

El Tratado de Libre Comercio Triángulo del Norte-México*

Aldo Flores Quiroga

En junio de este año entró en vigor el tratado de libre comercio de México con El Salvador, Guatemala y Honduras, los tres países que integran el área conocida como el Triángulo del Norte (TN) centroamericano. Este acuerdo se agrega a los 11 que México ya tiene firmados. Con él suman 32 las naciones que brindan acceso preferencial a los productos de los exportadores mexicanos.

No obstante la existencia de otros acuerdos de libre comercio previamente firmados, el Tratado de Libre Comercio Triángulo del Norte-México (TLCTNM) tiene un lugar especial en la política exterior de nuestro país. Por un lado, al proporcionar bases para intensificar el intercambio de bienes y servicios, fortalece los lazos históricos y culturales que nos unen a Centroamérica. Por el otro, al expandir el volumen de comercio apoya la generación de empleos y el proceso de desarrollo económico y social de toda la región centroamericana. Mayor empleo implica mayor prosperidad, menor insatisfacción social y, por lo tanto, menores riesgos de inestabilidad política regional y de conflictos armados.

* Agradezco a Carlos Ramírez, Samuel Reyes y Claudia Morales su entusiasmo y apoyo en la investigación de este artículo.

El presente artículo reseña brevemente las razones, características e implicaciones de la negociación del TLCTNM. La discusión sigue este orden, y pretende proporcionar al lector elementos de juicio sobre la relevancia de tal acuerdo.

Las razones del TLCTNM

Diversos factores económicos y políticos explican la importancia para México del TLCTNM. Los económicos están íntimamente ligados a la estrategia de desarrollo orientada hacia el mercado externo, adoptada por nuestro país en 1985. Los políticos se insertan en la agenda de seguridad nacional y se ubican en el imperativo de contar con países vecinos prósperos para reducir al máximo la inestabilidad regional.

Factores económicos

En la firma de cualquier tratado de libre comercio subyacen por lo menos tres objetivos: elevar la eficiencia del aparato productivo, establecer un marco de certidumbre para el comercio y la inversión y generar empleos apoyados en el sector exportador. Para México, estos objetivos cobraron importancia a raíz del agotamiento del modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones y de la crisis de la deuda externa de 1982. El fin de la estrategia de sustitución de importaciones dejó en claro que la vía para crear nuevas fuentes de empleo debería dirigirse también al mercado externo. La crisis de la deuda, por otro lado, resaltó la necesidad de generar una oferta exportable competitiva con la cual generar divisas para pagar las obligaciones financieras del país.

La fórmula que México eligió para incrementar el número de empleos y una oferta exportable competitiva fue el modelo

de desarrollo orientado al mercado externo. El lanzamiento de esta nueva estrategia, en 1985, comenzó con la liberalización unilateral de la economía mexicana, como mecanismo para elevar la eficiencia del aparato productivo nacional. Pero pronto fue evidente su limitación: no bastaba con ofrecer productos mexicanos si sus condiciones de acceso a los mercados internacionales eran inciertas. Por sí sola, la liberalización comercial unilateral ni abría nuevos mercados ni establecía un marco de certidumbre para el productor nacional.

Mayores beneficios estarían al alcance de la población del país al complementar la liberalización comercial con negociaciones multilaterales y bilaterales para expandir las posibilidades de exportación. México, por lo tanto, negoció su ingreso al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés), sustituido en 1994 por la Organización Mundial del Comercio (OMC), y se acercó a foros de cooperación como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Mecanismo de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés). Casi al mismo tiempo, inició la negociación de acuerdos sectoriales con Estados Unidos para regir el comercio de productos específicos en los que México tenía ventajas competitivas, como los de las industrias de autopartes, del acero y textiles. Estos acuerdos sectoriales, sumados a dos memorandos de entendimiento que el gobierno mexicano firmó con el estadounidense en los años ochenta para delimitar el uso de subsidios a la exportación, la protección de la propiedad intelectual y las inversiones, abrieron la puerta para la firma en 1994 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

Con el TLCAN el gobierno mexicano sentó las bases para cumplir con los tres objetivos mínimos arriba mencionados. Sin embargo, aún subsistía un problema: el TLCAN creó incentivos para la especialización del sector exportador mexicano en el

mercado norteamericano, dado que contaría con un acceso más privilegiado a las economías estadounidense y canadiense que a la de cualquier otra del mundo.

Para reducir los riesgos de una especialización de este tipo, México decidió firmar tratados de libre comercio con otros países y regiones: Chile (1992), Costa Rica (1995), Colombia y Venezuela (1995), Bolivia (1995), Nicaragua (1998), Israel (2000), Unión Europea (2000), Asociación de Libre Comercio (2001). La firma del TLCTNM se inserta claramente en esta estrategia de desarrollo y diversificación de los flujos comerciales del país.

Otras razones económicas de peso que explican la negociación del TLCTNM se relacionan con el desempeño del empleo, los salarios y la inversión desde el lanzamiento de los tratados de libre comercio previos. Entre 1994 y 1999, el sector exportador generó 50% de los nuevos empleos del país, aproximadamente 1.2 millones de nuevos puestos laborales permanentes. También pagó salarios 34% superiores a los del resto de la planta productiva. En el caso de las empresas con inversión extranjera, que emplean a cerca de 20% de los trabajadores del sector formal, y generan gran parte de la oferta exportable, los salarios pagados fueron mayores en 48%. En el mismo periodo, la inversión extranjera directa acumulada alcanzó casi 60 000 millones de dólares (MDD), cifra que superó tres veces el monto captado en el periodo de seis años inmediato anterior.¹

Por último, las oportunidades de aumentar las exportaciones —es decir, de generar empleos— a países y regiones con los que México acaba de firmar un tratado de libre comercio son mayores que en el caso de mercados ya penetrados. Por ejemplo, actualmente los productos mexicanos representan 11% de las importaciones de Estados Unidos. Se espera que en el lapso de los siguientes 10 años este porcentaje crezca 15% y permanezca esta-

¹ Cifras de la Secretaría de Economía.

ble en los años subsecuentes. Esto indica que las oportunidades para generar fuentes de trabajo asociadas a exportaciones dirigidas a Estados Unidos seguirán aumentando, pero a ritmo decreciente. De ahí que el gobierno de México dé prioridad a la apertura de nuevos mercados, como el del Triángulo del Norte, para absorber la creciente mano de obra disponible en el país.

Factores políticos

Durante los 20 años que precedieron a la caída del muro de Berlín, los países centroamericanos se vieron involucrados en conflictos bélicos internos que, de extenderse por la región, habrían puesto en riesgo la seguridad de nuestro país. Los conflictos tuvieron origen tanto en el enfrentamiento este-oeste característico de la guerra fría como en las décadas de estancamiento y desigualdad económicos de los países de Centroamérica.

Por razones de seguridad nacional y principios de política exterior, México trabajó arduamente para encontrar una salida pacífica a estos conflictos e insistió, junto con los demás miembros del Grupo Contadora, en que éstos debían resolverlos los mismos países afectados y que una solución duradera no sería posible sin un cambio en las condiciones de vida de la región.

El reconocimiento de la desigualdad económica como factor impulsor de las pugnas armadas centroamericanas condujo a la búsqueda de instrumentos para revertirla. En este sentido, México cooperó con Centroamérica en diversos rubros y le brindó apoyo crediticio en los años ochenta. Quizá el símbolo más claro fue el Acuerdo de San José, firmado por nuestro país y Venezuela, para dotar de petróleo en condiciones preferenciales a las naciones centroamericanas y del Caribe y otorgarles créditos para financiar el desarrollo de su infraestructura.

En los años noventa, México y los países centroamericanos coincidieron en que la creación de nuevas oportunidades de ne-

gocios, mediante el establecimiento de una zona de libre comercio, ayudaría aun más que la asistencia a mejorar la calidad de vida de la región. Se propuso entonces explorar la posibilidad de negociar un acuerdo de libre comercio con Centroamérica, similar al que estaba en puerta con Estados Unidos. Un acuerdo de este tipo fortalecería los lazos de México con la región, estabilizaría el régimen económico y proporcionaría a los productores centroamericanos el acceso seguro y preferencial a la economía mexicana.

El camino al TLCTNM

El entorno económico y político regional descrito motivó crear la Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica a fines de los años ochenta. Los trabajos de este organismo dieron lugar a una cumbre de presidentes de México y Centroamérica en enero de 1991, en la ciudad de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas. De este encuentro, conocido como Tuxtla I, surgieron mecanismos formales de diálogo y concertación, como el Programa Mexicano de Cooperación con Centroamérica y las comisiones binacionales entre México y los Estados de la región. También surgió la iniciativa de negociar un Acuerdo de Complementación Económica, signado por nuestro país y seis naciones de Centroamérica, con objeto de crear una zona de libre comercio.

Debido a los retos internos de cada país centroamericano para consolidar sus procesos de democratización, la vía multilateral contemplada en el Acuerdo de Complementación Económica de Tuxtla I tardó en generar resultados concretos. En consecuencia, las iniciativas bilaterales surgieron como la mejor alternativa. Si bien todas las naciones involucradas iniciaron negociaciones bilaterales con México, sólo Costa Rica y Nicaragua lograron concluir las.

Para evitar que las negociaciones bilaterales frustraran el objetivo de establecer una zona de libre comercio entre México y Centroamérica, los líderes de los países miembros del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla decidieron reunirse una vez más, en 1996, con el fin de intensificar el intercambio de bienes y servicios y promover el financiamiento para el desarrollo. La ola latinoamericana de liberalización comercial y los tratados de libre comercio que México ya había firmado, sugerían que una demora en la conformación de una zona de libre comercio en la región dejaría rezagadas a las economías del TN. Por lo tanto, en el Plan de Acción de Tuxtla II, firmado en febrero de ese mismo año, se estableció el compromiso de reactivar el proceso de negociación para suscribir un tratado de libre comercio entre México y El Salvador, Guatemala y Honduras.

En mayo de 1996, los ministros de Comercio de los países antes mencionados acordaron el Marco General para Reanudar las Negociaciones del Tratado de Libre Comercio e Inversión. Cuatro años de consultas y 18 rondas de negociación culminaron con la firma del Tratado, el 29 de junio de 2000. Con la finalidad de lograr la mayor congruencia entre las realidades de la planta productiva nacional y los resultados de las reuniones, la delegación mexicana consultó durante este proceso al Consejo Asesor para las Negociaciones Comerciales Internacionales, integrado por representantes de los distintos sectores productivos del país, así como por académicos y líderes del sector obrero; también recibió asesoría de la Coordinadora de Organismos Empresariales de Comercio Exterior.

Características del TLCTNM

El TLCTNM tiene como objetivos eliminar las barreras al intercambio de bienes y servicios, crear un marco de certidumbre

para la inversión y el comercio y establecer reglas claras y mecanismos para solucionar controversias en 21 capítulos:

1. Disposiciones generales.
2. Definiciones generales.
3. Trato nacional y acceso de bienes a mercados.
4. Sector agropecuario.
5. Medidas sanitarias y fitosanitarias.
6. Reglas de origen.
7. Procedimientos aduaneros para el manejo de origen de las mercancías.
8. Medidas de salvaguarda.
9. Prácticas desleales de comercio internacional.
10. Comercio transfronterizo de servicios.
11. Servicios financieros.
12. Telecomunicaciones.
13. Entrada temporal de personas de negocios.
14. Inversión.
15. Medidas relativas a la normalización.
16. Propiedad intelectual.
17. Transparencia.
18. Administración del Tratado.
19. Solución de controversias.
20. Excepciones.
21. Disposiciones finales.

Las reglas sobre acceso a mercados toman en cuenta la asimetría entre las economías de México, El Salvador, Guatemala y Honduras, razón por la cual permiten plazos y ritmos distintos de desgravación arancelaria. Cerca de 50% del total de las exportaciones mexicanas al Triángulo del Norte quedaron libres de aranceles tan pronto entró en vigor el Tratado, pero se contempla un plazo de dos a 12 años para concluir la desgravación acordada. En el rubro específico de las exportaciones industriales, alrededor de 57% se liberaron de inme-

diato de todo arancel, y 15% estarán exentas en un plazo de tres a cinco años.

México desgravó 65% de las importaciones provenientes del Triángulo del Norte y 24% recibirán ese beneficio en un periodo de tres a cinco años. Otros productos del sector industrial se desgravarán de manera gradual, en un lapso que va de los dos a los cinco años, y en el caso de artículos de trato muy delicado para ambas partes, de siete a 10 años.

Respecto al comercio agropecuario, 30% de las exportaciones mexicanas fueron liberalizadas una vez firmado el Tratado, poco más de 12% será objeto de desgravación a mediano plazo y 41% a largo plazo. Se excluyeron temporalmente de la negociación productos en situación delicada para el sureste de México, como azúcar, café y plátano.

El capítulo de reglas de origen pretende fomentar el comercio basado en la utilización de materias primas de la zona que nos ocupa. Se considera que un bien es propio de la región cuando se obtiene o produce totalmente en ella, es objeto de un cambio de clasificación arancelaria específico o cumple con un requisito de contenido de insumos regionales de por lo menos 50%. El Tratado dispone también de mecanismos aduaneros para otorgar trato preferencial a los bienes originarios y verificar el cumplimiento de las reglas de origen.

Si acaso alguno de los países requiera adoptar medidas sanitarias y fitosanitarias, o imponer salvaguardas para hacer frente a dificultades imprevistas producto de la reducción o eliminación de un arancel, el Tratado establece principios y reglas transparentes para su aplicación. Éstos acogen los derechos y obligaciones del Acuerdo sobre Obstáculos al Comercio de la OMC y exigen que reglamentos técnicos y procedimientos de evaluación ni sean discriminatorios ni se conviertan en una barrera encubierta al comercio.

Para el comercio de servicios, el Tratado adopta principios básicos como el trato nacional, el trato de nación más favorecida y la nueva obligatoriedad de presencia local. Los países firmantes también se comprometieron a consolidar, para la mayoría de los sectores, el nivel de apertura existente en sus respectivas legislaciones.

El capítulo referente a la inversión incluye reglas para proteger y dar seguridad jurídica tanto a los inversionistas como a sus inversiones; también describe un mecanismo de solución de controversias. Estas disposiciones conceden al inversionista de un país y su inversión un trato no menos favorable que el brindado por otra nación a sus propios inversionistas e inversiones, o el otorgado a un inversionista y sus inversiones de un país que no forma parte del Tratado.

Perspectivas

Las cifras del comercio con El Salvador, Guatemala y Honduras y la experiencia con otros tratados de libre comercio firmados por México sugieren que el TLCTNM será muy exitoso.

Con un producto interno bruto conjunto de 38 183 MDD y una población de 24 189 000 personas, los países del Triángulo del Norte representan hoy el principal mercado en América Latina para los productos de exportación de México. Cerca de 27.2% del total de las exportaciones a esta región se destinan al TN, cifra comparable a la suma de nuestras exportaciones a los países del Mercosur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) en el año 2000 y superior al porcentaje de bienes exportados por México a los otros miembros del Grupo de los Tres (Colombia y Venezuela). En los últimos seis años, la exportación no petrolera de México al TN se incrementó 166%, al pasar de 355 MDD en 1993 a más de 983 MDD en 2000.

El desempeño de los otros tratados de libre comercio que México ha firmado, por cierto con países de extensiones territoriales y niveles de desarrollo distintos, brinda también razones para ser optimista. Por ejemplo, desde el lanzamiento del TLCAN, el comercio total entre México, Estados Unidos y Canadá aumentó tres veces; asimismo, con la firma de los tratados de nuestro país con Chile y Costa Rica, el comercio con estos países se incrementó siete y cuatro veces, respectivamente. Más aún, durante el periodo 1993-2000, que cubre la puesta en marcha de los tratados de libre comercio, las exportaciones mexicanas crecieron de 43 000 MDD a 166 000 MDD, un incremento porcentual de casi 300%. Cifras recientes de la OMC indican, por otro lado, que durante el periodo comprendido entre 1990 y el año 2000 el comercio exterior de México experimentó la tasa de crecimiento más acelerada del mundo.

No es descabellado esperar un aumento similar en el comercio de nuestro país con el Triángulo del Norte. Más aún, puesto que las economías de México, El Salvador, Guatemala y Honduras son complementarias, una vinculación más estrecha entre sus sectores productivos elevará la competitividad de sus productos en la economía internacional.

El TLCTNM también contribuirá indirectamente a la generación de resultados positivos dentro del marco del Plan Puebla-Panamá (PPP). El pasado 15 de junio, los mandatarios de los países que integran el Mecanismo de Tuxtla firmaron una declaración conjunta que incluye al PPP como capítulo del mecanismo, confiriéndole el *status* de política de Estado. El tratado de México con el Triángulo del Norte representa una herramienta institucional que deberá servir para impulsar y apoyar el desarrollo de las metas y los objetivos propuestos por el Plan Puebla-Panamá. Sin duda, a través de la creación de una infraestructura común, este plan deberá complementar y refor-

zar los tratados de libre comercio con los países de Centroamérica.

Por último, el TLCTNM participa como un eslabón más en la construcción de un acuerdo de libre comercio de Las Américas, quizá el acuerdo más relevante de los emanados de la cumbre de jefes de Estado en Quebec. El TLCTNM establece un claro compromiso regional a favor del libre comercio, amplía la coalición implícita para la concreción del acuerdo y extiende la red de zonas de libre acceso de bienes y servicios asociadas a México, el país más exportador de toda la región.

Conclusión

El Tratado de Libre Comercio Triángulo del Norte-México inaugura una nueva etapa en las relaciones económicas y políticas con El Salvador, Guatemala y Honduras. Cumple con hechos los mandatos del Mecanismo de Tuxtla. Representa un paso firme en el proyecto para establecer una zona de libre comercio entre México y Centroamérica. Estrecha aún más nuestros lazos con los países hermanos centroamericanos. Abre nuevas oportunidades para hacer negocios y expandir el comercio en la región, lo que incrementa, a su vez, el potencial de generación de riqueza y empleos de las cuatro naciones involucradas. Contribuye a mejorar la competitividad regional y crea condiciones para fortalecer las economías de cada uno de los países involucrados.

Hace 10 años era un cliché afirmar que México y Centroamérica comparten un destino común. A una década de esfuerzos para alcanzar metas conjuntas mediante reformas al marco institucional regional, esta afirmación cobra mayor sustento. Sin duda, los resultados del TLCTNM servirán para afianzar una visión compartida del futuro de la región.