas las consideraciones expuestas en este documento, la Confederación Latinoamericana de Agentes Aduanales propone a la Comisión Federal de Competencia que los rubros mencionados sean analizados profundamente por las autoridades responsables y los usuarios del comercio exterior, de una forma abierta y responsable, con una verdadera discusión de temas y no una serie de exposiciones a oídos sordos; con el ánimo de que cada ente asuma la responsabilidad de trabajar, modificar o eliminar procesos perjudiciales para la competitividad del sector.