



20461
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO 2

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"

"FIN DEL REGIMEN FISCAL DE LA ZONA LIBRE,
SU TRANSICION AL REGIMEN COMERCIAL DE
REGION FRONTERIZA CON EL TRATADO DE LIBRE
COMERCIO DE AMERICA DEL NORTE".
EL CASO DE MEXICALI, BAJA CALIFORNIA
(1993-1999)

T E S I S
Q U E P R E S E N T A :
JORGE ALBERTO MORENO CASTELLANOS
P A R A O B T E N E R E L T I T U L O D E :
MAESTRO EN ESTUDIOS
MEXICO-ESTADOS UNIDOS

299343

ASESORA: DRA. MONICA GAMBRILL R.



MEXICO, D. F.

DICIEMBRE 2001



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

DEDICATORIA

A mi esposa, Iliana :

Por gritar mi nombre, cuando yo apenas lo escucho,
Por encontrar paciencia en mi inquietud,
Por atreverte a compartir un sueño en mi miedo,
Por confiar en mis palabras,
Por buscar conmigo la bendición de Dios,
Simplemente, por esperarme siempre...

A mis padres, Roberto Moreno y María del Refugio :

Por confiar en todos y cada uno de mis sueños,
Por hacerme creer que puedo tocar las estrellas,
Por dejarme encontrar mi vida y caminar sólo,
Por enseñarme la virtud del trabajo,
Por inculcar en mi el respeto a mi nombre,
Por ser el reflejo de mi mañana,
Simplemente, Gracias por ser mis Padres.

A mis hermanos, abuela y sobrina, Marlene, Roberto, Consuelo y Elizabeth:

Por darme la oportunidad de sonreír a su lado,
Por ser parte de mis más gratos recuerdos,
Por recordarme a ese niño, que llevo dentro,
Por invitarme a ser un ejemplo,
Por no permitirle a mi corazón envejecer,
Simplemente, por crecer conmigo.

A mis tutores y maestros:

Por tener siempre una enseñanza,
Por descubrir en mí, una persona diferente,
Por ser guía en mis palabras,
Por compartir su vida en un libro,
Por escuchar mis ideas,
Simplemente, por brindarme la oportunidad de ser mejor.

A Dios:

Por los retos e ilusiones,
Por extrañar quien soy,
Por encontrar en mis pasos, la sonrisa de una gran mujer,
Por darme la gracia, de tener a mis Padres,
Por regalarme a la vida, al lado de mis hermanos,
Por atreverme a dejar lejos de mí, lo que un día fui y
Que hoy, tanto extraño!,
Por poner frente a mí, grandes personas, maestros y amigos,
Por que hoy puedo escribir estas letras.
Esta es mi moneda, Gracias Señor.

Jorge Alberto Moreno Castellanos

“Fin del régimen fiscal de la Zona Libre, su transición al
régimen comercial de Región Fronteriza con el Tratado de Libre
Comercio de América del Norte”.
El caso de Mexicali, Baja California.
(1993-1999)

INDICE

| | PÁGINA |
|---|-----------|
| INTRODUCCIÓN..... | 6 – 11 |
| CAPÍTULO PRIMERO | |
| ANTECEDENTES DEL REGIMEN FISCAL DE ZONA LIBRE EN LOS ESTADOS FRONTERIZOS..... | 12 – 38 |
| CAPÍTULO SEGUNDO | |
| TRANSICIÓN DEL RÉGIMEN FISCAL DE ZONA LIBRE AL RÉGIMEN COMERCIAL DE REGIÓN FRONTERIZA ANTE EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE (1993-1999)..... | 39 – 66 |
| CAPÍTULO TERCERO | |
| EL “DEBER SER” DE LA ZONA LIBRE; EL CASO DE BAJA CALIFORNIA..... | 67 – 82 |
| CAPÍTULO CUARTO | |
| “EL TIRO DE GRACIA: LAS ZONAS LIBRES COMO PARTE DE UN PROYECTO DE NACIÓN A TRAVÉS DEL ESQUEMA COMERCIAL DE REGIÓN FRONTERIZA”..... | 83 – 101 |
| CAPÍTULO QUINTO | |
| CONCLUSIÓN GENERAL..... | 102 – 109 |
| BIBLIOGRAFÍA..... | 110 – 118 |

INDICE DE CUADROS

| | PÁGINA |
|--|--------|
| CUADRO 1 ZONAS LIBRES EN EL MUNDO..... | 34 |
| CUADRO 2 APLICACIÓN DEL IMPUESTO GENERAL DE IMPORTACIÓN A LAS FRANJAS FRONTERIZAS Y ZONAS LIBRES..... | 42 |
| CUADRO 3 RÉGIMEN ARANCELARIO EN LAS ZONAS LIBRES..... | 44 |
| CUADRO 4 CALENDARIO DE DESGRAVACIÓN ARANCELARIA DEL TLCAN EN TERRITORIO NACIONAL..... | 48 |
| CUADRO 5 FRACCIONES ARANCELARIAS DE IMPORTACIÓN LIBRES DE IMPUESTOS A LAS ZONAS LIBRES EN COMPARACIÓN CON EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE..... | 49 |
| CUADRO 6 IMPACTO FISCAL DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE EN LAS IMPORTACIONES DE LAS ZONAS LIBRES..... | 54 |
| CUADRO 6.1 IMPACTO FISCAL DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE EN LAS IMPORTACIONES DE LAS ZONAS LIBRES..... | 55 |
| CUADRO 7 PROCESO DE HOMOLOGACIÓN Y TRANSICIÓN ARANCELARIA DE LAS ZONAS LIBRES AL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE..... | 56 |
| CUADRO 8 HOMOLOGACIÓN DE LAS ZONAS LIBRES AL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE..... | 57 |
| CUADRO 9 DESGRAVACIÓN ARANCELARIA DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE EN COMPARACIÓN CON EL PROCESO DE HOMOLOGACIÓN DE LAS REGIONES FRONTERIZAS..... | 58 |

| | |
|--|------|
| CUADRO 10 DESGRAVACIÓN ARANCELARIA DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE EN COMPARACIÓN CON EL PROCESO DE HOMOLOGACIÓN DE LAS REGIONES FRONTERIZAS..... | 59 |
| CUADRO 11 PERIODO DE TRANSICIÓN PARA LA REGIÓN FRONTERIZA EN IMPORTACIONES DE MERCANCÍA DE TERCEROS PAÍSES CON EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE..... | 61 |
| CUADRO 12 PERÍODO DE TRANSICIÓN PARA LA REGIÓN FRONTERIZA EN IMPORTACIONES DE MERCANCÍA DE TERCEROS PAÍSES CON EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE..... | 62 |
| CUADRO 13 PERÍODO DE TRANSICIÓN PARA LA REGIÓN FRONTERIZA EN IMPORTACIONES DE MERCANCÍA DE TERCEROS PAÍSES CON EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE..... | 62 |
| CUADRO 14 IMPORTACIONES TOTALES A BAJA CALIFORNIA DE TERCEROS PAÍSES..... | 70 |
| CUADRO 15 VALOR DE LAS IMPORTACIONES DIRECTAS A BAJA CALIFORNIA DE NORTEAMÉRICA Y DE TERCEROS PAÍSES..... | 71 |
| CUADRO 16 TOTAL DE IMPORTACIONES INDIRECTAS A BAJA CALIFORNIA..... | 72 |
| CUADRO 17 IMPORTACIÓN INDIRECTA DE MERCANCÍAS DE ORIGEN ASIÁTICO A BAJA CALIFORNIA A TRAVÉS DE ESTADOS UNIDOS..... | 73 |
| CUADRO 18 MERCANCÍAS DE ORIGEN ASIÁTICO QUE SON IMPORTADAS INDIRECTAMENTE A BAJA CALIFORNIA DE LOS ESTADOS UNIDOS (1992-1995)..... | 74-A |
| CUADRO 19 PAÍSES ASIÁTICOS PROVEEDORES DE LOS ESTADOS UNIDOS EN LAS IMPORTACIONES A BAJA CALIFORNIA..... | 75-A |

| | |
|---|-----------|
| CUADRO 20 | |
| COMPARATIVO DEL PRECIO DE IMPORTACIÓN DE MERCANCÍA NO ORIGINARIA EN RELACIÓN CON LA IMPORTACIÓN DE MERCANCÍA ORIGINARIA DE LOS ESTADOS UNIDOS..... | 78 |
| CUADRO 21 | |
| FRACCIONES ARANCELARIAS DE PRODUCTOS ORIGINARIOS DE TERCEROS PAÍSES CON PRORROGA HASTA EL AÑO 2002..... | 93 |
| CUADRO 22 | |
| FRACCIONES ARANCELARIAS DE PRODUCTOS ORIGINARIOS DEL TLCAN CON PRORROGA HASTA EL AÑO 2000..... | 95 |
| CUADRO 23 | |
| FRACCIONES ARANCELARIAS DE PRODUCTOS ORIGINARIOS DEL TLCAN CON PRORROGA HASTA EL AÑO 2002..... | 96 |

INTRODUCCIÓN

La situación geográfica de los estados fronterizos en relación con las principales fuentes de abastecimiento del interior del país y su palpable interrelación con los Estados Unidos, hacen de estas regiones un espacio de atención por parte de nuestros gobernantes. Lo que hoy representan los estados fronterizos, es el resultado de una serie de políticas gubernamentales que no distan mucho de ser diferentes experimentos aplicados a una región.

El ex-presidente de México, Lázaro Cárdenas del Río, con una visión a futuro, retomó los patrones de conducta que motivaron a sus antecesores, como el ex-presidente Don José Joaquín Herrera, para dar inicio a una revolución comercial en los estados fronterizos al otorgar franquicias y libre importación de productos del exterior mediante el establecimiento de un régimen fiscal de zonas libres. Con el periodo cardenista comienza una etapa de desarrollo y crecimiento en los estados fronterizos que poseían este régimen fiscal, basado en un libre comercio de estas regiones con todo el mundo, un acontecimiento contradictorio y extraño para el resto del país, el cual dependía de una política comercial con restricciones a la libre importación de mercancías como lo es Programa de Sustitución de Importaciones.

Más de 100 años después del establecimiento de la primera zona libre en el país, nuestro país ingresa al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), lo que pretende cerrar el abismo que existe entre la forma de convivencia de las regiones fronterizas y el territorio nacional con el exterior. Sin embargo, la

injerencia que reviste en el plano internacional la participación de México en el GATT sitúa a nuestro país como un expectador más de la apertura comercial, aspecto en el cual las zonas libres aventajaban al resto del país, por su mecánica de libre comercio.

La transición arancelaria fronteriza se exige mediante una homologación en el pago de impuestos de importación a partir de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) como régimen comercial para todo México. Es decir como una “zona libre en todo el territorio nacional”, lo que es determinante para la existencia del régimen fiscal de las zonas libres fronterizas al amparo del régimen comercial que establece el Decreto por el que se establece el esquema arancelario de transición al régimen comercial general del país, para el comercio, restaurantes, hoteles y ciertos servicios, ubicados en la región fronteriza.

Para efectos de este trabajo de investigación, es necesario señalar que cuando hablemos de estados fronterizos nos referimos a aquellos espacios territoriales que contaban con el régimen fiscal de zona libre, como lo son: Baja California y Parcial de Sonora, Baja California Sur, Quintana Roo y el municipio de Salina Cruz, Oaxaca, mientras que cuando mencionemos Tratado, Acuerdo ó TLCAN hacemos referencia al Tratado de libre comercio de América del Norte.

En este marco, el objetivo general del presente trabajo es analizar el concepto de zona libre, antes y después de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio, así como dar a conocer los antecedentes históricos que estimulan la creación, continuidad y

transformación de estas regiones, espacios limítrofes que han vivido una práctica comercial distinta a la del resto del territorio mexicano, pues no podemos considerar a México como una estructura homogénea sino como el resultado de sociedades distintas y particulares de cada región que se amoldan a sus propios roles sociales y culturales. En el caso del sector comercio fronterizo de Baja California, la distancia entre lo nacional y lo extranjero se pinta cada vez más de barras y estrellas, ya que las directrices trazadas para este estado durante más de medio siglo lo han orillado a una conformación de una política comercial que lo integra de manera independiente con los Estados Unidos en una amalgama donde vive y muere lo nacional, en una interacción interdependiente entre “ciudades gemelas”, como lo es Mexicali - Calexico y Tijuana - San Diego, alejando toda posibilidad de incorporación a los proyectos del centro del país y de todo México como un sólo territorio.

Después de describir de manera muy general el proceso de continuidad que han desempeñado las zonas libres en los estados fronterizos, desde su inicio de aplicación y razón de ser, hasta nuestros días; constataremos que la implementación de programas que tenían como transfondo la incorporación de estas regiones en el caso específico de Baja California, hacia el resto del país ha sido fallido. No por ello, podemos dejar de mencionar que con el transcurso del tiempo, los estados fronterizos se han caracterizado por adoptar un matiz cada vez más mexicano.

Por otra parte, se analiza como el intento de incluir e integrar a dichas regiones en los diferentes procesos y niveles de apertura comercial, de los que fue participe todo el país al formalizar sus relaciones comerciales con los Estados Unidos, ofrece menores

ventajas comerciales, ya sea en materia de pago de impuestos de importación ó en número de participantes, lo anterior en comparación con el antiguo régimen fiscal de zona libre o el actual de región fronteriza.

La hipótesis general que se sustenta sugiere que, como consecuencia de los procesos que implica el ser parte de un Tratado comercial de América del Norte, las zonas libres experimentarán una disminución de las importaciones de terceros países, así como un incremento de las importaciones de productos de Estados Unidos. Se pretende demostrar que el anterior régimen fiscal de zonas libres poseía mayores beneficios y ventajas para el sector comercio establecido de estas regiones, como lo es en el Estado de Baja California en cuestión de importaciones que el mismo TLCAN y que el régimen comercial de región fronteriza.

El periodo que se estudia en detalle va de 1993 a 1999, lapso en que concluye la primera propuesta de transición y homologación arancelaria para las zonas libres con el resto del país en el pago de impuestos de importación de mercancías originarias de los miembros integrantes del acuerdo y de terceros países.

La guía de la investigación esta trazado por cinco capítulos. El primer capítulo busca exponer las principales bases que conceptualizan el problema el cual se está analizando. Partimos desde la presentación del proceso histórico del libre comercio que representa el esquema fiscal de zona libre para algunos estados fronterizos. Para cillo se analizan los diferentes programas que en su momento intentaron apoyar su economía, así como sus flujos de comercialización.

En el capítulo segundo se hace una revisión de los procesos de negociación concertados para estos estados, así como un estudio de las repercusiones que emanan de la homologación en el pago de impuestos que como régimen comercial, exige el ser parte de un proyecto de nación en un bloque comercial. Se expone el proceso de homologación arancelaria que en cuestión de pago de impuestos por importación, se encuentra vigente para los estados fronterizos con el resto del territorio nacional.

En el capítulo tercero se expone el caso práctico del estado de Baja California, se analiza las consecuencias que en materia de pago de impuestos representa la transición arancelaria para este estado en sus importaciones, principalmente de origen de terceros países, como consecuencia de la adaptación del régimen comercial que exige el TLCAN.

El capítulo cuarto se dedica a enumerar algunas propuestas que representantes del sector comercial fronterizo han presentado como alternativas que pretenden otorgar una solución viable y oportuna a la culminación del régimen comercial de región fronteriza, el cual sustituyó en su momento al anterior régimen fiscal de zona libre. Finalmente se analiza la última prórroga otorgada a este sector en estos estados bajo el esquema de región fronteriza, el cual tiene estipulado su culminación para el 31 de diciembre del año 2002.

En el capítulo de conclusiones se revisan las diferentes perspectivas que poseen estos estados bajo el esquema comercial del TLCAN, así como también se señalan algunas

propuestas que emanan de este estudio. Finalmente se incluye la bibliografía utilizada con sus datos en las notas de pie de página.

Es decir, se analiza como los efectos de un cambio en la política gubernamental por parte del resto del país que ahora incluye a los estados fronterizos en un proyecto de nación, lleva implícito una problemática regional que pretende eliminar las ventajas comerciales y fiscales de dichas zonas.

Los flujos comerciales establecidos por años, de las zonas libres con el exterior traerían como consecuencia una forma de abastecimiento del exterior muy particular, en el que las importaciones de países ajenos al bloque regional, principalmente de países asiáticos, con los cuales aún no se ha firmado un Tratado, vendrían a significar el aspecto más importante para la continuidad de las zonas libres o regiones fronterizas, o su total desaparición al ingresar como todo un territorio nacional a una región comercial, tan solo con dos países al amparo del Tratado de libre comercio de América del Norte.

Capítulo 1.

1. ANTECEDENTES DEL REGIMEN FISCAL DE ZONA LIBRE EN LOS ESTADOS FRONTERIZOS.

“Aumentar por todos los medios posibles la población de México, es un deber que nos impone la imperiosa necesidad de proteger la integridad de nuestro territorio frente a la expansión que vendrá del norte si sigue despoblado el país. La amenaza existe sobre los territorios norte y sur de Baja California”.

Lázaro Cárdenas del Río.

Desde el origen de las primeras divisiones territoriales de los estados fronterizos mexicanos, estos han adquirido un matiz no ajeno a los intereses económicos, comerciales, políticos y sociales de los Estados Unidos; pues representan una parte medular del desgaste de las relaciones bilaterales entre México y su vecino del norte. El Estado de Baja California, así como otros estados que integran la frontera norte de México, son un ejemplo latente que caracteriza estas expresiones de vida en donde se comparten dos fronteras en una sola y misma región. Baja California siempre ha sido una “península codiciada” no sólo para los Estados Unidos sino para otros países; en el caso de Estados Unidos basta enumerar los diversos intentos por posesionarse de su territorio a lo largo de la historia. En 1847, Baja California se incluyó en un Tratado como territorio por ceder a los Estados Unidos, proyecto de Tratado no aceptado por Santa Anna, quien a su vez propuso otro, en el que se reconocía la anexión de Texas y se otorgaba parte de la frontera de la Alta California con Oregón. El presidente James K. Polk no estaba dispuesto a renunciar a los territorios de Nuevo

México y de ambas Californias, sin embargo el secretario de Relaciones Exteriores de México, Luis de la Rosa, logra salvar a Baja California, y el mar de Cortés, mediante la firma del Tratado de Paz, amistad, límites y arreglo definitivo entre la República Mexicana y los Estados Unidos de América, mejor conocido como el Tratado de Guadalupe Hidalgo, Tratado por el que nuestro país pierde Texas, la parte de Tamaulipas entre los ríos Nueces y Bravo, Nuevo México y la Alta California, el día 2 de febrero de 1848. El Tratado de Guadalupe Hidalgo, reconoce el dominio de México sobre Baja California y su mar de Cortés, según como lo establece el artículo V del mismo:

“...para evitar toda dificultad al trazar sobre la tierra el límite que separa el Alta California, queda convenido que dicho límite consistirá en una línea recta tirada desde la mitad del río Gila en el punto donde se une con el Colorado, hasta un punto en la costa del mar Pacífico, distante en una legua marina al sur del punto más meridional del puerto de San Diego...”

Así como también el artículo VI, al mencionar que:

“...Los buques y ciudadanos de los Estados Unidos tendrán en todo tiempo un libre y no interrumpido tránsito por el golfo de California y por el río Colorado desde su confluencia con el Gila, para sus posesiones....(tránsito que le concede México, con lo que implícitamente esta potencia reconoce el dominio de nuestro país sobre el golfo de California, mar Bermejo o mar de Cortés).

En 1848, los problemas en la frontera, tales como la carencia de actividades económicas, falta de estabilidad ante un vecino país del norte que en aquel entonces no concluía su proceso de expansión, así como los altos aranceles que tenían que pagar los habitantes de la zona fronteriza para importar sus mercancías, fueron entre otras, las causas de que el Presidente de la República Don José Joaquín Herrera expidiera un decreto donde señalaba las primeras franquicias para la importación de

artículos, aunque cabe mencionar que dicha disposición fue de alcance limitado a tres años, y únicamente de aplicación para la frontera de Tamaulipas y el Puerto de Matamoros, haciendo referencia a algunos productos comestibles y materiales para la construcción, estas mercancías condicionadas a que no se encontraran disponibles en la región. En este año, se toma la primera decisión que se conoce de política regional fronteriza en nuestro país, dada la importancia y trascendencia que estas regiones representan para el territorio mexicano; llevando a cabo la declaratoria de un régimen de libre importación de bienes de consumo para la entonces escasa población del norte del estado de Tamaulipas que el Tratado de Guadalupe Hidalgo había convertido en frontera como se mencionó anteriormente. Don Ramón Guerra, Gobernador de Tamaulipas decide permitir la introducción de mercancías extranjeras a su estado vía decreto, dándosele la denominación de zona libre en ese mismo año.

En 1853 se extendió la franquicia en importaciones al Departamento de Nuevo León. En este mismo año, con el pretexto de abrir un paso al ferrocarril del Este por los nuevos territorios obtenidos por los Estados Unidos, México firma el Tratado de la Mesilla el 30 de diciembre de 1853 cediendo el valle de la Mesilla. El Tratado permitió continuar con el dominio sobre la península de Baja California. En ese mismo año, William Walker invadió la península y proclamó: “la República de Baja California es libre, soberana e independiente y renuncia para siempre a su alianza con México”¹. Los invasores fueron expulsados en 1854.

¹ Zoraida Vázquez, Josefina y Meyer, Lorenzo. *México frente a los Estados Unidos (Un ensayo histórico, 1776-1993)* Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1995, p. 45.

Otro suceso trascendental de las acciones que se presentaron por parte de los Estados Unidos como parte de su carrera expansionista en territorio nacional es el Acuerdo Churchwell, en febrero de 1859 Melchor Ocampo y Miguel Lerdo de Tejada, Ministros de Benito Juárez, concertaron con un representante estadounidense un acuerdo relacionado con lo siguiente :

Protocolo que contiene ciertas condiciones y estipulaciones convenidas por los señores Ocampo y Lerdo de Tejada por una parte, y el señor Churchwell por la otra, como la más apropiadas para formar la base de futuras negociaciones entre el Gobierno Constitucional de México y el de los Estados Unidos.

1. En vista de la peculiar situación del Territorio de la Baja California, el cual desde que fue cedida a la Alta California a los Estados Unidos, ha quedado separado y desintegrado del cuerpo principal de la República Mexicana, el Gobierno Constitucional consentirá en traspasar la soberanía sobre dicho territorio a los Estados Unidos, por una remuneración que después será convenida entre las partes contratantes.
2. El Gobierno Constitucional de México concederá igualmente a los Estados Unidos los derechos de vía para tránsito a través del territorio mexicano, que en seguida se mencionan:
 - I. De El Paso a Guaymas, en el Golfo de California;
 - II. De algún punto del Río Grande a Mazatlán , en el mismo Golfo.

México, además, concederá a las compañías que designen los Estados Unidos y a todo lo largo de las líneas de tránsito, secciones de tierra a uno y otro lado, con una extensión de diez leguas cuadradas. Cada una de dichas líneas de tránsito será protegida, si fuere necesario, de las depredaciones de los indios hostiles, por medio de guarniciones militares, compuestas, ya sea de tropas mexicanas o de los Estados Unidos. De igual manera se estipulará que los mismos Estados Unidos gozarán de un derecho de vía perpetuo a través del Istmo de Tehuantepec.

1. Se estipulará de igual manera que una parte de los fondos que México recibirá de los Estados Unidos como un equivalente de las anteriores concesiones de territorio y derechos de vía, se reservará en el contrato que se firme, con el propósito de extinguir la deuda de México para con los tenedores de bonos...

Al retirarse Churchwell y ser sustituido por Robert MacLane y al conocerse el escándalo que produjo el ofrecimiento de venta de Baja California, las negociaciones prescindieron de ese punto y se centraron en los otros. Melchor

Ocampo, en ese marco histórico, proclamó que Estados Unidos y México podrían “desafiar al mundo y regular los destinos de la generación naciente”².

El énfasis de la negociación por parte del gobierno estadounidense en los otros dos puntos de interés territorial en México, se plasmaron en diciembre de 1859 con la firma del Tratado de McLane-Ocampo.

En virtud de este Tratado se concedía a Estados Unidos el derecho de tránsito a perpetuidad por el Istmo de Tehuantepec, iguales derechos para los efectos norteamericanos y los mexicanos y autorización para que los Estados Unidos intervinieran en la región en caso de ruptura de la neutralidad garantizada por el Tratado. Además se otorgaba libre tránsito entre varios puntos que unían la frontera con el golfo de México o el de California, así como un comercio casi libre entre los dos países. A cambio de estos privilegios, el gobierno liberal recibiría 4 000 000 de pesos. El senado norteamericano lo rechazó por 27 votos contra 18, 23 votos eran de senadores nortños que veían en el Tratado un esfuerzo sureño por aumentar su zona de influencia³.

La anterior decisión de rechazo de un nuevo intento de expansionismo, tuvo como base principal la existencia de un gobierno estadounidense dividido, entre los partidarios de la esclavitud y sus opositores.

Con el presidente Benito Juárez en 1861 se ratificó el llamado régimen de zona libre, decretado por el gobernador y por el jefe militar de Tamaulipas. De 1861 a 1865 dió inicio la Guerra civil en los Estados Unidos, conflicto bélico de raíces ideológicas, políticas y sociales que repercutió en las relaciones vecinales con México. Desde un punto de vista ideológico, la identificación de los juaristas con el Norte era clara, pero hay que recordar la gran frontera que en ese momento se compartía con la

² Alvear Acevedo, Carlos y Ortega Venzor, Alberto. *TLC Marco histórico para una negociación*. Editorial Jus, México 1991, pp. 68 - 69.

³ Zoraida Vázquez, Josefina y Meyer, Lorenzo. *México frente a los Estados Unidos (Un ensayo histórico, 1776-1993)* Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1995, p. 82.

Confederación. En 1861 el gobierno del presidente Lincon nombra a Thomas Corwin ministro en México, quien debía neutralizar las ofertas de los confederados y ofrecer apoyo militar en caso de que la Confederación atacara los estados del norte de México; había que informar al gobierno mexicano que los Estados Unidos no tenían mayor interés en territorio mexicano pero que comprarían Baja California si, de esa manera, se evitaba que cayera en manos de los confederados. La guerra civil de los Estados Unidos convirtió a los estados fronterizos en cruce de paso de las importaciones y exportaciones sureñas así como un medio para la introducción de contrabando hacia ambos lados de la frontera al terminar el conflicto; lo que representó en su momento la causa principal de que el gobierno norteamericano se opusiera a este régimen fiscal de zona libre. Baja California así como otros estados fronterizos del país, representa un espacio de contraste estratégico para el fortalecimiento y debilidad de la seguridad nacional de los Estados Unidos.

En 1870 se decretan como zonas libres los estados de Nuevo León, Coahuila y Chihuahua; sin embargo, dicha prerrogativa fue otorgada exclusivamente a los residentes fronterizos y no a los comerciantes o industriales, lo que propició el desarrollo de la frontera sur de los Estados Unidos e inhibió el de la frontera mexicana.

“En 1888 el coronel I. K. Mulky crea una organización, “la Orden del Campo de Oro”, que se propone apropiarse de Sonora y B.C.; en 1890 varios ingleses, apoyados por grupos de California (EUA), también intentaron invadir la península”⁴.

Por lo anterior, la configuración económica, social, política, histórica, comercial y geográfica de los estados fronterizos se ha visto influenciada desde sus orígenes, por el hambre imperialista y expansionista de los Estados Unidos; abanderada por los más fieles representantes de la Doctrina Monroe de 1823 (América para los americanos)⁵, y por el desecho de transcontinentalidad que ha caracterizado a través de la historia a los Estados Unidos como un país que aún se rige por su famoso Destino Manifiesto, de John O’Sullivan de 1845 “el derecho divino a extenderme por todo el continente”.

A pesar de la difícil situación que prevalece aún en nuestros días en los estados fronterizos como consecuencia de la falta de medios de comunicación eficientes, escasez de recursos naturales, su lejanía de los principales centros de abastecimiento y su característica situación limítrofe de vecindad con los Estados Unidos; “nuestras fronteras juegan un papel importante y vulnerable, no sólo de interés nacional sino internacional”.⁶

La población fronteriza ha definido a través de los años un perfil de conducta muy particular, acostumbrados a una vida aislada, independiente y autónoma del centro de

⁴ Ibidem.

⁵ Moyano Pahissa, Angela y Velasco Márquez, Jesús. *EUA. Documentos de su historia política*. Tomo I. Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, México. D.F. 1988. pp. 387-394.

la toma de decisiones en materia política, social y comercial. Sin embargo, las disposiciones centralistas, se han visto reflejada en varias ocasiones en serias repercusiones para los estados del norte del país; en este caso para el sector comercio del estado de Baja California.

Durante el primer periodo de la revolución mexicana, de 1910 a 1917, Baja California aparece como un vacío en los pensamientos de los líderes revolucionarios, y no es sino hasta 1917 cuando “el gobierno de Carranza se ocupa de la región, en su informe al Congreso el primero de septiembre del mismo año, en el cual hizo notar que Baja California había sido abandonada y entregada de hecho a compañías norteamericanas, las cuales habían hecho obras de irrigación y de división de tierras, sin consentimiento o autorización del gobierno mexicano, por lo cual urgió el envío de colonos mexicanos al territorio”⁷.

Con el decreto publicado el 30 de agosto de 1933, el General Abelardo Rodríguez promueve un perímetro libre en las ciudades de Ensenada y Tijuana, que presentaban en ese entonces problemas de abasto.

⁶ Salas, Alejandra y Soule, Porras. Coordinadores. *Nuestra frontera norte*. Editorial Nuestro Tiempo, S.A., 1989. México. D.F. p. 9

⁷ Salgado Salgado, José Eusebio y Murguía Rosete, Antonio. *La Bahía histórica de California*, Editorial Diana, México D.F. 1976, p. 82

El 9 de mayo de 1934, con objeto de impulsar el entonces territorio de Quintana Roo, el presidente Lázaro Cárdenas decretó los perímetros libres de Payo Obispo (Chetumal) y Cozumel, los cuales fueron ratificados por la Ley Aduanal de 1935 ⁸.

En 1937 en la época cardenista México hace una excepción a las barreras arancelarias (impuestos) que protegían su comercio, período en el cual es instaurada la zona libre del estado de Baja California por un período de diez años. El caso del sector comercio en esta región se particulariza por el establecimiento de una “zona libre” que permitiría la importación de productos extranjeros libres del pago de impuestos desde 1933 de manera experimental y en 1937 para un período de 10 años. Así entre los principales objetivos que se pretendían alcanzar con el establecimiento de la zona libre, se tienen los siguientes :

- 1) Crear condiciones económicas y fiscales favorables para atraer inversiones, tanto en el área comercial como industrial, a fin de retener a los consumidores residentes en Baja California.
- 2) Fomentar el aprovechamiento de los recursos potenciales para el desarrollo de las actividades económicas.
- 3) Crear un clima propicio para incrementar la población.
- 4) Contrarrestar las deficiencias de las vías de comunicación que resultaban antieconómicas.
- 5) Disminuir la desventaja originada por las grandes distancias entre los centros productores y consumidores del país y los escasos centros de población.

⁸ Tamayo, Jesús. *Una frontera, dos naciones. Implicaciones de las políticas y solución de los problemas*. Frontera, política regional y políticas nacionales en México. ANUIES. p. 130.

6) Aprovechar el mercado internacional, y en especial el norteamericano dada su cercanía, para fomentar las exportaciones exentas de pago de impuestos vía venta directa al consumidor fronterizo de California.

7) Mejorar el nivel de vida de la población.

8) Dar protección a la frontera ⁹.

Posteriormente, el 23 de agosto de 1938 se promulga un decreto que amplía el área de la zona libre incorporando una parte del estado de Sonora a la cual se concede el mismo régimen jurídico y el mismo plazo. El 3 de junio de 1939 es publicado en el Diario Oficial de la Federación por el presidente Lázaro Cárdenas del Río el antecedente directo del esquema actual del régimen de zona libre. Dicho decreto estableció dos zonas libres, una zona libre que comprendía los territorios norte y sur de la Baja California en su artículo primero y la zona libre parcial del estado de Sonora. Este decreto fue modificado el día 30 de diciembre del mismo año con una reforma que ampliaba la extensión de la zona libre parcial de Sonora y crea dos perímetros libres en el territorio de Quintana Roo. Entre las razones más poderosas para el establecimiento de las zonas libres, según el decreto del 3 de junio de 1939, el cual entró en vigor el día 6 de junio del mismo año, encontramos el aislamiento geográfico de la Península de Baja California con el resto del país, la falta de vías de comunicación, los bajos niveles de población, insuficientes recursos para mantener una actividad económica propia y sobre todo para proteger la soberanía nacional sobre estos territorios.

Es importante mencionar que algunos de los países que no intervinieron en el conflicto armado de la Segunda Guerra Mundial (1939- 1945) iniciaron una promoción de zonas libres de producción o zonas libres industriales, encontrando una respuesta positiva por parte de los países desarrollados que requerían de la participación de naciones que tuvieran costos reducidos de mano de obra en sus procesos productivos, como principal ventaja competitiva.

Para 1942 se da un suceso quizá poco conocido de la historia de México en sus relaciones con los Estados Unidos. En una primera fase de las políticas de comercio exterior en México, ubicada en el periodo 1940-1982, la economía mexicana contaba con un carácter proteccionista; es durante esta época en la que se instrumentó un programa de sustitución de importaciones, mientras que el Estado de Baja California de manera contradictoria a la del resto del país administraba sus intercambios comerciales bajo un régimen fiscal de zona libre que le permitía realizar compras del exterior libres de impuestos. “El problema del modelo de sustitución de importaciones fue que pretendió mantener la protección a la industria nacional hasta integrar una estructura industrial completa, no sólo de empresas productoras de bienes de consumo, sino también de bienes intermedios y de bienes de capital”¹⁰.

⁹ Siqueiros Canales, Joel. *El comercio entre California y Baja California: ¿relación fronteriza o vinculación binacional?*. Universidad Autónoma de Baja California, Escuela de Economía. Serie 2. Cuaderno no. 5. p. 26.

¹⁰ Gambrill Ruppert, Mónica C. “México y las economías asiáticas: industrialización, apertura y subcontratación internacional”, *México y la Unión Europea frente a los retos del siglo XXI*. Piñón Antillón, Rosa María. Coordinadora, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, México, D.F. 2000, p. 401.

Mediante el Acuerdo comercial con los Estados Unidos, México pretendía aprovecharse de la situación coyuntural que le significaba la participación en la Segunda Guerra Mundial, cuando la capacidad estadounidense de proveeduría de productos manufacturados se desvía para concentrarse en la industria de armamento por lo que le resultaba imposible atender las demandas de su mercado interno y del mercado mundial por responder a sus compromisos militares. Nuestro país en su carácter de aliado “se enfrentaba a la alternativa de tener que brindar una cooperación económica que garantizase a nuestro aliado una serie de ventajas económicas, o proporcionar una cooperación más profunda en el esfuerzo bélico que implicase mayor renunciamento a nuestro país, o sufrir las consecuencias que representa un sacrificio de valores jerárquicamente superiores al interés económico”¹¹. Por lo anterior, México acepta la formalización de un Acuerdo de Comercio, ya que dicha concertación contribuiría a apoyar substancialmente, dentro de las propias posibilidades y circunstancias la participación militar de los Estados Unidos en el conflicto armado de la Segunda Guerra Mundial, lo que significaba evitar una aportación más onerosa, ya sea en el campo militar ó en cuestiones que pudieran lesionar intereses más importantes para México que los económicos. Se buscaba lograr certidumbre en algunas exportaciones mexicanas, como lo eran: en ganado, zinc y tomate, entre otros productos. Estados Unidos accedió a dicha limitación de negociación de manera temporal, pues pasada la emergencia de la guerra no existía causa que justificara la vigencia del Tratado.

¹¹Copias correspondientes a la materia de Comercio Exterior. Fouque, Agustín. *El Tratado de Comercio México - Americano*. México. pp. IX-X

En abril de 1942, el Departamento de Estado de los Estados Unidos, publica un aviso notificando su intención de celebrar un Tratado comercial con México, dicho aviso comprendía un listado de productos en los que el gobierno norteamericano estaba dispuesto a aplicar reducciones arancelarias. Un mes después, en mayo del mismo año, “la Embajada de México en Washington recibió del Departamento de Estado de los Estados Unidos un anteproyecto con las bases generales del Tratado comercial”¹². En mayo de 1942 se da inicio formalmente a las negociaciones para la celebración del Tratado comercial México americano. Es hasta el mes de octubre de ese año en que el Departamento de Estado de los Estados Unidos notifica al gobierno de México su aceptación de eliminar todo trato discriminatorio. Este Tratado comercial fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1942, fungiendo como Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el Gral. Manuel Ávila Camacho y como Presidente de los Estados Unidos de América, F.D. Roosevelt.

En 1947 el presidente Manuel Avila Camacho amplía por cinco años contados a partir del primero de enero la vigencia de las zonas libres que existían en la Península de Baja California y en Parte de Sonora. El presidente Miguel Alemán termina la construcción del ferrocarril en 1948, concluyendo los trabajos del tramo Mexicali - Peñasco incorporándose Baja California con el resto de la nación y por último dictó la Ley de Fomento Económico para el territorio de Baja California.

El 25 de octubre de 1949, el presidente Miguel Alemán Valdés, prorroga la vigencia del régimen de zona libre que comprendía los territorios norte y sur de la Península,

¹² Op. cit. p. 3.

así como la zona parcial creada para el Estado de Sonora por un período de quince años contados a partir del primero de enero de 1952.

México solicitó el día 7 de mayo de 1950 a los Estados Unidos la terminación del Acuerdo Comercial México - Estados Unidos, para hacerse efectiva el 30 de junio del mismo año. Es importante mencionar como durante estos años de intercambio selectivo entre México y los Estados Unidos, el concepto de apertura comercial representado por un Acuerdo Comercial para todo el país, contrastaba con la situación fiscal de exención de impuestos de mercancía de importación de cualquier parte del mundo que prevalecía en los estados fronterizos y zonas libres.

El 31 de diciembre de 1951, se publica en el Diario Oficial de la Federación el Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos, mediante el que se establecen los perímetros y zonas libres para los cuales ese ordenamiento contempló las siguientes disposiciones:

Artículo 645.- La mercancía extranjera destinada al interior del país que se trasladara a través de una zona o perímetro libre quedaba sujeta a las disposiciones de las importaciones definitivas.

Artículo 654.- Estaban exceptuados del pago de impuestos de importación las mercancías que se introdujeran a esos perímetros y zonas libres, siempre que no fueran similares a las de producción nacional que concurrieran a esas zonas y perímetros.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) quedaba facultada para determinar, por medio de disposiciones de carácter general y previa opinión de la Secretaría de Economía, cuales eran las mercancías que deberían quedar gravadas.

Artículo 660.- Estaban exceptuados del pago de impuestos de exportación las mercancías nacionales que se exportaran a esas zonas o perímetros siempre que se hubieran producido en las mismas. La SHCP determinaba cuales mercancías quedaban gravadas.¹³

Dos años después de la conclusión del Acuerdo Comercial entre México y los Estados Unidos, el 16 de septiembre de 1952, el territorio norte de Baja California se constituye en Estado. En el año de 1956 se hace mención de la franja de 20 kilómetros paralela a la línea divisoria internacional en el Acuerdo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicado en el Diario Oficial del 9 de julio de 1956, dicho Acuerdo establece que los automóviles, camiones, chassises y omnibuses que se importaran por persona residente en las poblaciones fronterizas del norte del país, solo cubrirían el 10 por ciento de los impuestos de importación correspondientes, indicando por otra parte, que dichos vehículos no podrían salir de una franja de 20 kilómetros, paralela a la línea divisoria internacional sin cubrir el 90 por ciento restante de los citados impuestos, lo que se conoce en la Ley Aduanera como una reexpedición.

Posteriormente durante el sexenio (1958-1964) de “Don Adolfo López Mateos se dispuso la creación del Programa Nacional Fronterizo, como un organismo de desarrollo regional, para fomentar económica, cultural y socialmente el desarrollo de las fronteras de México y cumplir de ese modo con la alta misión de integrar la vida

¹³ Rohde Ponce. Andrés. *Regímenes, contribuciones y procedimientos aduaneros*. Ediciones Fiscales. México, D.F. 2000. p. 177.

fronteriza en todos los aspectos con la vida nacional y mostrar al extranjero un México verdadero y convencido de la excelencia de sus auténticos valores”¹⁴.

El 29 de noviembre de 1966 el presidente Gustavo Díaz Ordaz emitió un decreto a través del cual otorga una prórroga a la vigencia del régimen de zona libre por un periodo comprendido entre el primero de enero de 1967 y el 30 de junio de 1970. Fue necesaria una nueva prórroga, el 24 de junio de 1970 con una vigencia que comprendió el periodo del primero de julio de 1970 al 30 de junio de 1971.

La administración del presidente Luis Echeverría (1970-1976) contribuyó en su momento, a la estructuración del proyecto de desarrollo fronterizo implementando en diciembre de 1971 el Programa de Comercialización Fronteriza (PCF), el cual consistía en extender a los comerciantes de la localidad la autorización de libre importación de bienes de consumo que se otorgaba desde 1933 sólo a los residentes, de esta manera el consumidor no necesitaría trasladarse a la localidad vecina para realizar sus compras, reteniéndole en territorio nacional podría inducirse a incrementar su preferencia por bienes nacionales. Se pretendía alentar la actividad comercial transfronteriza.

Unos de los objetivos fundamentales del anterior programa, era lograr que los productos de la industria nacional concurrieran a las zonas fronterizas en circunstancias adecuadas de oportunidad, precio y calidad. El Programa de

Comercialización y de Industrialización Fronteriza, representa en los años setenta la estrategia oficial denominada Programa de Fomento Económico Fronterizo, el cual sería ejecutado por la Comisión Intersecretarial para el Fomento Económico Fronterizo de la Franja Fronteriza Norte y Zonas y Perímetros Libres del país.

El primero de julio de 1971 el presidente Luis Echeverría Álvarez promulga dos decretos con los cuales se modifica el régimen de las zonas libres, que se habían creado con el decreto anterior para quedar como sigue: Se creó la zona libre del territorio Sur de la Baja California, cuyos linderos eran los límites de dicho territorio. En el segundo decreto se establece una segunda zona libre que comprende al Estado de Baja California. Las restricciones y beneficios concedidos a las zonas libres anteriores, se hacen aplicables a las nuevas.

Posteriormente, se publica en el Diario Oficial de la Federación del 30 de junio de 1972 la creación de la zona libre de Quintana Roo, prorrogada mediante Decreto publicado en el mismo medio de fecha 30 de junio de 1980.

Las razones enunciadas para establecerles una vigencia a las nuevas zonas fueron las siguientes :

- Que la coordinación de esfuerzos entre particulares y gobierno para lograr la integración económica del Estado con el resto del país había promovido la concurrencia de la producción nacional a su mercado.

¹⁴ Campos Salas, María Ventura. *El rico mercado fronterizo, un análisis de sus posibilidades comerciales*, tesis para obtener la licenciatura en economía, México, D.F. 1964, Escuela Nacional de Economía, UNAM. p. 25.

- Que su cabal incorporación requería de una mayor oferta de artículos nacionales en condiciones de precio y abastecimiento.
- Que el crecimiento de las empresas de maquila, había propiciado un mayor nivel de ocupación.
- Que los acuerdos sobre estímulos fiscales y ventas a las zonas fronterizas, alentaban la concurrencia de productos nacionales a las zonas y perímetros libres, así como de esta región al interior del país y al resto de la frontera ¹⁵.

Otro esquema de trabajo para estas zonas como lo era el Programa de Artículos de Consumo Fronterizo, comúnmente denominado Programa de Artículos Gancho (publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de diciembre de 1971), constituyó el instrumento más importante cuyo objetivo fundamental era acelerar el desarrollo económico de la región y recuperar ese mercado en beneficio del comercio fronterizo y de la industria nacional. Al establecerse la condición de que cuando menos el 50 por ciento de las ventas que efectuaran los comercios fronterizos beneficiados con los artículos gancho, correspondieran a mercancías de producción nacional, se abrió la posibilidad de que los productores del interior del país concurrieran con sus productos a esa región. Se consideraba que aumentarían las ventas de artículos producidos en nuestro país, al mismo tiempo que se lograría sustituir la importación de productos extranjeros. El éxito del Programa de artículos gancho dependía en gran parte de tres factores: que los productores nacionales concurrieran con sus productos al mercado de la franja fronteriza norte, aprovechando los estímulos fiscales que para tal objeto les otorgaba el gobierno federal; que los consumidores fronterizos aceptaran comprar los artículos extranjeros en los

¹⁵ Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Mexicali. Mexicali, Baja California. 1993.

comercios de la región y adquirieran los de producción nacional en mayor cantidad; y que los comerciantes fronterizos cumplieran con las obligaciones del programa y prestaran un mejor servicio. Al fallar estos tres factores, el programa de artículos gancho no logró sus propósitos fundamentales de retener al consumidor fronterizo, de disminuir la salida de divisas y de aumentar el consumo de artículos nacionales.

El 11 de mayo de 1972, vía decreto presidencial se creó la Comisión Intersecretarial para el Fomento Económico de la Franja Fronteriza Norte y las Zonas y Perímetros Libres. Dicha Comisión promovió la expedición del Decreto por el que se conceden estímulos y facilidades para el establecimiento de centros comerciales en las franjas fronterizas y en las Zonas y Perímetros Libres del país, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de agosto de 1972 para motivar a la iniciativa privada a invertir en la construcción de centros comerciales. Este decreto se complementó con el Reglamento que estipulaba los lineamientos para sujetarse a los estímulos fiscales y facilidades crediticias por el establecimiento de centros comerciales, publicado el 25 de junio de 1973 en el Diario Oficial de la Federación. Se concedía un subsidio equivalente al 100 por ciento de los impuestos de importación que causaran los artículos de consumo fronterizo; la maquinaria y los materiales y equipos necesarios para la construcción, operación, ampliación y mantenimiento de los centros comerciales, cuando no existiera oferta nacional, hasta por un término de 10 años, así como una depreciación acelerada de los activos fijos, conforme a lo establecido por la Ley del Impuesto sobre la Renta.

Durante el período presidencial de José López Portillo, se otorgaron dos prórrogas al régimen de zona libre, la primera por el período del primero de julio de 1977 al 30 de junio de 1978 y la segunda para el periodo comprendido del primero de julio de 1978 al 30 de junio de 1985.

El 21 de junio 1977, por decreto presidencial se crea la Comisión Coordinadora del Programa Nacional de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres (CODEF), organismo que sería el encargado del desarrollo fronterizo hasta el año de 1982. “El objetivo era recabar la información necesaria a fin de preparar y formular el programa nacional correspondiente para impulsar el desarrollo económico de esas áreas geográficas, brindar soluciones adecuadas a los problemas particulares que en dichas zonas existen, dar unidad a las acciones del Gobierno Federal en sus fronteras y zonas libres y garantizar la coordinación en su ejecución. Otro instrumento importante lo constituye el Programa Nacional de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres (PRONADEF), mismo que contenía el planteamiento que realiza el Gobierno Federal sobre las Franjas fronterizas y zonas libres en el ejercicio de las atribuciones que le corresponden para establecer las prácticas, prioridades y restricciones que se orientarán al logro de los objetivos y metas de los planes de Gobierno”¹⁶.

¹⁶ Espinoza López, Alfredo. *Desarrollo e integración al contexto nacional de las zonas libres de Baja California y Franja Fronteriza Norte a través del Programa de artículos de consumo fronterizo 1960-1982*. Tesis profesional para obtener el título de licenciado en economía, Facultad de Economía, UNAM. México, D.F, 1984. pp. 124 - 125.

Otro punto de apoyo para la estrategia de desarrollo fronterizo fue el Decreto por el cual se fomenta la creación de centros abastecedores en la franja fronteriza y zonas libres del 20 de octubre de 1978.

El 4 de noviembre de 1983 se publica en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que establece estímulos fiscales y facilidades administrativas para la operación o modernización de centros comerciales en la franja fronteriza norte y en las zonas libres del país, fungiendo como presidente Miguel de la Madrid Hurtado. Los puntos que se consideraron para emitir dicho decreto fueron :

- Que es indispensable apoyar la participación del comercio fronterizo para que ofrezca más productos nacionales, mejores servicios y facilidades al público consumidor de la franja fronteriza norte y zonas libres del país, dada la lejanía de dichos mercados, respecto a los centros productores del país, complementando, estrictamente en lo necesario el sistema de abasto de esas regiones con la importación de productos básicos y semi - básicos de consumo indispensable.
- Que es conveniente aprovechar las posibilidades de exportación de la franja fronteriza norte y zonas libres de productos no subsidiados, de los cuales exista oferta excedente e impulsar la prestación de servicios que sean generadores de divisas.
- Que es de interés público la modernización y el crecimiento del comercio de la franja fronteriza norte y zonas libres del país, mediante una permanente y mejor vinculación con la producción nacional y el otorgamiento de estímulos fiscales y facilidades administrativas a los centros comerciales que operen en esas regiones

¹⁷.

Este decreto hacía explícito en su artículo cuarto que las personas (personas físicas y morales que inviertan en la operación o modernización de centros comerciales en la franja fronteriza norte y en las zonas libres, podían solicitar estímulos y facilidades fiscales), podían obtener los siguientes estímulos y facilidades :

¹⁷ Diario Oficial de la Federación. 4 de noviembre de 1983.

I. Subsidio hasta del cien por ciento del impuesto general de importación que causen la maquinaria y equipo que se importe para instalarlas en los propios centros comerciales o en los establecimientos que operen en ellos, siempre que se demuestre que no existe oferta nacional adecuada.

II. Franquicia del impuesto general de importación que causen los artículos para los que se autorice su importación a la franja fronteriza norte y a las zonas libres para su venta en los centros comerciales.

III. Depreciación acelerada de los activos fijos, conforme a lo dispuesto por la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

Los beneficios a que se referían las fracciones I y II podían concederse por un plazo hasta de diez años. Este decreto, es una muestra de la urgencia de inversión para el desarrollo que requería en ese momento los estados fronterizos.

Con el Decreto emitido por el presidente Miguel de la Madrid Hurtado, el día 26 de junio de 1985, se prorroga la vigencia de la zona, por el período comprendido entre el primero de julio de 1985 y el 30 de junio de 1991.

Es a principios de 1985, cuando De la Madrid reconsidera la entrada al GATT, para noviembre de ese mismo año y se anuncia formalmente la intención de empezar estas negociaciones. Con la entrada de México al GATT, se reducen aranceles, se inicia una serie de programas de eliminación de barreras no arancelarias y se instituye una política de tipo de cambio orientada a las exportaciones¹⁸. Se promueve bajo este proceso un cambio en el modelo de desarrollo, al sustituir las importaciones por uno que impulse al sector exportador. Se dan los primeros pasos para una apertura económica.

¹⁸ Gay, F. Erb y Greenwald, Joseph. "Aspectos del comercio bilateral entre México y los Estados Unidos". Edit. Fondo de Cultura Económica. México 1989. p. 164 - 165.

Al concluir 1986 existían en el mundo 36 países que disponían de zonas libres y que son los siguientes:

**CUADRO 1
ZONAS LIBRES EN EL MUNDO**

| ASIA: | AMERICA LATINA: | AFRICA: |
|---------------|-----------------|---------|
| Hong Kong | Brasil | Egipto |
| India | Chile | Liberia |
| Malasia | Colombia | Senegal |
| Tailandia | El Salvador | Togo |
| Taiwan | Honduras | Túnez |
| Corea del Sur | Guatemala | México |
| Tailandia | Puerto Rico | |
| Singapur | Venezuela | |
| Siria | Nicaragua | |

Fuente: Secretaría de Desarrollo Económico de Baja California.

El 22 de agosto de 1989 se crea mediante Decreto la zona libre de la frontera sur colindante con Guatemala en una franja de 20 kilómetros paralela a la línea divisoria internacional dentro de cuya delimitación está la Ciudad de Tapachula y la zona libre del municipio de Salina Cruz, Oaxaca, ambas publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 22 de agosto de 1989 y 14 de noviembre de 1990, con una vigencia hasta el 31 de agosto de 1995.

El 31 de octubre de 1989, se publica en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se promueve el abasto eficiente de productos nacionales e importados en la franja fronteriza y zonas libres del país, así como en el municipio fronterizo de Cananea, Sonora, siendo presidente Carlos Salinas de Gortari en ejercicio de la facultad que al Ejecutivo Federal le otorgaba el artículo 89 fracción primera de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento legal en los artículos 31 y 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 29 y 39

del Código Fiscal de la Federación, 47 de la Ley Aduanera y 13 de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1989. El objetivo de este decreto de 1989, fue nuevamente promover el abasto eficiente de productos nacionales e importados en la franja fronteriza norte y zonas libres del país, así como en el municipio fronterizo de Cananea, Sonora. En su artículo segundo nos definía el concepto de región fronteriza como: la franja fronteriza norte y zonas libres del país, así como el municipio fronterizo de Cananea, Sonora. Con este último decreto, hemos analizado ya sesenta años de políticas de abasto comercial, período en el que al parecer no ha sido tiempo suficiente para poder satisfacer las mismas necesidades ni la misma situación de los estados y regiones fronterizas, por la que fueron creadas estas regiones. Convirtiendo dicha problemática en una demanda política más que comercial.

Las zonas libres de Baja California y Parcial de Sonora, Baja California Sur y Quintana Roo se prorrogan mediante decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación del 25 de junio de 1991, con una vigencia hasta el 31 de diciembre de 1992 y después con decretos del 19 de noviembre de 1992 que extienden su vigencia hasta el 31 de diciembre de 1993.

Por otro lado, con la reforma legal de 1992 se modificaron los artículos 106, 107 y 108 de la Ley Aduanera para revertir el principio de las zonas libres y franjas fronterizas, para establecer que la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI hoy Secretaría de Economía), previa opinión de la SHCP, determinaría las mercancías que estarían parcial o totalmente desgravadas, es decir, la norma implicó

que el principio es que también en esas zonas la introducción de mercancías está gravada, salvo determinación de desgravación.¹⁹

CONCLUSIÓN.

Desde sus inicios los estados fronterizos, independientemente del programa fiscal bajo el cual se manejen, sean zona libre o franja fronteriza; siempre ha existido una inestabilidad, falta de seguimiento y continuidad en la gran cantidad de esfuerzos que se han probado para que estos estados puedan por fin arrancar solos en su que hacer económico y comercial. Sin embargo, es la misma insistencia en crear y aplicar programas diferentes con un sello muy particular en cada sexenio presidencial, lo que ha ocasionado que estos estados fronterizos orillen sus interrelaciones políticas, sociales, culturales, económicas, financieras y comerciales con un mismo vecino que parece distinto para dos regiones de un mismo país, como México.

No podemos dejar sin mencionar, que es la misma situación de lejanía geográfica de los estados fronterizos y la falta de abastecimiento de mercancía y productos, la que en un primer momento provoca este estrechamiento de lazos y de flujos de comunicación con los Estados Unidos. No son claros los objetivos que se pretendían alcanzar en cada programa que se elaboraba como plan de trabajo sexenal en cada período presidencial, ya que prevalece en todo momento la temporalidad de estos, lo que ocasiona que en su momento no se lograran totalmente los resultados que se esperaban, evitando la "incorporación" de los mismos estados fronterizos al territorio

¹⁹ Rohde Ponce, Andrés. *Regímenes, contribuciones y procedimientos aduaneros*, Ediciones Fiscales, México, D.F. 2000. p. 179

nacional, lo que quizá hubiera sucedido en una etapa de madurez política con todas las repercusiones posibles, de haberse eliminado esta falta de continuidad en los programas en el momento preciso en que se pudo haber vislumbrado un mínimo de avance y haber dado por terminado los plazos de aplicación a una serie de políticas y cambios, que lo único que ofrecieron fue crear una relación de interdependencia menos fuerte con el resto del país de la que hubiera surgido si no se deja de “lado” la frontera.

Todos los programas tenían en su interior, el afán de inyectar vida a estos estados fronterizos y zonas libres, mas desde un principio se les excluyó de un proyecto como nación, contradiciendo y enfrentando a estas localidades por su misma situación comercial y de beneficios fiscales con los estados del interior del país.

Durante toda esta narración de programas encaminados a lograr un control político mas no social de los estados fronterizos, la intervención directa de los mismos sobre las decisiones que les van a afectar ha sido casi nula; acatando una intromisión ajena y lejana del verdadero que hacer económico concerniente a la vida en la frontera.

La inestabilidad en la aplicación de los distintos programas en los estados fronterizos, así como el continuo anhelo del perecimiento del esquema de zona libre sólo permitieron la creación de un comercio local y una región supeditados a sus favorables condiciones, otorgándoles una situación de mayores ventajas en comparación con las del resto del territorio nacional. Transformando el vigor de una región comercial naciente, en un espacio limítrofe dependiente de su propia situación

geográfica, aunado al fracaso gubernamental en su intento histórico por incorporar a los estados fronterizos a un propósito común como país. Es decir, el establecimiento de esquemas especiales de operación en los estados fronterizos a través de políticas nacionales, fue visualizado como una oportunidad para acercar a estas regiones con el resto del país, mientras que en su interior se vislumbraba un abismo comercial, que respondería geográficamente a las necesidades de un mercado natural con el exterior.

El experimento del libre comercio en el régimen fiscal de las zonas libres funcionó en contra de toda perspectiva centralista, hasta que la apertura comercial le puso una frontera. Porque cada vez dejamos que nuestro vecino, sea más nuestro propio inquilino y cada vez nos alejamos más de nuestras propias raíces.

Capítulo 2.

TRANSICIÓN DEL RÉGIMEN FISCAL DE ZONA LIBRE AL RÉGIMEN COMERCIAL DE REGIÓN FRONTERIZA ANTE EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE. (1993-1999)

Antes de adentrarnos en la materia de este capítulo, es importante establecer ciertos parámetros y aclarar algunos conceptos. Podemos definir a la zona libre como: “Una extensión del territorio nacional legalmente delimitado en la que se otorgaban franquicias de impuestos al comercio exterior o a las importaciones de mercancías extranjeras necesarias para el desarrollo de la región, así como las exportaciones de mercancías que se produzcan o manufacturen en la zona”²⁰. La facultad de establecer zonas libres, fue una atribución del Ejecutivo Federal hasta antes de su desaparición como régimen fiscal, fundamentada en el Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con el establecimiento de las zonas libres, se buscaba el fortalecimiento de los asentamientos de la línea fronteriza que habían empezado a disminuir su población. La solución a este problema fue el otorgamiento de mayores facilidades para que los negocios con el noroeste volvieran a realizarse en las poblaciones mexicanas. No obstante, el propósito de la zona libre iba más allá del mero fortalecimiento de las poblaciones fronterizas, también se pretendía evitar una nueva pérdida de territorio nacional.

²⁰ Fuente: Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo VIII. citado por Cuitláhuac Duarte Sigala *La zona libre en México. un estudio jurídico sobre su desarrollo.* p. 430.

Para la última década del siglo XX, hasta antes de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, existían en México cinco zonas libres:

1. Baja California y parcial del estado de Sonora
2. Baja California Sur
3. Quintana Roo
4. Salina Cruz, Oaxaca
5. Franja fronteriza sur colindante con Guatemala

Los principales objetivos de la zona libre en un principio son :

- Complementar el abasto nacional de productos, dada la lejanía de los principales centros de producción del país, y

- Fomentar el desarrollo de las actividades productivas (industria, agricultura, pesca) a través de la franquicia arancelaria en la importación de materias primas, insumos, maquinaria y equipo.

El funcionamiento del régimen fiscal de zonas libres marca el renacimiento de algunos estados fronterizos que carecían de los medios suficientes para subsistir, reflejando la necesidad de toda una región y no sólo de unos estados de experimentar el libre comercio. El esquema fiscal de zonas libres y sus consecuencias para un sector comercial casi incipiente, desde un principio difieren de las políticas paternalistas del programa industrial de sustitución de importaciones que regía en todo el país, dando pauta a un ensanchamiento de relaciones políticas, sociales y comerciales entre vecinos compartidos y vecinos ajenos en un mismo territorio.

Los resultados obtenidos de la aplicación del esquema fiscal de zona libre no se hicieron esperar, el crecimiento de una población determinada por sus propias necesidades y forma de vida, su rápido avance en la carrera comercial y el surgimiento de una nueva sociedad con una perspectiva y visión de lo que significa

participar en un libre comercio, a diferencia de otras regiones del centro del país, en donde se vivía un ensombrecimiento al no querer aceptar una realidad que le costaría a todo el país, el llegar tarde a los procesos de negociación de una apertura comercial, en lo que hoy apenas hace quince años inicia todo México.

A partir del “salinismo”, una nueva era de reformas estructurales serían adaptadas para el sector comercio en el ámbito nacional, tomando como base la apertura comercial trazada durante el período presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado. Esta vez, se “incluiría” a los estados fronterizos. El período sucesor de Miguel de la Madrid, por el entonces Presidente Carlos Salinas de Gortari, traería consigo una etapa de cambios definitivos y de serias repercusiones comerciales para todo el país. En 1989, el entonces presidente emite el decreto por el que se promueve el abasto eficiente de productos nacionales e importados en la franja fronteriza y zonas libres del país, así como en el municipio fronterizo de Cananea, Sonora, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de octubre del mismo año, con este decreto se permitía realizar importaciones de todo el mundo sin tomar en cuenta el origen de la mercancía y con la aplicación de exenciones en el pago de impuestos para estas regiones. En su artículo cuarto podemos encontrar el establecimiento de una reducción en el impuesto general de importación de acuerdo a la siguiente tabla:

CUADRO 2

APLICACIÓN DEL IMPUESTO GENERAL DE IMPORTACIÓN A LAS FRANJAS FRONTERIZAS Y ZONAS LIBRES

| Impuesto general de importación correspondiente a mercancía de importación a territorio nacional | Reducción aplicable al impuesto general de importación para las franjas fronterizas y zonas libres | Pago de impuestos de importación a franjas y zonas libres |
|--|--|---|
| 20 por ciento de arancel | 75 por ciento | 5 por ciento |
| 15 por ciento de arancel | 66.6 por ciento | 5 por ciento |
| 10 por ciento de arancel | 50 por ciento | 5 por ciento |

Fuente: Elaboración propia.

Podemos constatar como el límite de impuestos a pagar por concepto de importación es de cinco por ciento. Además, el mismo artículo cuarto señala un anexo que forma parte integral de este decreto, el cual nos muestra un listado de 743 fracciones arancelarias que gozaban de franquicia del impuesto general de importación, es decir 0 por ciento de pago de ad-valorem. Para ese entonces y de acuerdo con este decreto, del total de las fracciones arancelarias utilizadas para las importaciones en las zonas libres, un ochenta por ciento se encontraba libre del pago de arancel (cero por ciento), mientras que el veinte por ciento restante, se sujetaba a un pago de arancel de un cinco por ciento, como se menciono anteriormente.

Con este decreto de promoción de abasto, "se eliminan las cuotas de importación a ciertos productos, a cambio del pago de un arancel mayor al anteriormente establecido como franquicia (cero por ciento), para ubicarse en un impuesto para productos de importación de cinco por ciento como máximo"²¹. Es decir, se negocia

²¹ Verdusco Ortiz, Francisco. Entrevista telefónica. Jefe del Departamento de Servicios, Secretaría de Desarrollo Económico de Baja California. Mexicali, Baja California, 4 de noviembre del 2000.

el otorgamiento de la eliminación de barreras no arancelarias, por un esquema tributario fiscal accesible al sector comercio fronterizo.

Para algunos tratadistas las zonas libres, zonas francas, franjas o regiones fronterizas no son sino modalidades tributarias de la importación o exportación de mercancías al o del país. Estas modalidades pueden referirse a la disminución de la tasa (desgravación), la época o condición de pago (suspensión) o la obligación de pago (exención o condonación). Esta es una postura que podría desprenderse del Código Aduanero de 1952, al expresar su artículo 658 que “siempre que las mercancías de importación destinadas a perímetros o zonas libres, entren al país por alguna aduana ubicada fuera de unos y otras, y para llegar a su destino tengan que pasar por territorio nacional no comprendido en la franquicia, la operación se sujetará a las disposiciones del tránsito por territorio del país, en tráfico terrestre; pero sin causar los derechos fijados para dicha operación”, y que algunos autores califican como franquicia territorial.²²

De conformidad con el decreto por el que se promueve el abasto eficiente de productos nacionales e importados en la franja fronteriza y zonas libres del país, así como en el municipio fronterizo de Cananea, Sonora, la distribución del pago y exención de impuestos del total de las fracciones arancelarias para estas regiones es la siguiente :

CUADRO 3
REGIMEN ARANCELARIO EN LAS ZONAS LIBRES

| Zona Libre Total de Fracciones Arancelarias de Importación 11,811 | Fracciones arancelarias exentas del pago de impuestos (anteriormente franquicia arancelaria) | Fracciones gravadas con un 5 por ciento (anteriormente tenían cuota de importación) |
|--|---|--|
| Zona Libre de Baja California y parcial de Sonora | 9,441 | 2,370 |
| Zona Libre de Baja California Sur | 9,456 | 2,355 |
| Zona Libre de Quintana Roo | 8,953 | 2,858 |
| Franja Fronteriza colindante con Guatemala | 8,987 | 2,824 |
| Zona Libre de Salina Cruz, Oaxaca | 9,173 | 2,638 |
| Promedio | 9,202 (80 por ciento) | 2,609 (20 por ciento) |

Fuente: Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo, Dirección de Región y Franja Fronteriza. México D.F. 1993.

De hecho, el artículo 107 de la Ley Aduanera (vigente de 1982 a 1995), textualmente señalaba:

Las mercancías extranjeras podrán introducirse a las zonas libres sin el pago de impuestos a la importación, siempre que no sean similares a las de producción nacional que concurren a las mismas. La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, previa opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, determinará por medio de disposiciones de carácter general, las mercancías que estarán total o parcialmente gravadas con los impuestos de importación. La propia Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, con base a la Ley Reglamentaria del artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Comercio Exterior, determinará las mercancías cuya importación a las citadas zonas libres quedará restringida o prohibida.

Los primeros años de la década de 1990 son parte crucial para definir y preparar el camino que nuestros gobernantes habían elegido para México en su intento por aparecer en el ámbito internacional. Las negociaciones para la firma de un Tratado de

²² De Juano, Manuel. Curso de Finanzas y Derecho Tributario. Segunda Edición. Tomo II. El Sistema

Libre Comercio de América del Norte, dieron inicio formalmente el 12 de junio de 1991, “la primera reunión se llevó a cabo en Toronto, Canadá y en ella participaron el Secretario de Comercio de México, Jaime Serra Puche, el Ministro de Industria, Ciencia y Tecnología y de Comercio Internacional de Canadá, Michael Wilson y la representante comercial de Estados Unidos de América, Carla Hills. Para la consecución de los objetivos planteados en 18 grupos de trabajo los negociadores de los tres países se reunieron periódicamente durante 14 meses”.²³

“Las negociaciones comerciales con el exterior son tan sólo una parte de la vida de la nación”, así lo expresó el ex presidente de México, Carlos Salinas de Gortari durante su mensaje que dirigió a la nación, con motivo del fin de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio el 12 de agosto de 1992. Posteriormente, es rubricado el Tratado de Libre Comercio de América del Norte por los ministros de comercio de Estados Unidos, México y Canadá el 7 de octubre de 1992. A partir de ese momento, las cartas se encontraban sobre la mesa, “México había apostado su resto”, se presentaba la oportunidad de eliminar todo obstáculo que impidiera alcanzar los fines propuestos en materia de política comercial y de inversión extranjera como proyecto nacional de internacionalizar a México; de lograr una plena captación de recursos del exterior y de reflejar una cortina de confianza a la mirada escéptica de los mercados inversionistas extranjeros. Se hizo necesario que toda aquella ventaja comparativa que se opusiera a los lineamientos establecidos en el proceso de modernización económica, fuera suprimida en el corto y mediano plazo; iniciando

Tributario y los Tributos en particular. Ediciones Molachino. Rosario, Argentina. 1971. p. 263.

²³ Rubio, Luis. *¿Cómo va a afectar a México el Tratado de Libre Comercio?*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, D.F. 1994, pp 120-121.

por los estados fronterizos y zonas libres. En noviembre de 1992 durante su gira por Baja California, el ex presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Carlos Salinas de Gortari; anunció la creación de una Comisión para concertar el esquema de transición de las zonas libres al régimen comercial general del país. El 19 de noviembre de ese mismo año, se promulga el decreto por el que se prorrogaba hasta el 31 de diciembre de 1993 la vigencia de las zonas libres de los estados de Baja California y Parcial de Sonora, Baja California Sur y Quintana Roo.

El artículo tercero de este decreto, nos dice que durante el primer semestre de 1993 se concertará el esquema de transición para eliminar el régimen de zonas libres, con el fin de que dichas zonas se incorporen gradualmente al sistema comercial que se aplicará en el resto del país. El contenido del artículo anterior es comprensible, pues para esas fechas ya se habían concluido las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

El texto final del Tratado de Libre Comercio de América del Norte es suscrito por los presidentes de Estados Unidos y México, y el Primer Ministro de Canadá el 17 de diciembre de 1992. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte, fue publicado en el Diario Oficial el 20 de diciembre de 1993 para entrar en vigor el primero de enero de 1994, marcando el inicio de nuestra presencia en la historia internacional del comercio, o lo que es igual, en la historia formal de nuestra dependencia económica con el exterior. El nuevo gobierno del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, a finales de 1994, vivió la transformación de un compromiso de costumbres productivas a la formalidad de un pacto comercial establecido,

otorgando continuidad a las condiciones de ajustes estructurales en el país propuestas por su antecesor.

La situación arancelaria de todo el país hasta antes de la entrada en vigor del TLCAN, nos señalaba que el 98 por ciento del total de las fracciones arancelarias de importación se encontraban gravadas, mientras que el 2 por ciento restante se encontraba exento, es decir libre de impuestos. La sensibilidad de un beneficio fiscal es evidente para el sector comercio de todo el territorio en México, no así para las zonas libres; ya que al entrar en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, aproximadamente la mitad de las fracciones que conforman la tarifa general de importación, se desgravan en forma inmediata y casi el total de estas se desgravarán en un plazo de diez años. A partir del 1 de enero de 1994 con el TLCAN, aproximadamente el 47.8 por ciento del total de las fracciones arancelarias de importación, equivalente a 5,640 fracciones de productos originarios no pagan impuestos de importación. Por lo tanto, la exclusividad de las zonas libres perdía razón de ser, al pretender incorporarlas comercialmente y fiscalmente a una zona libre de todo América del Norte.

El siguiente cuadro nos señala la estructura negociada en el calendario de desgravación del TLCAN para el pago de impuestos por importación de mercancía originaria:

CUADRO 4
CALENDARIO DE DESGRAVACIÓN ARANCELARIA
DEL TLCAN EN TERRITORIO NACIONAL

| VELOCIDAD DE DESGRAVACIÓN ARANCELARIA | NÚMERO DE FRACCIONES ARANCELARIAS | ESTRUCTURA PORCENTUAL |
|--|-----------------------------------|-----------------------|
| "A": Eliminación inmediata a partir del primero de enero de 1994 | 5,640 | 47.8 |
| "B": Eliminación total en cinco años, quedan libres de arancel a partir del primero de enero de 1999 | 2,473 | 20.9 |
| "C": Eliminación en diez años, quedan libres de arancel a partir del primero de enero del 2004 | 3,359 | 28.4 |
| "D": Ya se encontraban desgravadas antes de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte | 339 | 2.9 |
| TOTAL | 11,811 | 100.0 |

Fuente: Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo, Departamento de Comercio Exterior e Interior. Mexicali, Baja California. 1994.

La puesta en marcha del TLCAN, representa un avance a nivel nacional en el pago de impuestos por concepto de comercialización de productos de importación, no así para los estados con régimen fiscal de zonas libres; ya que al integrarse al esquema comercial del Tratado, la ventaja que representaba el porcentaje de fracciones arancelarias libres de impuestos ó con arancel máximo de importación de cinco por ciento para estas regiones, se vería claramente disminuido, como se muestra en el siguiente cuadro :

CUADRO 5

FRACCIONES ARANCELARIAS DE IMPORTACIÓN LIBRES DE IMPUESTOS A LAS ZONAS LIBRES EN COMPARACIÓN CON EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE

| | Porcentaje de fracciones arancelarias de importación libres de impuestos |
|---|--|
| Régimen Fiscal de Zonas Libres y Franjas Fronterizas | 80 por ciento (se elimina) |
| Tratado de Libre Comercio de América del Norte, aplicable para todo el país | 47.8 por ciento |
| Total de disminución para las Zonas Libres | 32.8 por ciento |

Fuente: Elaboración propia.

El efecto inmediato del TLCAN para el sector comercio de algunos estados de la frontera, cuyas importaciones de todo el mundo se basaban en el régimen de zonas libres, es el de un retroceso fiscal en el pago de impuestos y la imposición de un compromiso comercial tan sólo con dos países. Esto motivo que en abril de 1993, se publicara el Decreto por el que se crea la Comisión Mixta para la Promoción de la Industria y del Comercio en la Franja Fronteriza Norte y Zonas Libres del país (COMPIC), instalando sus operaciones formales en Mexicali, Baja California. Organismo que representaría en su momento, ante el sector público federal y otras instancias, los intereses muy particulares del sector comercio fronterizo. Posteriormente, el 25 de noviembre de 1993 se llevó a cabo la reunión COMPIC a nivel Secretarios de Estado, con la asistencia de los gobernadores de los estados fronterizos, a fin de informar los avances de los trabajos de esta comisión.

Como resultados de esta importante reunión se concertó lo siguiente:

a) Para las mercancías de importación originarias de los Estados Unidos y Canadá, un esquema arancelario de transición gradual, caracterizado por la homologación del esquema de zona libre y franja fronteriza al régimen comercial general del país, que inicia con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, concluyendo en siete años. En el periodo de transición arancelaria no se pagarían aranceles mayores a los vigentes para las empresas comerciales en zonas libres y franjas fronterizas (0 ó 5 por ciento), pero si menores a los mismos porcentajes, en relación con el pago de impuestos de importación que señala el calendario de desgravación del TLCAN, en su Anexo 302.2. Lo que significa que las fracciones y subsidios arancelarios se mantienen en el mismo nivel que en la zona libre, nadie pagaría más impuestos a la importación que los que pagaba en ese momento, hasta antes de la entrada en vigor del Tratado.

b) Para mercancía de importación originaria de terceros países se mantendrá el tratamiento vigente durante 5 años (0 ó 5 por ciento); hasta el 31 de diciembre de 1998. Esto significa que a partir del sexto año del Tratado (enero de 1999) las importaciones originarias de terceros países deberían de pagar los impuestos que señale la tarifa general de importación (20, 15 y 10 por ciento).

Este esquema de transición de la zona libre al régimen comercial general del país, se concertó entre:

- Organismos empresariales
- Gobiernos de los estados fronterizos y de zonas libres
- Federación, encabezada por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

El régimen de zona libre ya no podía existir, su régimen fiscal de exención en el pago de impuestos se encontraba ya agotado a finales de 1993, lo que generaba incertidumbre en las actividades económicas y comerciales de la población de los estados fronterizos. Como un hábito particular de la toma de decisiones hacia los aspectos del comercio fronterizo se retomaron viejas costumbres que en su momento tratarían de evitar el quebrantamiento de la fragilidad comercial, otorgada y adquirida por dicho sector a través de los años, como su única y particular fortaleza. Por éste razón, el 24 de diciembre de 1993, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se establece el esquema arancelario de transición al régimen comercial general del país, para el comercio, restaurantes, hoteles y ciertos servicios, ubicados en la región fronteriza, como un intento de dar seguimiento al beneficio fiscal que implicaban las zonas libres, así como una seguridad a su sector comercio en sus compras de importaciones, sin embargo, se volvía a caer en el mismo juego de los presidentes antecesores, al manejar las cuestiones comerciales de una región como una manera de ejercer presión y poder político, otorgando una respuesta inmediata y temporal a las exigencias de una sociedad.

Dicho decreto establece una prórroga hasta el primero de febrero de 1994 de vigencia a las zonas libres de Baja California y Parcial de Sonora, Baja California Sur y Quintana Roo creadas por Decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación los días 3 de junio de 1939 y 30 de junio de 1972, respectivamente. En su artículo segundo nos dice que para efectos de este Decreto se considera región fronteriza a los estados de Baja California y parcial de Sonora, Baja California Sur, Quintana Roo, el

municipio de Salina Cruz Oaxaca y la franja fronteriza sur colindante con Guatemala. La región parcial de Sonora está comprendida en los siguientes límites: al norte, la línea divisoria internacional desde el cauce actual del Río Colorado hasta el punto situado en esa línea a 10 kilómetros al oeste de Sonoyta, de este punto, una línea recta hasta llegar a la costa a un punto situado a 10 kilómetros al este de Puerto Peñasco, de allí, siguiendo el cauce de este río, hacia el norte hasta encontrar la línea divisoria internacional. Es decir, la jurisdicción de este decreto abarca la misma extensión que comprendían los estados fronterizos con régimen fiscal de zona libre, la cual ahora se le denomina “región fronteriza”.

De hecho, las reglas generales 58 y 68 para 1994 y 1995, respectivamente, tuvieron que añadir que “las zonas libres es la zona que se denomina región fronteriza en los decretos...”, hasta que el artículo 136 de la Ley Aduanera de 1996 definió a la franja fronteriza como ya ha quedado expuesto y en cuanto a la región fronteriza dispuso que se entiende al territorio que determine el Ejecutivo Federal.²⁴ Actualmente el artículo 136 de la Ley Aduanera, considera como franja fronteriza al territorio comprendido entre la línea divisoria internacional y la línea paralela, ubicada a una distancia de veinte kilómetros hacia el interior del país. Por región fronteriza se entenderá al territorio que determine el Ejecutivo Federal.

El tratamiento del régimen comercial de región fronteriza a las empresas y comercios ubicadas en estos estados, se hace extensivo a hoteles, restaurantes y otros servicios, de ahí del reconocimiento de denominarle “Decretos Ampliados”, ya que el anterior

esquema de zona libre no les era aplicable. Este esquema de transición de la zona libre al régimen general del país con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, pretende la homologación comercial como un sólo bloque en el pago de impuestos de mercancía de importación, dando inicio el primero de enero de 1994 y finalizando el primero de enero del año 2001 para mercancía originaria de Estados Unidos; en el caso de mercancía originaria de terceros países la fecha de conclusión de este decreto, se planteaba para el primero de enero de 1999.

Es de suma importancia mencionar, cómo el esquema de transición arancelaria permitiría que el resto del país alcanzara los beneficios fiscales de las zonas libres como regiones fronterizas, en cuanto al pago de impuestos por mercancía de importación, conforme a los períodos de desgravación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

En las regiones fronterizas nunca se debería pagar un arancel mayor a 5 por ciento, gozando de la preferencia arancelaria menor a este porcentaje que ofrece el mismo Tratado de Libre Comercio de América del Norte, en aquellos artículos originarios de los Estados Unidos y Canadá; por lo tanto se pueden utilizar ambos esquemas de importación en estos estados; ya sea importar un artículo con el esquema de desgravación arancelaria del TLCAN ó haciendo uso del régimen comercial de importaciones de las regiones fronterizas. Sin embargo, en el corto y mediano plazo las antes zonas libres hoy regiones fronterizas, siguen otorgando mayores ventajas

²⁴ Op. cit. p. 180.

arancelarias que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, de ahí que su eliminación deba ser gradual a través de esquemas de transición arancelaria.

Si comparamos el régimen de las zonas libres con la desgravación arancelaria del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, cabe señalar que en enero de 1994, el 30 por ciento de las fracciones con franquicia en zonas libres pagó un arancel mayor. Asimismo, el 20 por ciento de las fracciones gravadas comenzaron a tener reducciones arancelarias actualmente no contempladas en la zona libre. Es decir, debido a la estructura del origen de las importaciones, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte permitirá profundizar el libre comercio en la región exclusivamente con mercancía que cumpla con las reglas de origen del TLCAN (Capítulo Cuarto del Tratado), como sigue:

CUADRO 6

IMPACTO FISCAL DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE EN LAS IMPORTACIONES DE LAS ZONAS LIBRES

| REGIMEN | PORCIENTAJE DE FRACCIONES ARANCELARIAS DESGRAVADAS DE IMPUESTOS DEL TOTAL DE FRACCIONES |
|--|--|
| ZONAS LIBRES | 80 % |
| TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE | 50 % |
| DIFERENCIA | 30 % DE FRACCIONES CON FRANQUICIA EN ZONAS LIBRES QUE PAGARAN UN ARANCEL MAYOR CON EL TRATADO |

Fuente: Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo, Dirección de Región y Franja Fronteriza. México, D.F. 1995.

CUADRO 6.1

IMPACTO FISCAL DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE EN LAS IMPORTACIONES DE LAS ZONAS LIBRES

| REGIMEN | PORCENTAJE DE FRACCIONES ARANCELARIAS GRAVADAS DEL TOTAL DE FRACCIONES |
|--|--|
| TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE | 50 % |
| ZONAS LIBRES | 20 % PORCENTAJE DE FRACCIONES GRAVADAS DE LA ZONA LIBRE QUE TENDRÁ REDUCCIONES ARANCELARIAS AL AMPARO DEL TLCAN |
| | |

Fuente: Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo. Dirección de Región y Franja Fronteriza. México, D.F. 1995.

a) Homologación arancelaria del resto del territorio nacional con las regiones y franjas fronterizas, para mercancía de importación originaria de los Estados Unidos y Canadá.

Para el sector comercio de las regiones y franjas fronterizas, la homologación en el pago de aranceles por importaciones, así como la transición de un esquema fiscal regional a un régimen comercial nacional con el TLCAN, se realizará en cuatro etapas:

CUADRO 7

**PROCESO DE HOMOLOGACIÓN Y TRANSICIÓN ARANCELARIA DE
LAS ZONAS LIBRES AL TRATADO DE LIBRE COMERCIO
DE AMÉRICA DEL NORTE**

| FECHA DE HOMOLOGACIÓN ARANCELARIA | FRANJA FRONTERIZA | ZONA LIBRE |
|-----------------------------------|--|--|
| Enero de 1994 | Fracciones arancelarias en período de desgravación: "A y D" | Fracciones arancelarias en períodos de desgravación: "A y D" |
| Enero de 1996 | Fracciones arancelarias en período de desgravación: "B" que paguen 10 por ciento de impuesto de importación. | Fracciones arancelarias en período de desgravación: "B" que paguen 10 por ciento de impuesto de importación. |
| Enero de 1998 | Las demás fracciones en períodos de desgravación "B y C", que paguen 10 por ciento de impuesto de importación. | Las demás fracciones "B y C" que paguen 10 por ciento de impuesto de importación. |
| Enero de 2001 | Las demás fracciones arancelarias en período de desgravación "C" | Las demás fracciones arancelarias en período de desgravación "C" |
| | | |

Fuente: Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo, Dirección de Región y Franja Fronteriza. México D.F. 1995.

El esquema de desgravación arancelaria que determina el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, nos señala que aproximadamente el 50 por ciento del número total de fracciones arancelarias de la Tarifa General de Importación quedan exentas en enero de 1994, el 21 por ciento en cinco años y el resto en 10 años, con una cuantas excepciones de productos sensibles que se desgravarán en un plazo mayor equivalente a 15 años.

El proceso de homologación arancelaria para las fracciones de productos de importación originarios de los Estados Unidos y Canadá, incluidas en la categoría de desgravación "A" (5,632 fracciones arancelarias) y "D" (350 fracciones arancelarias)

se presentó a partir del primero de enero de 1994, así como también para las fracciones incluidas en las categorías de desgravación "B y C" con un arancel de importación de cinco por ciento (30 fracciones).

CUADRO 8
HOMOLOGACIÓN DE LAS ZONAS LIBRES
AL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE

| FECHA DE HOMOLOGACIÓN | ARANCEL | VELOCIDAD DE DESGRAVACIÓN | NÚMERO DE FRACCIONES |
|------------------------|---------|---------------------------|----------------------|
| ETAPA ENERO DE 1994 | 0 | D | 350 |
| | 5 | A | 56 |
| | 10 | A | 3,649 |
| | 15 | A | 1,089 |
| | 20 | A | 838 |
| | 5 | B | 1 |
| | 5 | C | 29 |

Fuente: Confederación de Cámaras de Comercio, Servicios y Turismo, Dirección de Región y Franja Fronteriza, México, D.F. 1995

El objetivo de la homologación arancelaria, es lograr equiparar los "beneficios" otorgados a las zonas y franjas fronterizas en un lapso de tiempo inmediato con el resto del país, en un período de siete años, en el caso de mercancía originaria y procedente de países miembros del bloque de Norteamérica. Mientras que para artículos de terceros países no se presenta una homologación como tal, sino que al término de cinco años como vigencia que estipula el Decreto por el que se establece el esquema arancelario de transición al régimen comercial general del país, se elevarán las tasas preferenciales de impuestos de importación de estas regiones a sus niveles normales de pago (diez, quince y veinte por ciento) exigibles para todo el territorio nacional.

Para el primero de enero de 1996, se homologaron las fracciones originarias y procedentes de los Estados Unidos y Canadá, que se encontraban en un período de desgravación "B" y que pagaban un diez por ciento de arancel de importación. El resto de las fracciones de importación bajo este período de desgravación de cinco años y que pagaban 15 y 20 por ciento, se homologaron el primero de enero de 1997.

Ejemplo:

CUADRO 9
DESAGRAVACIÓN ARANCELARIA DEL TRATADO DE LIBRE
COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE EN COMPARACIÓN CON EL
PROCESO DE HOMOLOGACIÓN DE LAS REGIONES FRONTERIZAS

| PERÍODO DE DESGRAVACIÓN / ARANCEL | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
|---|------|---------------------------|------|------|------|------|
| "B" 10 por ciento para el interior del país | 10 | TLCAN 8 | 6 | 4 * | 2 | 0 |
| Zona Libre 5 por ciento | 5 | Región Fronteriza 5 | 5 | 4 | 2 | 0 |
| "B" 15 por ciento | 15 | TLCAN 12 | 9 | 6 | 3 * | 0 |
| Zona Libre 5 por ciento | 5 | Región Fronteriza 5 | 5 | 5 | 3 | 0 |
| "B" 20 por ciento | 20 | TLCAN 16 | 12 | 8 | 4 * | 0 |
| Zona Libre 5 por ciento | 5 | Región Fronteriza 5 | 5 | 5 | 4 | 0 |

* Año de homologación de la región y franja fronteriza con el resto del País.

Fuente: Elaboración propia.

A partir del primero de enero 1999, el resto de las fracciones que pagaban entre 20, 15 y 10 por ciento de impuesto por importación y que se clasificaban en el período de desgravación B (cinco años), quedaron libres de arancel bajo el TLCAN. Por lo que

el proceso de desgravación en mercancías originarias de Estados Unidos ó Canadá de este período de desgravación concluye.

Para el caso de mercancía de importación que se clasifica en un período de desgravación arancelaria de diez años "C", los períodos de homologación son los siguientes:

CUADRO 10

DESGRAVACIÓN ARANCELARIA DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE EN COMPARACIÓN CON EL PROCESO DE HOMOLOGACIÓN DE LAS REGIONES FRONTERIZAS

| PERÍODO / PORCENTAJE | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|--------------------------------|------|------|------|------|------|------|-------|------|------|------|
| "C" 10 por ciento TLCAN | 9 | 8 | 7 | 6 | 5 * | 4 | 3 | 2 | 1 | 0 |
| Región frontera 5 por ciento | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 4 | 3 | 2 | 1 | 0 |
| "C" 15 por ciento TLCAN | 13.5 | 12 | 10.5 | 9 | 7.5 | 6 | 4.5 * | 3 | 1.5 | 0 |
| Región Fronteriza 5 por ciento | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 4.5 | 3 | 1.5 | 0 |
| "C" 20 por ciento TLCAN | 18 | 16 | 14 | 12 | 10 | 8 | 6 | 4 * | 2 | 0 |
| Región Fronteriza 5 por ciento | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 4 | 2 | 0 |

* Año de homologación de la región y franja fronteriza con el resto del País.

Fuente: Elaboración propia.

En el caso de mercancía de importación originaria de Estados Unidos y Canadá de período de desgravación "C" del TLCAN que pague 10 por ciento, el período de homologación concluye el primero de enero de 1998; para aquellos productos que pagan 15 por ciento, el período de homologación termina el primero de enero del año 2000. Por último, para mercancía originaria del bloque comercial que deba crogar un 20 por ciento, el período de homologación finaliza el primero de enero del año 2001.

b) Transición y homologación arancelaria en el pago de impuestos para mercancía de importación originaria de países no miembros del bloque comercial del Tratado de

Libre Comercio de América del Norte entre las regiones y franjas fronterizas y el resto del territorio nacional.

Es importante señalar en este punto, como el modelo utilizado en gran parte para la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte fue el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT). De hecho en su artículo XXIV, se establece que un acuerdo comercial será compatible con el GATT siempre que :

- a) No existan modificaciones en las barreras que se utilicen en los países integrantes de un bloque comercial para con el resto del mundo, y
- b) El acuerdo considere la eliminación total de las barreras entre sus propios integrantes en un plazo determinado.

Podemos deducir que como repercusión del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, no se cumple con una de las exigencias del GATT, ya que el aumento de aranceles a mercancía de importación originaria, principalmente de terceros países (de 0 y 5 por ciento a un 10,15, 20 y 35 por ciento en algunos productos) no le permite al TLCAN lograr una entera compatibilidad comercial con el anterior Acuerdo General de Aranceles y Comercio.

La importación de mercancía originaria de terceros países a las regiones y franjas fronterizas, mediante el Decreto por el que se establece el esquema arancelario de transición al régimen comercial general del país, para el comercio, restaurantes, hoteles y ciertos servicios, ubicados en la región fronteriza, nos indica una exención y reducción de impuestos hasta el 31 de diciembre de 1998, similar a la anteriormente aplicada desde 1989 en las zonas libres y franjas fronterizas.

Ejemplo del pago de impuestos de un producto de importación originario de Estados Unidos y Canadá en comparación con el mismo producto originario de terceros países y del cual el arancel general de importación es de 20 por ciento.

CUADRO 11
PERIODO DE TRANSICIÓN PARA LA REGIÓN FRONTERIZA EN
IMPORTACIONES DE MERCANCÍA DE TERCEROS PAÍSES CON EL
TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE

| PERÍODO | ANTES DEL TLCAN | DURANTE EL TLCAN | | | | | | | | | |
|--|----------------------------|------------------|----|----|----|----|----|------|------|------|------|
| Años | 1993 | 94 | 95 | 96 | 97 | 98 | 99 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
| Periodo de transición para la región fronteriza de mercancía de un tercer país | 0 por ciento | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 20 | 20 | 20 | 20 | 20 |
| Desgravación para todo el país de mercancía de los Estados Unidos ó Canadá | 20 por ciento | 18 | 16 | 14 | 12 | 10 | 8 | 6 | 4 | 2 | 0 |
| Desgravación para la región fronteriza de mercancía de los Estados Unidos ó Canadá | Zona Libre 5 por ciento | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 4 | 2 | 0 |

Fuente: Elaboración propia.

Ejemplo de un producto de importación originario de terceros países, del cual el arancel general es de 15 por ciento, en comparación con un producto originario de Estados Unidos ó Canadá bajo el período de desgravación de diez años del TLCAN.

CUADRO 12

**PERIODO DE TRANSICIÓN PARA LA REGIÓN FRONTERIZA EN
IMPORTACIONES DE MERCANCÍA DE TERCEROS PAÍSES CON EL
TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE**

| PERÍODO | ANTES DEL TLCAN | DURANTE EL TLCAN | | | | | | | | | |
|--|----------------------------|------------------|----|------|----|-----|----|------|------|------|------|
| Años | 1993 | 94 | 95 | 96 | 97 | 98 | 99 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
| Período de transición para la región fronteriza de mercancía de un tercer país | 5 por ciento | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 15 | 15 | 15 | 15 | 15 |
| Desgravación para todo el país de mercancía de los Estados Unidos ó Canadá | 15 por ciento | 13.5 | 12 | 10.5 | 9 | 7.5 | 6 | 4.5 | 3 | 1.5 | 0 |
| Desgravación para la región fronteriza de mercancía de los Estados Unidos ó Canadá | Zona Libre 5 por ciento | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 4.5 | 3 | 1.5 | 0 |

Fuente: Elaboración propia

Ejemplo de un producto no originario que paga diez por ciento de ad-valorem y que se desgrava en un período de diez años ("C") vía TLCAN.

CUADRO 13

**PERIODO DE TRANSICIÓN PARA LA REGIÓN FRONTERIZA EN
IMPORTACIONES DE MERCANCÍA DE TERCEROS PAÍSES CON EL
TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE**

| PERÍODO | ANTES DEL TLCAN | DURANTE EL TLCAN | | | | | | | | | |
|--|----------------------------|------------------|----|----|----|----|----|------|------|------|------|
| Años | 1993 | 94 | 95 | 96 | 97 | 98 | 99 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
| Período de transición para la región fronteriza de mercancía de un tercer país | Zona Libre 5 por ciento | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 10 | 10 | 10 | 10 | 10 |
| Desgravación para todo el país de mercancía de los Estados Unidos ó Canadá | 10 por ciento | 9 | 8 | 7 | 6 | 5 | 4 | 3 | 2 | 1 | 0 |
| Desgravación para la región fronteriza de mercancía de los Estados Unidos ó Canadá | 5 por ciento | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 4 | 3 | 2 | 1 | 0 |

Fuente: Elaboración propia

El beneficio salta a la vista para productos originarios de Estados Unidos y Canadá, no así para mercancía originaria de terceros países. Por lo anterior, las consecuencias que se pueden presentar en el sector comercio establecido en las regiones y franjas fronterizas que comercialicen estos productos son obvias. Se beneficia en todo momento y se orienta al sector comercio fronterizo hacia una elección de productos de importación originarios de los Estados Unidos y Canadá, con base a las ventajas que en cuestión de pago de impuestos significa el importar mercancía de estos dos países, ya sea a través del TLCAN o por medio de los Decretos Ampliados. El TLCAN estrecha las relaciones comerciales en las regiones fronterizas tan sólo con dos países como una apertura hacia el exterior, en comparación con el libre comercio que representaba el flujo de intercambios comerciales de todo el mundo hacia estas regiones.

CONCLUSIÓN.

La existencia de las zonas libres estaba ya agotada con el TLCAN, mas la actitud hacia estas regiones por parte de nuestros representantes gubernamentales nos revelan a través de la historia, una posición que pretende mantener con vida un esquema que sirvió en términos limitados durante más de cincuenta años. A partir del sexenio del ex presidente Carlos Salinas de Gortari, la zona libre no es operante en un Tratado comercial, mientras que en los años cuarenta se podía hablar de un Acuerdo comercial con los Estados Unidos y México similar al TLCAN, de zonas libres y de un programa nacional de sustitución de importaciones. Por ello, a partir del primero de enero de 1994 desaparece el esquema fiscal de zona libre para dar paso al régimen comercial de región fronteriza, a través de un esquema de transición arancelaria para

mercancía de importación. La transición que exige la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) como régimen comercial para todo México, como una “zona libre en todo el territorio nacional”, es determinante en la continuidad del régimen fiscal de las zonas libres de los estados fronterizos. Como reacción de este Decreto se presenta la amenaza de un retroceso fiscal, por el aumento del pago de impuestos en productos de importación de terceros países al término del período estipulado en el Decreto por el que se establece el esquema arancelario de transición al régimen comercial general del país. Lo que significa, aplicar una política nacional e integradora de los estados fronterizos con todo el territorio, bajo un retroceso en el pago de impuestos de importación vigentes hasta antes de la aplicación del TLCAN. Así mismo, existe la posibilidad de un incremento en los precios de compra y de venta de productos de importación, ya que, no por ser fronteras necesariamente se consume productos originarios de los Estados Unidos, sino que al contrario, en los condados estadounidenses adyacentes a los estados limítrofes, se pueden adquirir una gran diversidad de productos de procedencia de Estados Unidos, pero originarios de terceros países que resultan más económicos para la población y el sector comercio establecido. Como una simple regla de economía, el aumento de aranceles provoca el aumento de los precios de la mercancía de importación lo que puede traer como consecuencia una disminución en el consumo por parte de los habitantes fronterizos de cierto tipo de productos originarios de terceros países.

Cabe mencionar, que existen locales comerciales en la frontera cuya principal fuente de mercancía proviene casi en su totalidad de terceros países, y para los que esta situación se puede reflejar en aumentos de los costos de operación, pérdidas fiscales y contables, así como despidos laborales y un ajuste cada vez mayor de su clientela.

La mercancía de importación amparada bajo el esquema comercial del TLCAN hacia todo el territorio nacional, goza de ciertos beneficios arancelarios cedidos por nuestro propio gobierno en materia de desgravación arancelaria en la mercancía de importación originaria de Estados Unidos y Canadá. Sin embargo, la experiencia de un libre comercio de más de 50 años con todo el mundo en las zonas libres, no se puede comparar con la apertura comercial que implica el Tratado de Libre Comercio, tan sólo con dos países. De ahí, que las ventajas y beneficios en cuestión de aranceles, así como en número de socios, sean superiores en las regiones fronterizas, que en el contexto de la firma del TLCAN.

Por ello, se actúa como un bloque regional ante terceros países, sin buscar un beneficio común, sino que se protegen los intereses muy particulares de ciertas economías, con las cuales ya tenemos una historia bien definida y compartida. Al parecer, el cauce que se pretende otorgar a las relaciones comerciales de México con terceros países, se puede reflejar en la posibilidad de un acercamiento mediante la formalidad de un Acuerdo ó Tratado Comercial con estos países. Por lo tanto, la existencia una vez más, de una zona libre en todo un bloque de libre comercio, operando bajo un esquema de apertura comercial, no sería válida.

El sector comercio "nacional" cree en la necesidad de eliminar la ventaja competitiva que existe para los estados fronterizos con régimen comercial de región fronteriza, de importar mercancía de terceros países con preferencias arancelarias, cuando aún no existe un compromiso formal con estos. Lo que viene a representar una situación de desventaja en los flujos de comercialización y costos de los productos importados para el sector comercio del resto del país, principalmente en el pago de un impuesto general de importación (10%, 15% y 20%) a diferencia de la exención de impuestos conferida a las regiones fronterizas (0% y 5%). Tal parece que el sector comercial del interior del país, ha olvidado que la situación limítrofe y geográfica del comercio ubicado en las regiones y franjas fronterizas, es un factor propicio para una agresiva y espontánea competencia, que permite desarrollar la indispensable oportunidad de un libre flujo de mercancías. Lo interesante en este punto, es que durante muchos años de política comercial en México, se eliminó toda actuación activa de los estados fronterizos con régimen comercial de zona libre en las decisiones que afectaban a todo el territorio nacional, mientras que son estas mismas regiones las que verdaderamente practicaban una política comercial en nuestro país con todo el mundo.

Capítulo 3.

EL “DEBER SER” DE LA ZONA LIBRE; EL CASO DE BAJA CALIFORNIA.

“La existencia de una zona libre sólo nos demuestra la incapacidad del sistema mexicano para atender cabalmente su mercado interno”.

(Tamayo, Jesús. *Frontera, política regional y políticas nacionales en México*. Una frontera, dos naciones. Implicaciones de las políticas y solución de los problemas. ANUIES. p. 133.)

Durante 1993, el principal punto de discusión en el sector comercio establecido de los distintos estados fronterizos, que anteriormente poseían un régimen fiscal de zona libre para sus importaciones, giraba alrededor de los posibles efectos que provocaría la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Durante el desarrollo de este capítulo nos avocaremos de manera especial al caso práctico de las importaciones del sector comercial de Baja California, específicamente el impacto del TLCAN sobre este sector.

La presencia del estado de Baja California, como parte del conjunto de estados que conforman la frontera norte de nuestro país, es trascendente por su superioridad en ventas netas y en la generación de valor agregado, en comparación con las localidades de Tamaulipas, Sonora y Coahuila, exceptuando Nuevo León. Por ello se deduce que existe una mayor productividad por mejores márgenes de operación²⁵. Por otro lado, la estructura del comercio bajacaliforniano se compone en un 64 por ciento de comercio al por menor y en un 36 por ciento de comercio al por mayor;

dicha concentración se debe a la “desatención de los proveedores nacionales que no han abierto un número suficiente de centros de distribución de gran escala para abastecer la región”²⁶.

Asimismo, la distribución del sector comercio al por menor en Baja California por tipo de establecimientos es la siguiente: “52% en tiendas especializadas, 25% en tiendas de autoservicio y almacenes y el 3.4% en tiendas de departamentos y almacenes; el resto se distribuye en comercio de automóviles, auto partes y estaciones de gasolina”²⁷.

Sin embargo, a pesar de las anteriores características que envuelven al estado y que lo enmarcan como una zona competitiva, siempre se le ha criticado por el supuesto costo de ingresos que provoca en el erario federal, ocasionado por el tratamiento exclusivo que otorga a las importaciones de su sector comercio mediante preferencias arancelarias como zona libre ó como región fronteriza. En cuestión de ingresos fiscales por comercio exterior, las cifras demuestran lo contrario, ya que el estado bajacaliforniano es la segunda fuente generadora de ingresos fiscales, después de Tamaulipas que aporta el 41 por ciento de la recaudación nacional por concepto de transacciones en comercio exterior²⁸.

²⁵ Estudio sobre Competitividad del Comercio Fronterizo de Baja California Frente al de los Estados Unidos, Federación de Cámaras de Comercio, Servicios y Turismo de B.C., B.C.S. y parcial de Sonora, Secretaría de Desarrollo Económico, Mexicali Baja California, diciembre de 1997, p.1.

²⁶ Estudio sobre Competitividad del Comercio Fronterizo de Baja California Frente al de los Estados Unidos, Federación de Cámaras de Comercio, Servicios y Turismo de B.C., B.C.S. y parcial de Sonora, Secretaría de Desarrollo Económico, Mexicali Baja California, diciembre de 1997, p.1.

²⁷ Ibidem.

Después de haber expuesto de manera muy general algunas particularidades del estado fronterizo de Baja California, analizaremos la situación comercial que prevalece en esta región en sus operaciones de comercio exterior, específicamente en mercancía de importación. Las importaciones a Baja California se caracterizan por la manera muy particular de ingresar a territorio nacional; podemos mencionar que las mercancías de importación a este Estado fluyen por dos vías, una vía es directa, que son las operaciones bilaterales que se realizan entre nuestro país y el exterior, y la otra es indirecta, modalidad comercial con los Estados Unidos que permite la entrada al mercado de mercancía no originaria de la Unión Americana²⁹, es decir, artículos importados por los Estados Unidos para posteriormente ser comercializados y exportados a toda la región fronteriza en México.

A continuación se presenta de manera esquemática como fluye la mercancía originaria de terceros países al Estado de Baja California: de manera indirecta, mediante la exportación que realizan los Estados Unidos a los estados fronterizos de productos de terceros países, y de manera directa mediante la exportación hacia este Estado de mercancía originaria y no originaria de los Estados Unidos, esto es, de productos y proveedores ajenos al territorio estadounidense, como parte de los procesos de comercialización de los Estados Unidos hacia las regiones y franjas fronterizas del país.

²⁸ Op. Cit. p. 18.

²⁹ Op. Cit. p.29.

En la elaboración de todos los cuadros siguientes, se tomó el período de 1992 a 1995, ya que esta etapa señala el final del régimen fiscal de zona libre (1993) y el inicio del régimen comercial de la región fronteriza (1994).

El siguiente cuadro muestra como se conforman las importaciones totales de terceros países a Baja California en ambas categorías, directas e indirectas:

CUADRO 14
IMPORTACIONES TOTALES A BAJA CALIFORNIA DE TERCEROS
PAÍSES
(MILLONES DE DÓLARES)

| Año | Totales | Directas | Porcentaje Del total | Indirectas | Porcentaje del total |
|------|---------|----------|----------------------|------------|----------------------|
| 1992 | 191.1 | 160.7 | 84% | 30.4 | 16% |
| 1993 | 259.8 | 190.8 | 73% | 69.0 | 27% |
| 1994 | 280.1 | 105.5 | 38% | 174.6 | 62% |
| 1995 | 178.1 | 61.8 | 35% | 116.3 | 65% |

Fuente: Administración General de Aduanas, Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Estudio sobre Competitividad del Comercio Fronterizo de Baja California Frente al de los Estados Unidos, Federación de Cámaras de Comercio, Servicios y Turismo de B.C., B.C.S. y parcial de Sonora, Secretaría de Desarrollo Económico, Mexicali Baja California, diciembre de 1997. p.29. Parcialmente modificado.

En el Cuadro 14 se destaca el hecho de que las importaciones indirectas durante 1994 y 1995 a Baja California de terceros países superaron a los montos de las importaciones directas, lo que refleja que "el comercio organizado tiene más ventajas para hacer las operaciones comerciales con distribuidores en California que mercadear hasta los países de origen, esto puede deberse a las facilidades para hacer operaciones *in bond* (tránsitos internacionales) de Estados Unidos"³⁰.

³⁰ Ibidem.

Por otro lado, este Cuadro señala como hasta antes de la entrada en vigor del TLCAN, las importaciones directas de mercancías superaban a las importaciones indirectas de productos originarios de terceros países; no es, sino hasta la aplicación del mismo Tratado cuando las importaciones indirectas superan los montos de importaciones directas a este Estado, por lo que el TLCAN fortalece de cierta manera la presencia de proveedores de mercancía originaria de terceros países, lo cual se logra mantener a través de los años de intercambio de flujos comerciales con estos países, en donde los Estados Unidos actúan como trampolín de productos no originarios.

El siguiente cuadro describe los intercambios de los niveles históricos de importación directa de Baja California con países miembros y no miembros del TLCAN.

CUADRO 15
VALOR DE LAS IMPORTACIONES DIRECTAS A BAJA CALIFORNIA DE
NORTEAMÉRICA Y DE TERCEROS PAÍSES.
(MILLONES DE DÓLARES)

| Año | Total | Importaciones directas De Norteamérica (EU - Canadá) | Porcentaje del Total de | Importaciones directas de terceros países | Porcentaje del Total |
|------|---------|--|-------------------------|---|----------------------|
| 1992 | 1,834.5 | 1,673.7 | 91 % | 160.8 | 9 % |
| 1993 | 1,536.1 | 1,345.2 | 88 % | 190.9 | 12 % |
| 1994 | 1,526.6 | 1,421 | 93 % | 105.6 | 7 % |
| 1995 | 1,146.0 | 1,084.2 | 95 % | 61.8 | 5 % |

Fuente: Administración General de Aduanas, Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Estudio sobre Competitividad del Comercio Fronterizo de Baja California Frente al de los Estados Unidos, Federación de Cámaras de Comercio, Servicios y Turismo de B.C., B.C.S. y parcial de Sonora, Secretaría de Desarrollo Económico, Mexicali Baja California, diciembre de 1997. p.30. Parcialmente modificado.

Se puede observar como, en el ámbito de las importaciones, la situación de vecindad geográfica y de redes ancestrales de comercialización son elementos esenciales para

determinar hasta un 95 por ciento del flujo proveniente de mercancías de importación de Norteamérica a Baja California, mientras que el 5 por ciento restante, representa las mercancías procedentes de terceros países, es decir, las importaciones directas que recibe el Estado de Baja California del Continente Asiático, lo que puede representar un factor esencial para la eliminación de las preferencias arancelarias otorgadas mediante el régimen fiscal de zona libre a países no miembros del TLCAN y con los cuales no existe un Tratado de intercambio comercial todavía.

**CUADRO 16
TOTAL DE IMPORTACIONES INDIRECTAS A BAJA CALIFORNIA
(MILLONES DE DÓLARES)**

| AÑO | IMPORTACIONES INDIRECTAS A BAJA CALIFORNIA | ORIGEN ASIATICO | PORCENTAJE DEL TOTAL | ORIGEN DE OTROS PAÍSES | PORCENTAJE DEL TOTAL |
|------------|---|----------------------------|---------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------|
| 1992 | 30.4 | 19.6 | 64 % | 10.8 | 36 % |
| 1993 | 69.0 | 33.0 | 48 % | 36.0 | 52 % |
| 1994 | 174.6 | 107.7 | 62 % | 66.9 | 48 % |
| 1995 | 116.3 | 67.7 | 58 % | 48.6 | 42 % |

Fuente: Administración General de Aduanas, Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Estudio sobre Competitividad del Comercio Fronterizo de Baja California Frente al de los Estados Unidos, Federación de Cámaras de Comercio, Servicios y Turismo de B.C., B.C.S. y parcial de Sonora, Secretaría de Desarrollo Económico, Mexicali Baja California, diciembre de 1997. p.30. Parcialmente modificado.

En este cuadro se puede observar como la agresividad en los procesos de comercialización que han inundado a todo el mundo de mercancías de origen asiático no son ajenas a la afluencia que estas mercancías presentan en los niveles de importación a Baja California; sin embargo, cabe señalar que la crisis económica y financiera que experimentó todo el país a finales de 1994, es contundente para el decremento de las compras provenientes del exterior.

Algunos de los productos y mercancías importados a territorio nacional de origen de terceros países que tuvieron una mayor demanda en el estado de Baja California durante el período de análisis son los siguientes: lociones, películas, suéteres, pantalones de algodón, camisas de algodón y de fibras sintéticas, tanto para hombres como para mujeres; calzado, camisas deportivas, chocolates, aceites de petróleo, refrigeradores, videos, televisores, etcétera.

La tabla siguiente señala los países que participan, como proveedores de mercancías no originarias a los Estados Unidos, para su posterior comercialización, así como los montos de sus ventas hacia la nación americana.

CUADRO 17
IMPORTACIÓN INDIRECTA DE MERCANCÍAS DE ORIGEN ASIÁTICO
A BAJA CALIFORNIA A TRAVÉS DE ESTADOS UNIDOS
(MILLONES DE DÓLARES)

| País Intermediario | País de Origen | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 |
|---------------------------|-----------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Estados Unidos | | 19.5 | 33.0 | 107.7 | 67.7 |
| | Taiwan | 6.7 | 5.6 | 19.4 | 15.0 |
| | Corea del Sur | 3.7 | 6.0 | 22.1 | 8.1 |
| | Hong Kong | 3.0 | 1.8 | 6.3 | 1.3 |
| | Japón | 2.8 | 14.7 | 40.4 | 29.8 |
| | Singapur | 0.3 | 0.5 | 2.3 | 1.5 |
| | China | 3.0 | 4.0 | 14.5 | 10.5 |
| | Corea del Norte | - | 0.4 | 2.7 | 1.5 |

Fuente: Administración General de Aduanas, Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Estudio sobre Competitividad del Comercio Fronterizo de Baja California Frente al de los Estados Unidos, Federación de Cámaras de Comercio, Servicios y Turismo de B.C., B.C.S. y parcial de Sonora, Secretaría de Desarrollo Económico, Mexicali Baja California, diciembre de 1997. p.30.

El Cuadro 17, establece como la necesidad de proveeduría de los Estados Unidos de productos originarios de países asiáticos, se ha incrementado por la misma necesidad de abastecimiento que requieren otros países, como lo es México.

La tabla siguiente muestra como, durante el periodo de 1992 a 1993, la participación de mercancías originarias de países asiáticos en las importaciones indirectas de Baja California procedentes de los Estados Unidos presentó un crecimiento, al igual que la proveeduría de la mayoría de los países asiáticos que participan en la Unión Americana. Es fundamental señalar en este lapso el incremento que presenta la actuación de países como Japón como fuente de abastecimiento para los Estados Unidos en las importaciones indirectas a territorio nacional en los estados fronterizos.

De 1993 a 1994, lapso en que se define la culminación de las zonas libres y la entrada en vigor de las regiones fronterizas al amparo del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, se determinan tres factores: la intensificación de proveedores de mercancías de origen asiático en las exportaciones de los Estados Unidos a Baja California, la diversificación de productos no originarios comercializados por la Unión Americana, lo cual se refleja en los montos de las mercancías comercializadas y por consecuencia, un incremento en las importaciones indirectas a Baja California de mercancías procedentes de los Estados Unidos originarias de otros países. En este punto, es importante resaltar la opción de proveeduría que presentan países como Corea del Sur para las compras de mercancías de los Estados Unidos, así como el incremento que presentan estos países en sus ventas en cuanto a monto, aunque también es de señalar las tasas de crecimiento de Corea del Norte y Singapur en el abastecimiento de mercancías. Es importante resaltar la participación monetaria que representan las compras de los Estados Unidos de mercancías originarias de Japón, Taiwan, China y Corea del Sur, para su posterior comercialización y venta a través de

CUADRO 18
MERCANCÍAS DE ORIGEN ASIÁTICO QUE SON IMPORTADAS
INDIRECTAMENTE A BAJA CALIFORNIA DE LOS ESTADOS UNIDOS
1992 - 1995
(MILLONES DE DÓLARES)

| Pais Intermediario | Valor Total de las Importaciones 1992 | Valor Total de las Importaciones 1993 | Diferencia (1993-1992) | Porcentaje de Crecimiento 1992 - 1993 | Valor Total de las Importaciones 1994 | Diferencia (1994-1993) | Porcentaje de Crecimiento 1993 - 1994 | Valor Total de las Importaciones 1995 | Diferencia (1995-1994) | Porcentaje de Crecimiento 1994 - 1995 |
|------------------------|---------------------------------------|---------------------------------------|------------------------|---------------------------------------|---------------------------------------|------------------------|---------------------------------------|---------------------------------------|------------------------|---------------------------------------|
| Estados Unidos | 19.5 | 33 | 13.5 | 69.23% | 107.7 | 74.7 | 226.36% | 67.7 | -40 | -37.14 % |
| Pais de Origen: | | | | | | | | | | |
| Corea de Sur | 3.7 | 6 | 2.3 | 62.16% | 22.1 | 16.1 | 268.33 % | 8.1 | -14 | -63.35 % |
| Japón | 2.8 | 14.7 | 11.9 | 425% | 40.4 | 25.7 | 174.83 % | 29.8 | -10.6 | -26.24 % |
| Singapur | .3 | .5 | .2 | 67% | 2.3 | 1.8 | 360 % | 1.5 | -0.8 | -34.78 % |
| China | 3 | 4 | 1 | 33.33% | 14.5 | 10.5 | 262.5 % | 10.5 | -4 | -27.59 % |
| Taiwán | 6.7 | 5.6 | -1.1 | -16.42 % | 19.4 | 13.8 | 246.43 % | 1.5 | -4.4 | -22.68 % |
| Hong Kong | 3 | 1.8 | -1.2 | -40 % | 6.3 | 4.5 | 250 % | 1.3 | -5 | -79.36 % |
| Corea del Norte | - | 0.4 | - | - | 2.7 | 2.3 | 575 % | 1.5 | -1.2 | -44.44 % |

Fuente: Administración General de Aduanas, Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Estudio sobre Competitividad del Comercio Fronterizo de Baja California Frente al de los Estados Unidos, Federación de Cámaras de Comercio, Servicios y Turismo de B.C., B.C.S. y parcial de Sonora, Secretaría de Desarrollo Económico, Mexicali Baja California, diciembre de 1997. p.30. Parcialmente modificado.

las importaciones a Baja California en relación con las exportaciones de mercancías originarias de Estados Unidos hacia la misma región fronteriza. Así como también, el crecimiento que presentan terceros países en el desarrollo de canales de proveeduría hacia la Unión Americana, como Corea del Norte, Corea del Sur, Singapur, Japón y China.

Por otro lado, la situación comercial que en materia de crisis financiera experimentó todo el país no fue ajena a los estados fronterizos sino que afectó de manera directa la capacidad adquisitiva del sector importador fronterizo, en las compras de mercancías de origen asiático comercializadas por los Estados Unidos.

De las mercancías que se importan indirectamente a Baja California, originarias de países asiáticos pero provenientes de los Estados Unidos, sobresalen las mercancías originarias de Japón, seguidas por las de Taiwán, China, Corea del Sur y en menor medida de las de Hong Kong. “Lo que refleja una relación directa con las inversiones canalizadas en el Estado, puesto que los primeros países en mención son los que han comprometido mayores capitales hacia esta región”³¹.

Para la elaboración de la tabla siguiente, se tomó como ejemplo las importaciones de mercancías originarias de cuatro países asiáticos que proviene de los Estados Unidos, lo que permite señalar las principales fuentes de proveedores de mercancías no originarias a comercializar por los Estados Unidos hacia territorio nacional.

CUADRO 19
PAÍSES ASIÁTICOS PROVEEDORES DE LOS ESTADOS UNIDOS EN
LAS IMPORTACIONES A BAJA CALIFORNIA

| AÑO | TOTAL DE IMPORTACIONES INDIRECTAS A BAJA CALIFORNIA PROCEIDENTES DE ESTADOS UNIDOS | JAPÓN | % DEL TOTAL | CHINA | % DEL TOTAL | TAIWÁN | % DEL TOTAL | COREA DEL SUR | % DEL TOTAL | OTROS PAÍSES DE ASIA | % DEL TOTAL | TOTAL |
|------|--|-------|-------------|-------|-------------|--------|-------------|---------------|-------------|----------------------|-------------|-------|
| 1992 | 19.5 | 2.8 | 14.35% | 3 | 15.38% | 6.7 | 34.36% | 3.7 | 18.97 | 3.3 | 16.92% | 100% |
| 1993 | 33 | 14.7 | 44.54% | 4 | 12.12% | 5.6 | 16.97% | 6 | 18.18% | 2.7 | 8.18% | 100% |
| 1994 | 107.7 | 40.4 | 37.51% | 14.5 | 13.46% | 19.4 | 18.01% | 22.1 | 20.52% | 11.3 | 10.49% | 100% |
| 1995 | 67.7 | 29.8 | 44.02% | 10.5 | 15.51% | 15.0 | 22.16% | 8.1 | 11.96% | 4.3 | 6.35% | 100% |

Fuente: Administración General de Aduanas, Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Estudio sobre Competitividad del Comercio Fronterizo de Baja California Frente al de los Estados Unidos, Federación de Cámaras de Comercio, Servicios y Turismo de B.C., B.C.S. y parcial de Sonora. Secretaría de Desarrollo Económico, Mexicali: Baja California, diciembre de 1997. p. 30. Parcialmente modificado.

Es trascendental señalar como los Estados Unidos mantienen una vía viable de comercialización que le permite exportar productos no originarios de importación y que de cierta manera, al culminar el régimen comercial de regiones fronterizas la nación americana se vería favorecida, ya que las importaciones directas de mercancías de otros países a los estados fronterizos, como Baja California se verían afectadas por un incremento en sus costos de importación.

En virtud de lo antes expuesto, la eliminación definitiva de los beneficios en materia fiscal que otorgan los Decretos Ampliados específicamente a las importaciones de terceros países a las regiones fronterizas, se podría traducir en una eliminación de la demanda y competitividad de estos productos por el precio, lo que incrementaría el consumo de productos originarios de los Estados Unidos. Lo que respondería favorablemente a otro tipo de intereses muy particulares de los sectores industriales nacionales del interior del país, al pretender buscar una igualdad jurídica y terminar con regímenes especiales que han beneficiado a ciertos sectores. Por ejemplo, la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos (CONCAMIN) expresó que “el esquema arancelario de transición al régimen comercial general del país establecido para la Franja o Región Fronteriza no ha cumplido su objetivo y, por el contrario, ha generado múltiples problemas de control y propiciado el contrabando de diversos productos hacia el resto del país. Así mismo, la industria nacional tiene que competir en desigualdad de condiciones con productos extranjeros originarios de países con los que no tenemos firmados tratados de libre comercio, por lo que resulta necesaria su eliminación”.

³¹Op. Cit. p.30.

Para ejemplificar el aumento en los costos de importación de aquella mercancía originaria de terceros países, se presenta el siguiente ejemplo de un producto que forma parte del Capítulo 61 de la Ley del Impuesto General de Importación, denominada Prendas y Complementos (accesorios de vestir de punto): De conformidad con datos estadísticos proporcionados por la Administración General de Aduanas y procesados a través de la Secretaría de Finanzas del gobierno del estado de Baja California, se tiene que de dicho Capítulo 61 durante el año de 1995 se importaron a Baja California mercancías por valor de \$ 15,578,159 dólares de los cuales \$ 7,738,985 procedieron de Estados Unidos y el resto \$ 7,839,174 procedieron de terceros países³². La siguiente información considera lo que representaría el incremento del precio por la cancelación de los decretos ampliados para ciertos artículos de importación a Baja California, originarios de terceros países y clasificados en el capítulo 61 de la Tarifa General de Importación.

³²Op. Cit. p. 67.

CUADRO 20
COMPARATIVO DEL PRECIO DE IMPORTACIÓN DE
MERCANCÍA NO ORIGINARIA EN RELACIÓN CON LA IMPORTACIÓN
DE MERCANCÍA ORIGINARIA DE LOS ESTADOS UNIDOS

| | Dólares |
|---|-------------------|
| Importación procedente de Estados Unidos | 7,738,985 (49.7%) |
| Importación procedente de terceros países | 7,839,174 (50.3%) |
| Total | 15,578,159 |
| Arancel 5% | 778,908 |
| Total | 16,357,067 |
| IVA 10% para Estados fronterizos | 1,635,707 |
| Costo total de importación | 17,992,774 |

Situación al concluir los Decretos Ampliados:

| | Dólares |
|--|-------------------|
| Importación procedente de Estados Unidos | 7,738,985 |
| Arancel 5% | 386,949 |
| Total | 8,125,934 |
| IVA 10% para Estados fronterizos | 812,593 |
| Total | 8,938,527 |
| Importación procedente de terceros países | 7,839,174 |
| Arancel 35% | 2,743,711 |
| Total | 10,582,885 |
| IVA 10% para Estados fronterizos | 1,058,288 |
| Total | 11,641,173 |
| Costo de importación total de Estados Unidos + | 8,938,527 + |
| Costo de importación total de terceros países | 11,641,173 |
| Costo total al término de los Decretos Ampliados | 20,579,700 |
| Costo de Importación anterior al término de los Decretos Ampliados para mercancía de terceros países | 17,992,774 |
| Incremento | 2,586,926 |

Fuente: Administración General de Aduanas, Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Estudio sobre Competitividad del Comercio Fronterizo de Baja California Frente al de los Estados Unidos, Federación de Cámaras de Comercio, Servicios y Turismo de B.C., B.C.S. y parcial de Sonora, Secretaría de Desarrollo Económico, Mexicali Baja California, diciembre de 1997. p.67. Parcialmente modificado.

La aplicación de un nivel de arancel de 35 por ciento en el ejemplo anterior para mercancía de importación originaria de terceros países, corresponde a una medida de protección arancelaria a la producción de la industria nacional en México. El resultado corresponde a un pago mayor de impuestos por el incremento del ad valorem de importación a mercancía originaria de terceros países; un caso más crítico sería el comparar mercancía originaria de terceros países con mercancía originaria y libre de impuestos de Estados Unidos bajo el TLCAN.

Por lo que el retroceso fiscal que representa el incremento en los impuestos de importación de mercancía originaria de países no integrantes del bloque americano a Baja California, se reflejaría en el aumento de los precios y costos de dicha mercancía, no así en su comercialización.

Por otro lado, la pérdida de mercado y competitividad por el precio de los productos podría tener como consecuencia una pérdida del poder adquisitivo de la población y del sector comercio, motivando el consumo de mercancías originarias de los Estados Unidos, dada su menor aplicación impositiva por las ventajas comparativas que otorga el TLCAN en materia de desgravación arancelaria.

De lo antes expuesto, surge la siguiente interrogante: ¿ es benéfico para México la culminación del régimen fiscal de zona libre y del régimen comercial de región fronteriza ? a lo que podemos responder que la existencia de cualquiera de estos dos regimenes, sólo demuestra la falta de capacidad política, social y comercial de

nuestro gobierno para satisfacer las necesidades de su mercado interno, en el cual, al desaparecer todo privilegio otorgado, como lo puede ser las preferencias arancelarias que otorga un régimen, provocará que los estados fronterizos se encuentren en igualdad de circunstancias y oportunidades con el exterior que el resto del territorio nacional, aunque existen diferencias que surgen desde el interior de cada región y estado, por su ubicación geográfica en el territorio nacional. La consecuente eliminación de las preferencias arancelarias a la importación de mercancías de terceros países, sólo puede dirigirse a un incremento de las importaciones de productos estadounidenses libres de impuestos bajo el TLCAN y posiblemente se fortalezca y propicie el abastecimiento y consumo de productos nacionales que arriben a la región.

CONCLUSIÓN.

La subordinación de la historia comercial de la frontera en México con Estados Unidos es de dependencia y comercialización de sus productos, aunado a una falta de desarrollo de una industria proveedora nacional asentada en el terreno vecinal que comparten ambos países. A través del tiempo, la política gubernamental que rigió en las fronteras giró alrededor del otorgamiento de facilidades para el sector comercio importador y sus funciones, olvidando la importancia que representa para toda región el asentamiento de fuentes propias de abastecimiento y la eliminación consecuente de compras del exterior. Los programas implantados en las regiones fronterizas, así como su situación de lejanía geográfica permitió fortalecer de manera natural los canales de comunicación comercial entre estas regiones y la proveeduría de los Estados Unidos.

Las facilidades obtenidas y otorgadas a las antes denominadas zonas libres a través de preferencias arancelarias a mercancías de importación no originarias y originarias de los Estados Unidos, permitiría de cierta manera suplir la deficiente presencia de productos nacionales y alcanzar el nivel necesario de abastecimiento para cubrir las necesidades propias de la región. No obstante, el crecimiento que han presentado los estados fronterizos, como Baja California, fomentan el desarrollo de mejores y mayores polos de abastecimiento, que resultan en la participación activa de los Estados Unidos en las importaciones indirectas de la frontera y de los procesos de comercialización de mercancías originarias de otros países.

Por otro lado, la falta de formalización de un acuerdo comercial de nuestro país con países asiáticos, debilita el manejo que en política de comercio exterior reciben estos países y sus mercancías, hecho que es aprovechado por la situación de escasa productividad que viven los Estados Unidos para comercializar productos no originarios en todo México, en donde las fronteras no son su excepción. De hecho, un gran número de productos originarios de México reciben unilateralmente de los países más desarrollados del mundo, como Japón, beneficios arancelarios otorgados bajo el Sistema General de Preferencias y no por ello, México otorga rebajas arancelarias a los bienes originarios de los países que aplican el Sistema General de Preferencias, razón por la que el libre flujo para satisfacer las necesidades de mercancías originarias de terceros países a territorio nacional en la frontera mexicana, se ve amenazado por la culminación del otorgamiento de preferencias arancelarias en

su importación, debido al termino del último plazo establecido por el poder ejecutivo a los Decretos Ampliados.

El que finalice la oportunidad y ventaja comparativa que posee el sector comercio de los estados fronterizos como Baja California en materia de pago de impuestos al comercio exterior, en comparación con el resto del territorio nacional, equivaldría a equiparar las condiciones de competitividad en cuestión de importaciones de todo el mundo, eliminando toda preferencia y exclusividad arancelaria otorgada fuera de un Acuerdo o Tratado Comercial de nuestro país, lo que pretende integrar a los estados fronterizos en un proyecto de nación.

Las mismas circunstancias que dieron origen a los niveles de abastecimiento de los estados fronterizos, serán las que determinarán la aparición de consecuencias distintas en un mismo territorio nacional para regiones económicamente y socialmente distintas por el incremento de las tasas impositivas de comercio exterior y la anulación de tasas preferenciales a mercancías de otros países, ajenos al bloque de Norteamérica.

Capítulo 4.

“EL TIRO DE GRACIA: LAS ZONAS LIBRES COMO PARTE DE UN PROYECTO DE NACIÓN A TRAVÉS DEL ESQUEMA COMERCIAL DE REGIÓN FRONTERIZA”.

En 1993 el entonces Presidente de la Cámara de Comercio de Ensenada, Cosme

Acuña expresó lo siguiente:

“El comercio de Baja California no está preparado para competir con el país vecino al ingresar al Tratado de Libre Comercio, ya que de los productos básicos que llegan a la entidad, más del 70 por ciento son de importación y tan solo el 30 por ciento de los productos que se comercializan en la entidad son generados por la industria nacional; por lo que los productos básicos que concurren a Baja California, lo hacen en forma deficiente y es el sector comercial el que se ve más afectado”³³.

La proveeduría de los productos de consumo básico a Baja California es una necesidad que aún no ha sido satisfecha por la industria nacional; ha sido sustituida y reemplazada, aprovechando la vecindad geográfica de los estados fronterizos con los Estados Unidos. Lo que se relaciona con los patrones de conducta y consumo que caracterizan al habitante fronterizo.

En virtud de la entrada en vigor del TLCAN y la consecuente terminación del esquema fiscal de zonas libres, en enero de 1994 en la ciudad de Tijuana y Mexicali se llevó a cabo la “Reunión de difusión del esquema de transición arancelaria de las zonas libres y franjas fronterizas al régimen comercial del país” en la Cámara Nacional de Comercio de ambos municipios. Asistió el Director de Política Industrial de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secretaría de Economía), el Dr. Pérez Mota, quién aseguró que “aún con el vencimiento del esquema de zona libre

existen los nuevos decretos ampliados de empresas comerciales e industriales por lo que no hay nada que temer, pues la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial había creado los mecanismos que permitirían seguir operando como hasta ahora, con algunos cambios que no alterarían del todo las operaciones de esta región”³³. Se pretendía crear un ambiente de tranquilidad entre el sector comercio establecido y de servicios de Baja California, aunque las distintas versiones de que el estado no estaba preparado para trabajar en un esquema de transición de un régimen fiscal a uno comercial bajo el TLCAN continuaron. De acuerdo con el Presidente de la Coparmex local y del Consejo Coordinador Empresarial de Tijuana, Gaston Luken: “el TLC ocasionaría en forma inmediata el encarecimiento en el costo de la vida de la población local, disminuiría la actividad económica de la región, aumentaría la fuga de consumidores, lo que llevaría a una fuga de capitales, propensión a un aumento en el desempleo, baja en los ingresos recaudados por la federación (Impuesto al Valor Agregado e Impuesto Sobre la Renta) y sus consecuencias sociales”³⁵.

En ese mismo período, el Subdelegado de la Secofi en Tijuana, Víctor Manuel Clemente Galván, señaló sobre la pérdida de fracciones arancelarias “que es inobjetable que ahora hay mayores beneficios para las fronteras por el régimen especial de zona libre, pero se deja a un lado que el resto del país, que nunca en su vida ha tenido un régimen especial como el que nosotros tenemos aún la oportunidad de disfrutar, va a tener un beneficio, pues de un dos por ciento que tienen actualmente

³³ “Difícil competir con Eu si fenece la Zona Libre”. *Diario 29*, 9 de junio de 1993

³⁴ Ojeda Lajud, Olga. “Concluye el esquema de Zona Libre de B.C.: no hay nada que temer, Secofi”. *El Financiero* 11 de enero de 1994, p.1.

libre, podrán gozar de hasta un cuarenta y cinco por ciento; y esto es básico para el desarrollo industrial y comercial del país”³⁶.

Las reacciones anteriores por parte de representantes del sector comercio establecido y de servicios, sólo significaban un reflejo del ajuste que implicaría la incorporación de los estados fronterizos a los procesos de integración nacional, como parte de todo un bloque comercial al amparo del TLCAN. Se pretendía mantener una especie de anacronismo, basado en una costumbre y privilegio comercial otorgado a los estados fronterizos, bajo condiciones que distan de ser semejantes a aquellas que les dieron origen; sin embargo, son estas mismas condiciones de preferencias arancelarias las que establecieron un flujo natural de intercambio comercial con el exterior.

Lo que nunca se mencionaba con suficiente eco en los estados fronterizos que poseían el esquema fiscal de zona libre es que tendrían que pasar más de diez años para que recuperaran sus preferencias arancelarias en cuestión de pago de impuestos por importaciones. Mucho menos se escuchaba hablar de que sería hasta el primero de enero del año 2009 cuando todo el territorio nacional tendría las mismas condiciones arancelarias y beneficios en productos de importación, ya que para ese año el total de las mercancías al amparo del TLCAN se encontrarían desgravadas y libres de impuestos.

³⁵ Ojeda Lajaud, Olga “Gradual la transición del Régimen de Zona Libre en la Frontera Norte, El Financiero, 3 de enero de 1994, p. 15.

³⁶ “No desaparecerá de tajo los beneficios de la ZL: Galván”. Diario 29, 16 de junio de 1993

Ante esta situación, existieron algunas acciones por parte del sector comercio establecido en defensa de sus beneficios. Como por ejemplo el planteamiento para el entonces Presidente de la República, Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, por parte de la Federación de Cámaras Nacionales de Comercio de Baja California, Baja California Sur y Parcial de Sonora, Tijuana Baja California, en mayo de 1997, fungiendo como presidente de dicha organización, David Guakil, en el que se mencionaba que “más del 60% de la oferta de productos extranjeros internados a la región, procede de Europa y Oriente, por lo que al concluir la vigencia del régimen libre para mercancías de los citados países, el comercio fronterizo estará obligado a pagar impuestos de importación de 20% hasta 35% *ad valorem*, quedando totalmente fuera de competencia comercial con los Estados Unidos”. Ejemplificando algunos de los bienes de consumo que se verían impactados con la terminación del régimen de transición comercial fronterizo, tenemos: alimentos procesados, prendas de vestir, calzado, electrónica y electrodomésticos, perfumería y cosméticos, equipo y material eléctrico, artículos de ferretería, plomería y construcción, etcétera.

Por otro lado, son las mismas cualidades y características muy particulares de estas regiones limítrofes, las que distan del beneficio que puede ser, el encontrarse ubicado comercialmente cerca de los centros de distribución y producción nacional; sus principales ventajas comparativas en relación con los Estados del interior del país se presentan en su variedad de productos de consumo básico que fluyen a estas zonas vía importaciones, sus preferencias y facilidades arancelarias, sus tasas de cambio, bajos costos de transporte y fletes, menor tiempo de entrega y distancias y hasta su vecindad con los Estados Unidos. El único problema existente que se ha presentado

en los estados fronterizos que mantenían el régimen fiscal de zona libre en los últimos sesenta años es que nunca se les ha permitido crear su propio programa de abasto, cuando dicho esquema fluye por sí mismo desde su interior.

Desde todos los ángulos de crítica objetiva que pudiera surgir de la interrogante de la existencia y continuidad de las zonas libres todos los puntos de conclusión señalan un sólo destino: la culminación de la vigencia de los períodos otorgados a las zonas libres ó a las regiones fronterizas independientemente de que en cada prórroga que se les concede se ven perjudicadas en el adelgazamiento de las fracciones con beneficios arancelarios.

Muchas de las mercancías que se importan y circulan en el caso específico del estado de Baja California no pueden ser sustituidas por las de origen nacional, ya que no existe una asistencia adecuada o bien no se cumplen con las exigencias de calidad, variedad y precio que impone una población en un mercado abierto, en donde el consumidor no es cautivo y en donde el precio es el principal determinante para una elección de compra. El buscar productos sustitutos para el sector comercio fronterizo con proveedores norteamericanos no resultaría factible, como ya se menciono anteriormente, ya que los propios Estados Unidos son deficitarios en su producción, sus costos de producción son mayores y requieren de productos de importación de otros países para satisfacer sus necesidades internas. De hecho, los Estados Unidos se abastecen en gran medida de calzado y vestido de Taiwan, Hong Kong, China, Corea y Brasil.

Por lo antes expuesto, existen diversas propuestas que pretenden otorgar un respiro a la agonía del régimen comercial de región fronteriza que predomina en los estados fronterizos, como consecuencia de su culminación y la incorporación de estos estados al proyecto de nación que ampara la participación de nuestro país en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Existe la propuesta de crear una dependencia denominada “Subsecretaría de Promoción Económica Fronteriza”, que dependa de la Secretaría de Desarrollo Social y cuyo fin será el de promover el desarrollo económico de las franjas fronterizas insertándolas en el Plan Nacional de Desarrollo, pero considerando sus características, ventajas y desventajas diferentes a las del resto del territorio nacional. Dicha dependencia debería tener su sede en la frontera y tener delegados en todas las plazas fronterizas. De hecho, el actual Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006, presentado por el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Vicente Fox Quesada, no incluye ninguna acción en concreto y a favor del comercio en las regiones y franjas fronterizas del país; sólo se propone en el texto mencionado, atender los rezagos en materia de infraestructura aduanera, de comunicación, transportes y de agua. Por lo que no se plantea una solución ó acción viable a la situación real que vive el sector comercio en las poblaciones fronterizas en cuestión de la dependencia que existe de sus importaciones.

Así mismo, una de las alternativas que con mayor frecuencia han expresado las Cámaras de Comercio de la entidad bajacaliforniana a la problemática que representa la culminación del régimen fiscal de zonas libres es la vigencia permanente del

esquema comercial de los Decretos Ampliados. De hecho, algunos representantes del sector comercio de Baja California han propuesto en varias ocasiones la aplicación de los mismos niveles de impuestos que se aplican en los Estados Unidos y Canadá, lo que implicaría la creación de una especie de Unión Aduanera, esto beneficiaría enormemente a los comerciantes al menudeo norteamericanos, dado sus volúmenes de compra ante proveedores de terceros países y representaría una ventaja en sus precios de venta en comparación con el sector comercio establecido nacional. Definitivamente, el reestablecimiento del régimen fiscal de la zona libre para el sector comercio importador fronterizo se encuentra lejos de cualquier acción, ya que las modificaciones en la nueva ley aduanera eliminaron la facultad del ejecutivo de establecer zonas libres en el país, permitiéndole a cambio el establecimiento de regiones fronterizas.

Una de las últimas propuestas de solución expresadas como vía alternativa a la conclusión de la región fronteriza, fue la Iniciativa de Ley de Zonas de Libre Comercio, presentada ante la Cámara de Diputados de la LVII Legislatura, por el Diputado Juan José García de Alba Bustamante del Partido de Acción Nacional y Presidente de la Comisión de Comercio, el pasado 14 de diciembre de 1999, partiendo de que los regímenes de zonas y perímetros libres, el programa de artículos ganchos, franja y regiones fronterizas, han sido incompletos y no han logrado una plena competitividad debido a los impuestos, derechos y restricciones cuantitativas a las que estuvieron sujetos. Por ello propuso, mediante una Iniciativa de Ley, la creación de zonas francas o de libre comercio, para lograr las metas más importantes del gobierno mexicano.

El entonces representante de la Comisión de Comercio define a las zonas francas como “zonas geográficas perfectamente delimitadas, en las cuales no se pagarían impuestos al comercio exterior, con el propósito de que en ellas se establezcan preferentemente industrias, comercios y servicios que incentiven la actividad económica regional, produciendo artículos y proporcionando servicios para demandantes de los Estados Unidos y de otros países, lo que permitiría elevar el nivel de vida de los habitantes de estas zonas”. El establecimiento del régimen de zonas francas o de libre comercio no es nuevo en el mundo ya que desde los años setenta se ha presentado un crecimiento continuo de dichas zonas, las cuales se han establecido en su mayoría en los países en vías de desarrollo, aunque también existen en países desarrollados, entre ellos los del Sureste asiático como lo son : Taiwan, Hong Kong, Singapur, Corea del Sur, y por supuesto China. De conformidad con el diputado García de Alba Bustamante, en Latinoamérica también se cuenta con la presencia de estas zonas, como lo es en Puerto Rico, Argentina, Ecuador y República Dominicana, la Unión Americana no se queda atrás en cuanto a la creación de zonas francas, operando con más de 350 zonas que se suman a las más de 2,500 zonas francas que existen en todo el mundo. Las zonas francas al igual que las anteriores propuestas, constituyen una alternativa de vida a las regiones fronterizas, como lo es Baja California.

El establecimiento de una zona franca en territorio nacional implica la implementación de una tramitología simplificada, ya que existe un solo importador el cual sería el operador de la misma, quién a su vez sería el encargado de distribuir las

mercancías entre sus usuarios, los cuales no causarían impuestos al comercio exterior por sus importaciones y exportaciones ya que una zona franca no es considerada como territorio nacional, por lo que no le es aplicable la Ley Aduanera ni ningún ordenamiento relativo a la exportación e importación de bienes. Se considera a la mercancía introducida a una zona franca como exenta de impuestos al comercio exterior, derechos y otras restricciones mientras permanece en la zona para someterse a algún proceso de transformación o elaboración, con la posibilidad de compraventa al menudeo de mercancías, las cuales deben de pagar los impuestos al “exportarse” a territorio aduanal nacional. Por lo anterior, la instrumentación de una zona franca va más allá de las ventajas y beneficios que otorga el “régimen de excepción que disfrutaban las zonas libres”³⁷, ya que no sólo se considera a las mercancías como si no estuviesen en territorio nacional, sino que se considera a la zona franca como un territorio aparte del territorio nacional, en donde se hace realidad la existencia de un paraíso fiscal.

Posteriormente, y con el propósito de analizar los planteamientos recibidos por parte de los diversos sectores económicos que conforman la franja y región fronteriza, la Dirección General de Servicios al Comercio Exterior de la anterior Secretaría de Comercio y Fomento Industrial celebró 27 reuniones con representantes de la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo (CONCANACO SERVYTUR), Cámaras de Comercio de las diferentes localidades de la franja y región fronteriza, Asociación Nacional de Tiendas de Autoservicio y

³⁷ Rohde Ponce, Andrés. *Regímenes, contribuciones y procedimientos aduaneros*. Ediciones Fiscales ISEF. México, D.F. julio del 2000. pg. 181.

Departamentales (ANTAD), Cámara Nacional de la Industria de Transformación (CANACINTRA) y el gobierno del estado de Baja California. El propósito era integrar grupos de trabajo con personal de esta Dirección General y los representantes de los organismos antes mencionados. Esto permitió presentar diversas propuestas, que en su momento fueron aprobadas por el C. Subsecretario, Raúl Ramos Tercero y el C. Secretario de Comercio y Fomento Industrial, Dr. Herminio Blanco Mendoza. Lo que dio oportunidad a que el 22 de mayo de 1998 en Ciudad Juárez Chihuahua, el Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, anunciara la prórroga de las Regiones Fronterizas por un período de 4 años más hasta el 31 de diciembre del año 2002.

A continuación se presentan de manera esquemática la composición en materia de fracciones arancelarias de la prórroga otorgada a los diversos estados que poseen un régimen comercial de región fronteriza para sus importaciones hasta el 31 de diciembre del año 2002.

Los acuerdos que se lograron para terceros países para el sector comercial de esta prórroga (incluye comercio, restaurantes, servicios y hoteles) son los siguientes:

CUADRO 21

FRACCIONES ARANCELARIAS DE PRODUCTOS ORIGINARIOS DE TERCEROS PAÍSES CON PRORROGA HASTA EL AÑO 2002

Número de Fracciones

| Decreto actual | Región Fronteriza | Franja Fronteriza |
|---|-------------------|-------------------|
| Fracciones con importaciones mayores a 150,000 dólares | 255 | 255 |
| Fracciones con importaciones entre 50,000 y 149,000 dólares | 267 | 267 |
| Fracciones con importaciones entre 1 y 49,000 dólares | 1,971 | 1,416 |
| Total de fracciones para las que se prorroga el régimen | 2,493 | 2,493 |

Fuente: Dirección General de Servicios al Comercio Exterior. Dirección de Asuntos Fronterizos. Subdirección de Servicios Fronterizos, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Noviembre de 1998.

Es importante señalar que la determinación de esta última prórroga para las importaciones originarias de terceros países fue otorgada atendiendo a varios supuestos. El principal supuesto es en cuanto al monto económico que en materia de importaciones representan algunos productos que se introducen a territorio nacional al amparo de una fracción arancelaria determinada, el segundo, que se prorrogan aquellas fracciones arancelarias que, de no haberse otorgado una extensión a sus beneficios impositivos, hubieran presentado un incremento en el pago de impuestos por importación.

El cuadro anterior muestra como el periodo de cuatro años más de prórroga a partir del 1 de enero de 1999 y hasta el 31 de diciembre del año 2002, otorgado a las importaciones directas o indirectas de mercancía originaria de terceros países, prevalecen los mismos aranceles que tenían estas fracciones arancelarias hasta antes

de la prórroga (0% y 5%). Sin embargo, a principios de 1999 las regiones fronterizas inician la cuenta regresiva de sus últimos cuatro años de existencia, con una cantidad de fracciones arancelarias inferior a la que poseían antes de la entrada en vigor del TLCAN. De hecho, cada publicación o reforma de un nuevo Decreto Ampliado, significaba una disminución en las ventajas comparativas que representa la importación de mercancías libres de impuestos originarias de países no miembros del Tratado, ya que de más de 9,000 fracciones que podían amparar mercancía de importación de cualquier parte del mundo exenta del pago de arancel y de más de 2,000 fracciones que contaban con reducción de impuestos en las zonas libres (Ver Cuadro 3), las regiones fronterizas sólo pueden importar poco más de 2,400 fracciones en ambos supuestos (con franquicia y con reducción de impuestos), específicamente de terceros países.

Para productos originarios del TLCAN, se estableció mantener el régimen comercial de región fronteriza hasta el 31 de diciembre del año 2000. En los siguientes cuadros se presenta la estructura arancelaria otorgada a fracciones arancelarias de mercancía originaria de Estados Unidos y Canadá, durante la última prórroga cedida a las regiones y franjas fronterizas.

Los siguientes cuadros muestran como aunado a la desgravación arancelaria que establece el mismo TLCAN para mercancías originarias de los países parte del Tratado, se establecieron dos períodos que permitirán obtener mayores beneficios en las importaciones de estos países en relación de las mercancías no originarias. Es importante recordar que desde un inicio los Decretos Ampliados de 1993, establecen

un periodo de transición mayor para la mercancía de importación originaria de los Estados Unidos y Canadá.

CUADRO 22
FRACCIONES ARANCELARIAS DE PRODUCTOS ORIGINARIOS DEL
TLCAN
CON PRORROGA HASTA EL AÑO 2000

Número de Fracciones

| Decreto actual | Región Fronteriza | Franja Fronteriza |
|--|-------------------|-------------------|
| Fracciones con arancel 0 al año 2000 por TLCAN | 501 | 322 |
| Fracciones con arancel menor a 5% al 2001 por TLCAN y que actualmente el decreto los tasa con 5% | 454 | 1,819 |
| Fracciones que incrementarán su arancel sin importaciones | 842 | 60 |
| Fracciones que incrementarán su arancel con importaciones de 1 a 49,000 dólares | 549 | 15 |
| Total de fracciones para las que se mantiene | 2,346 | 2,216 |

Fuente: Dirección General de Servicios al Comercio Exterior. Dirección de Asuntos Fronterizos. Subdirección de Servicios Fronterizos. Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Noviembre de 1998. Secretaría de Economía.

Algunas fracciones tendrán después del 2001 un tratamiento arancelario similar al establecido por el decreto en función de la desgravación TLCAN, por lo que no se requiere prorrogar su vigencia. Es decir, fracciones que presentan una situación de ventaja impositiva para desde el año 2000, como consecuencia de la reducción del pago de aranceles por mercancía originaria en el marco del propio Tratado.

Prorroga hasta el 31 de diciembre del año 2002:

CUADRO 23
FRACCIONES ARANCELARIAS DE PRODUCTOS ORIGINARIOS DEL
TLCAN
CON PRORROGA HASTA EL AÑO 2002

Número de Fracciones

| Decreto actual | Región Fronteriza | Franja Fronteriza |
|---|-------------------|-------------------|
| Fracciones con importaciones mayores a 150,000 dólares | 535 | 120 |
| Fracciones con importaciones entre 50,000 y 149,000 dólares | 280 | 71 |
| Fracciones con importaciones entre 1 y 49,000 dólares | 184 | 35 |
| Total de fracciones para las que se prorroga el régimen | 999 | 226 |

Fuente: Dirección General de Servicios al Comercio Exterior. Dirección de Asuntos Fronterizos. Subdirección de Servicios Fronterizos. Noviembre de 1998. Secretaría de Economía.

Podemos observar en el cuadro anterior, como para algunos productos de Estados Unidos y Canadá no sólo se consideraron los montos de importación que en algunos casos, la cantidad de fracciones arancelarias originarias de estos países para algunos montos, resulta menor en comparación con la cantidad de fracciones de terceros países a las que se les otorgó la prórroga para el mismo nivel económico de importaciones. Por otro lado, también se considero aquellas fracciones arancelarias que poseen un arancel menor por el periodo de desgravación arancelaria que establece el mismo TLCAN en comparación con el pago de impuestos en la Región Fronteriza, es decir, aquellos productos que pueden ser importados a la región fronteriza con el pago de un arancel mayor al amparo de los decretos ampliados en comparación con un pago de impuestos menor bajo el Tratado, lo que motiva a importar por esta última vía en decremento de las importaciones de Estados Unidos

que se realizan principalmente al amparo de los Decretos Ampliados para la región fronteriza, fortaleciendo la incorporación del sector comercio fronterizo al proyecto comercial que significa el TLCAN para todo el territorio nacional.

Es importante resaltar como en todo momento se beneficia a la mercancía originaria de Estados Unidos y Canadá, la cual para el año de 1999, más del setenta por ciento del total de las fracciones arancelarias se encuentran exentas (así como se aprecia en el Cuadro 4), el resto de las fracciones se ve obligado a pagar por concepto de importación, aranceles inferiores en su mayoría a un cinco por ciento, lo que equivale a niveles arancelarios menores a los que establecen los Decretos Ampliados para las regiones fronterizas. Por lo que la regionalización que implica la apertura comercial del TLCAN como bloque, actúa en contra de los intercambios de comunicación comercial que poseían las zonas libres y las regiones fronterizas, ambos como entes participantes de un libre comercio multilateral.

Es importante señalar, que para mercancía originaria de países no miembros del bloque comercial, quienes anterior a la última prórroga (la cual finalizaba el 31 de diciembre de 1998) otorgada por el poder ejecutivo, se deberá de pagar el impuesto total que señala la Ley de la Tarifa General de Importación a partir del primero de enero del año 2003 (10, 15, 20 y 35 por ciento). Por otro lado, de no haberse prorrogado hasta el 31 de diciembre del año 2002 la existencia de las regiones fronterizas, hubiera existido la necesidad de pagar aranceles en los dos años restantes en mercancía originaria de importación a nuestro país de los integrantes del TLCAN; pero estos impuestos serían de un máximo de cuatro por ciento, no así, para países no

miembros del bloque comercial, para los que el incremento en el pago de impuestos por importación a partir de esta fecha, le es perjudicable, eliminando todo factor competitivo de transacción y encareciendo su adquisición. (Ver Cuadro 11 y 12)

En el caso de mercancía originaria de Estados Unidos o Canadá con cupo de importación³⁸ a estas regiones, como lo es la leche en polvo, el pavo, las papas, el pollo, la manteca de cerdo, las uvas, etcétera, se hubiera tenido que erogar una tasa base de *ad valorem* superior de no haberse prorrogado dicho esquema. Por ejemplo, para la importación de pavo de Estados Unidos hubiera sido necesario aportar hasta un 50.5 por ciento ó 0.703 dólares por kilogramo a partir del año 2001, para el 2002 un 25.2 por ciento ó .351 dólares por kilogramo, para el año 2003 se hubiera presentado la eliminación de su arancel aduanero, es decir en diez etapas anuales a partir del primero de enero de 1994. Con la aplicación de la última prórroga otorgada, se encuentran libres de arancel 16 fracciones con cupo de importación originarias de Estados Unidos y Canadá hasta el 31 de diciembre del año 2002.

CONCLUSIÓN

El sector comercial de las regiones fronterizas, cuenta con el dinamismo de un mercado en el que las opciones de compra emergen de satisfactores que crean su propia necesidad y que no lo atan a privilegios o a productos exclusivos y procedentes de una determinada región, sino que la diversificación de compra es producto de un proceso selectivo de su anterior esquema fiscal de zona libre, así como de los diversos programas que en su momento fueron aplicables para los diversos estados fronterizos que mantenían este esquema. Por esta razón, la imposición en territorio nacional del régimen comercial de los Decretos Ampliados acordes a las necesidades comerciales del TLCAN, es un determinante implícito del retroceso fiscal que se presentó en los estados fronterizos que mantenían el esquema fiscal de zona libre a la entrada en vigor del tratado, por la disminución del porcentaje total de fracciones arancelarias libres de impuestos de importación a estas zonas, así como por el incremento de impuestos a mercancía originaria de terceros países con preferencias arancelarias que entrará en vigor a la culminación de este régimen, a partir del 31 de diciembre del año 2002.

Aunado a lo anterior, el tratamiento de un esquema comercial a nivel nacional en cuestión de importaciones para mercancía originaria de terceros países, exige a estos estados fronterizos sujetarse a las mismas condiciones de operación que el resto del sector comercio del territorio mexicano principalmente en cuestión de pago de impuestos.

³⁴ De conformidad con el Artículo 23 de la Ley de Comercio Exterior, se entiende por cupo de exportación o importación el monto de una mercancía que podrá ser exportado o importado, ya sea

Por esta razón, la búsqueda de todo un beneficio en territorio nacional, deja “fuera” a los estados fronterizos que gozaban de las ventajas que en su momento representaba contar con un régimen de zona libre.

Los Estados Unidos pretenden regionalizar su comercio, no siendo esto, a lo que las anteriormente denominadas zonas libres estaban acostumbradas. Los Estados Unidos cierran todo libre comercio hacia productos de importación, pero abren cualquier expectativa aplicable o no, hacia sus exportaciones sin importar el origen de la mercancía, que como ya vimos en su mayoría, simplemente comercializa la producción de otros países para obtener las mejores y las últimas ganancias. En esta ocasión, el comercio fronterizo no se muestra como un sector indiferente y aparte del grupo, sino que es uno de los principales invitados a los procesos de integración que fluyen desde el interior del TLCAN y que afectan desde un inicio su mecánica comercial, lo interesante para el año de 1999, hubiera sido la aplicación fiscal que surtiría efecto para mercancía de importación originaria y procedente de terceros países de no haberse ampliado por cuatro años más el régimen comercial de región fronteriza para terceros países, para esta fecha habría concluido el período de vigencia para países no miembros del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y se hubiera presentado la necesidad de soportar las cargas fiscales que por impuestos de importación se condiciona la entrada de estos productos a las regiones fronterizas, como Baja California, condición que se volverá a presentar a partir del primero de enero del año 2003. De ahí, que las prórrogas otorgadas a este sector comercial, se

máximo o dentro de un arancel-cupo.

repitan una y otra vez, por la misma necesidad de existir que reconocen de cierta manera las autoridades gubernamentales, aunque cada vez disminuyen más los aspectos positivos de sus decisiones hacia estas regiones fronterizas.

Las diferentes propuestas para tratar de aportar un poco de oxígeno a los escasos beneficios que en cuestión de preferencias arancelarias aún presentan estas regiones, son opciones que se caracterizan por un determinante sentido regionalista, que olvida en todo momento las necesidades de toda una nación, cuando es la “nación” quien por toda una historia, dejó en el olvido a estos estados.

Es necesario retomar como punto importante de este capítulo, la necesidad de una ampliación al periodo establecido a los estados fronterizos con régimen comercial de región fronteriza, así como a la cantidad de fracciones arancelarias con reducción de impuestos o con franquicia, para continuar otorgando preferencias arancelarias a las importaciones que estos estados realicen de mercancías originarias de terceros países, para que no concluya dicho régimen el 31 de diciembre del año 2002, sino que se anticipe una prórroga más a este esquema, de tal manera que se permita subsistir a los estados fronterizos, como entes activos de un proyecto de nación, sin quedarse al margen de un concepto erróneo de lo que significa: “frontera”.

CONCLUSIÓN GENERAL.

Durante el desarrollo del presente trabajo de Tesis se ha podido comprobar que, anterior a la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, la instrumentación de programas gubernamentales en los estados fronterizos ha sido dirigida al establecimiento de las bases económicas que les permitan a estas regiones limítrofes fomentar una estrategia comercial de autosuficiencia y de integración al territorio nacional. Sin embargo, la inestabilidad y la falta de continuidad en la aplicación de dichos programas han repercutido de manera contradictoria a los objetivos planteados en cada esquema, lo que ha provocado que la propia necesidad de satisfactores, como consecuencia de la situación geográfica de los estados fronterizos y la lejanía de las principales fuentes de proveeduría nacional, fuera abastecida de manera natural por mercancías y productos del exterior.

Esta situación se vio favorecida por la aplicación de medidas que permitían la importación, libre de impuestos o con reducción de aranceles, hacia dichas regiones a través de un régimen fiscal de zona libre. Es importante recordar, que este régimen fiscal de zona libre está orientado a fomentar la comercialización de productos vía importaciones, sin ocuparse de una planeación económica regional que permitiera la creación de fuentes de abastecimiento locales y nacionales.

Pareciera que la operación del esquema de zonas libres demuestra una contradicción al carácter restrictivo del Programa de Sustitución de Importaciones que regía en el resto del territorio nacional, aunque el objetivo de ambos es distinto. Mientras que el primero sustituye la falta de proveeduría de la industria nacional hacia los estados fronterizos vía importaciones, el segundo se orienta a proteger y fomentar la producción de la industria nacional del exterior. No obstante lo anterior, ambos programas repercutieron en la creación de un sector comercial fronterizo supeditado a su situación geográfica y un incipiente sector industrial nacional consentido e incapaz de competir en un mercado abierto.

La temporalidad de los programas implantados en los estados fronterizos, fortaleció la estabilidad del funcionamiento del esquema fiscal de zonas libres, ya que dichos programas no alcanzaron por completo sus objetivos, por lo que el otorgamiento de exenciones y reducciones en el pago de impuestos por mercancía de importación resultó ser una necesidad para mantener la actividad comercial de dichas regiones. Con lo anterior, se esperaba que el sector comercial fronterizo lograra una madurez y se integrara al fin con la política comercial que regía en todo del país, aspecto que tomó un rumbo distinto, fomentando la relación de dependencia comercial de dicha región con los Estados Unidos.

Antes de la entrada en vigor del Tratado, la continuidad del esquema fiscal de zonas libres es tema de debate. Parecía que dicho régimen perdía razón de ser con la participación de México como miembro de un bloque comercial. En otras palabras, el

funcionamiento del TLCAN operaría como una zona libre en todo América del Norte, por lo que el otorgamiento en las zonas libres de preferencias arancelarias y reducciones de impuestos a mercancías de importación de los Estados Unidos, Canadá y de otros países, se tendría que sujetar al régimen comercial que operaría en todo el país al entrar en vigor el mismo Tratado. Por ello, al formalizar México su ingreso y su interdependencia con los Estados Unidos al amparo del TLCAN, el régimen fiscal de zonas libres en los estados fronterizos desapareció, dando pauta a un esquema arancelario de transición de las zonas libres a un régimen comercial general de todo el país, el cual inicia el primero de enero de 1994 y concluye el 31 de diciembre del año 2002, después de la última prórroga otorgada por el poder ejecutivo.

En primer instancia, el período establecido para continuar otorgando preferencias arancelarias y reducciones de impuestos en mercancía de importación en las zonas libres, ahora bajo el concepto de “regiones fronterizas”, finalizaba el 31 de diciembre de 1998 para países no miembros del TLCAN y el 31 de diciembre del 2000 para Estados Unidos y Canadá. Con la prórroga otorgada hasta el 31 de diciembre del año 2002 tanto para países de América del Norte como para Terceros Países, inicia un nuevo debate en torno a la permanencia y temporalidad de las regiones fronterizas, las cuales operan bajo las mismas condiciones que las zonas libres, aunque el número de fracciones arancelarias con preferencias y exenciones se ha ido reduciendo desde su implementación.

Por un lado las regiones fronterizas quieren mantener las ventajas que en materia arancelaria les fueron otorgadas a los estados de esta región. Por otro lado, el proceso de transición establecido en los Decretos Ampliados pretende una homologación en el pago de impuestos de los estados fronterizos con el resto del territorio nacional, logrando al fin una integración comercial de todo el país. El problema es que la integración de los estados fronterizos en materia comercial deja fuera las importaciones de mercancía originaria de Terceros Países, provocando que las tasas arancelarias pagadas por estos productos se incrementen hasta su arancel normal, similar al que pagan los estados del interior del país.

Para los estados fronterizos lo antes expuesto significa un retroceso fiscal, por el incremento en el pago de impuestos de importación de mercancía no originaria del TLCAN, mientras que para el resto del país representa la importación de productos originarios de Estados Unidos o Canadá al amparo de un proceso de desgravación de impuestos a pagar por su introducción a territorio nacional, lo que gravaría de manera general y por igual las importaciones de mercancías de Terceros Países en todo México con tasas arancelarias de 10, 15, 20 y hasta 35 por ciento.

Así mismo, podría tener repercusiones en un incremento de los costos de adquisición, existiendo la necesidad de sustituir los productos no originarios de importación y la proceduría directa de países no miembros del Tratado, por mercancía originaria de los países parte del mismo Acuerdo Comercial.

Con lo anterior, existe la posibilidad de que se restrinja la compra de mercancías no originarias en las regiones fronterizas, ya que el principal determinante del consumo en los estados limítrofes es el precio, el cual se incrementaría por el aumento en el pago de impuestos de importación. Por lo tanto, el problema comercial en los estados fronterizos adquiere una dimensión social que abarca toda una región que podría verse afectada en el suministro de mercancías no originarias.

El abastecimiento de mercancías en los estados fronterizos, puede ser de manera directa o indirecta. El abastecimiento indirecto es el mecanismo utilizado por los Estados Unidos para introducir mercancía no originaria a territorio nacional, con lo cual aprovecha la situación geográfica y de vecindad con estas regiones para sustituir y reemplazar la incapacidad de la industria nacional y del gobierno mexicano de satisfacer las necesidades de su mercado interno. El mercado interno se sujeta a dos socios comerciales principalmente, mientras que el anterior régimen fiscal de zonas libres ó el actual régimen comercial de regiones fronterizas permitían el libre flujo de mercancías originarias de países con los cuales aún no existe un ordenamiento legal que ampare la libre importación y el otorgamiento de preferencias en los impuestos de importación.

Por esta razón, el TLCAN representa el intento más grande del gobierno de incorporar a los estados fronterizos comercial y fiscalmente al territorio nacional a través de la culminación del régimen comercial de región fronteriza, así como de evitar que mercancía originaria de otros países con los cuales aún no se ha celebrado un Tratado comercial, se vean beneficiados. Sin embargo, la importancia del

suministro de mercancías, no originarias procedentes de los Estados Unidos vía importaciones indirectas, es un factor que ha permitido fortalecer los flujos de intercambio comercial entre los distribuidores ubicados en California y el sector comercio fronterizo, aprovechando la natural comunicación comercial que existe entre ambas fronteras de los Estados Unidos y México. Así mismo, ha fomentado la diversificación de las importaciones hacia estas regiones, permitiendo mantener una relación directa de proveeduría con las industrias maquiladoras ubicadas en la región. Circunstancias que no pueden evitarse en una economía globalizada. Lo contrario, traería como consecuencia para cualquier país la dependencia de su comercio con un solo mercado.

En virtud de lo antes expuesto, la búsqueda de un mismo beneficio para todo el territorio nacional deja “fuera” a los estados fronterizos que gozaban de las ventajas que en su momento representaba contar con un régimen de zona libre. Por el contrario, lo que se propone es que se mantengan las preferencias arancelarias a las importaciones de mercancías no originarias, mediante la ampliación de la última prórroga otorgada a los Decretos Ampliados o se establezca la definitividad de los mismos. Las importaciones de productos de los Estados Unidos no presentan ningún problema en el pago de impuestos, ya que dichas operaciones se encuentran bajo un esquema de desgravación arancelaria continua que señala el mismo Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

En síntesis, se ha argumentado que:

a) la situación geográfica de los estado fronterizos, no ha permitido su integración al resto del territorio nacional,

b) así mismo, dichos estados limítrofes carecen de autosuficiencia en la producción de sus propios satisfactores,

c) la proveeduría nacional hacia estas zonas no se ha desarrollado,

d) la aplicación de una política nacional integradora de los estados fronterizos con el resto del territorio con el TLCAN, representa un retroceso fiscal por el incremento de los aranceles en los bienes de importación de Terceros Países,

e) el carácter temporal con que fueron aplicados los regímenes preferenciales no permitieron la transformación de los estados fronterizos en entidades productoras, ya que no se acompañaron de esquemas promotores de una industria que transformara a los estados fronterizos en entidades productoras,

f) por ahora parece cumplirse la misma tendencia como solución temporal: la ampliación de los Decretos Ampliados para la permanencia de las franjas y regiones fronterizas en territorio nacional.

Ante este panorama se sugiere:

a) Aprovechar la vocación comercializadora de Baja California, promoviendo el establecimiento de grandes distribuidoras y comercializadoras que distribuyan en la región productos nacionales y se constituyan como canales de exportación hacia los Estados Unidos.

b) Promover el desarrollo industrial de la región. La vecindad con el Estado de California, la séptima economía del mundo, ofrece oportunidades para el desarrollo de una industria local orientada a la exportación. Así mismo, el establecimiento de la Industria Maquiladora de Exportación representa la oportunidad de convertirse en proveedores de esta industria.

c) Mantener el libre flujo de importaciones de mercancías originarias de Terceros Países, ya sea de manera directa o indirecta, mediante la aplicación de preferencias arancelarias y reducciones en el pago de impuestos.

BIBLIOGRAFÍA GENERAL

ACEVEDO, Alvear y Venzor Ortega. *Marco histórico para una negociación*.

Editorial Jus, México D.F. 1991. pp. 68 - 74.

ALARCON, Eduardo. *Evolución y dependencia en el Noroeste : Las Ciudades*

Fronterizas de Tamaulipas, Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, B.C. 1990.

BENNETT, Timothy. "Lecciones para México del Acuerdo de Libre Comercio entre

Canadá y Estados Unidos". *México ante el libre comercio con América del Norte*.

VEGA CANOVAS, Gustavo. Coordinador. El Colegio de México, Universidad

Tecnológica de México. Editorial Grupo Edición, S.A. de C.V. México 1992. pp. 279

- 292

CAMARA NACIONAL DE COMERCIO, SERVICIOS Y TURISMO DE

MEXICALI. *Carta para el Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León sobre la problemática*

específica de la Zona Fronteriza. Mexicali, B.C. 1996.

CASTRO REA, Julián. "Canadá, ¿aliado o adversario? Un punto de vista mexicano".

Canadá en transición. GUTIERREZ HACES, María Teresa y VEREA C., Mónica.

Coordinadoras. Centro de Investigación sobre América del Norte (CISAN), UNAM.

Editorial Buena Tinta, S.A. de C.V. México 1994. pp. 363 - 386

CAREAGA, Joaquín y Lourdes Perkins. "El bloque norteamericano: una red de integración regional y cultura racista", *Norteamérica : Relaciones políticas, espacio y sociedad*. BERNAL FERRER, Iliana, Compiladora, Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán, UNAM. México 1994. pp. 227 - 251.

C. CLEMENT, Norris, y otros. *Economía Enfoque América Latina*, Editorial McGraw Hill, México 1994. pp. 92 - 133.

COMISION DE ASUNTOS FRONTERIZOS DE LA H. CAMARA DE DIPUTADOS DE LA LVI LEGISLATURA. Foro : "Relaciones de México en América del Norte". DIP. VILLALOBOS CHAVEZ, Oscar (Ponente). *La frontera en las relaciones de México en los Estados Unidos*, México 1996.

CLARKSON, Stephen. "Tratados de comercio como constituciones: la experiencia de Canadá como Estado". *Canadá en transición*. GUTIERREZ HACES, María Teresa y VEREA C., Mónica. Coordinadoras. Centro de Investigación sobre América del Norte (CISAN), UNAM. Editorial Buena Tinta, S.A. de C.V. México 1994. pp. 123 - 144

DEL ARENAL, Celestino. Introducción a las Relaciones Internacionales. Primera Edición, México 1993. pp. 259 - 271.

DEPARTAMENTO DE COMERCIO EXTERIOR E INTERIOR, Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Mexicali.

Diario Oficial de la Federación, jun. 3 1939, México D.F. p. 32.

Diario Oficial de la Federación, nov. 4 1983, México D.F. pp. 6 - 8.

Diario Oficial de la Federación, oct. 31 1989, México D.F. pp. 7 - 13.

Diario Oficial de la Federación, nov. 19 1992, México D.F. p. 7.

Diario Oficial de la Federación, dic. 20 1993, México D.F.

Diario Oficial de la Federación, dic. 24 1993, México D.F. pp. 1 - 36.

Diario Oficial de la Federación, abr. 19 1994, México D.F. pp. 11 - 15.

Diario Oficial de la Federación, dic. 29 1995, México D.F. pp. 58 - 128.

Diario Oficial de la Federación, may. 29 1997, México D.F. pp. 6 - 7.

Diario Oficial de la Federación, dic. 31 1998, México D.F. pp. 384 - 505.

DOUGHERTY, James y Robert Pfaltzgraff. *Teorías en pugna, en las Relaciones Internacionales*, Grupo Editor Latinoamericano, Colección de Estudios Internacionales, Buenos Aires 1993. pp. 443 - 475.

DROVER, Glenn. "Política social en Canadá: ALC, TLC, y más allá". *Canadá en transición*. GUTIERREZ HACES, María Teresa y VERA C., Mónica. Coordinadoras. Centro de Investigación sobre América del Norte (CISAN), UNAM. Editorial Buena Tinta, S.A. de C.V. México 1994. pp. 469 - 494

FEDERACION DE CAMARAS NACIONALES DE COMERCIO DE BAJA CALIFORNIA, BAJA CALIFORNIA SUR Y PARCIAL DE SONORA. *Planteamiento del Comercio Organizado de Baja California para el C. Presidente de la República*. Lic. Ernesto Zedillo Ponce de León. Tijuana, B.C., Mayo 1997.

GONZALEZ SOUZA, Luis. "México ante la integración de Norteamérica : entre la democracia y el vasallaje", *La integración comercial de México a Estados Unidos y Canadá*. REY ROMAN, Benito, Coordinador, Instituto de Investigaciones Económicas UNAM, Editorial Siglo XXI. México 1995. pp. 344 - 369.

GUILHON ALBUQUERQUE, J. A. "Perspectivas de la integración regional después de la guerra fría: el Mercosur y el TLCAN", *México - Estados Unidos - Canadá, 1993 - 1994*. VEGA CÁNOVAS, Gustavo, Compilador. Centro de Estudios Internacionales Colegio de México, México 1995, pp.377 - 396.

GUTIERREZ HACES, María Teresa. “Experiencias y coincidencias de una vecindad bajo el libre cambio : Canadá, México y Estados Unidos”, *La integración comercial de México a Estados Unidos y Canadá*. REY ROMAN, Benito, Coordinador, Instituto de Investigaciones Económicas UNAM, Editorial Siglo XXI. México1995. pp. 77 - 98.

GUTIERREZ HACES, María Teresa. “Canadá: del nacionalismo y la diversidad política a las realidades de la continentalización”. *Canadá en transición*.

GUTIERREZ HACES, María Teresa y VERA C., Mónica. Coordinadoras. Centro de Investigación sobre América del Norte (CISAN), UNAM. Editorial Buena Tinta, S.A. de C.V. México 1994. pp. 335 - 352

LABRA M., Armando. “ La integración desde la perspectiva norteamericana”, *La integración comercial de México a Estados Unidos y Canadá*. REY ROMAN, Benito, Coordinador, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, Editorial Siglo XXI. México1995. pp. 77 - 98.

Ley de Comercio Exterior y su Reglamento, Editorial Sista, México D.F. 1999.

Ley Aduanera y su Reglamento, México D.F. 2000

LEYCEGUI, Beatriz y FÉRNANDEZ DE CASTRO, Rafael. Coordinadores. "TLCAN, ¿ socios naturales ?, cinco años del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Instituto Tecnológico Autónomo de México, México D.F. 2000.

LOREY, David. "El surgimiento de la Región Fronteriza entre Estados Unidos y México en el siglo XX" en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 3/91, Año LIII, julio - septiembre de 1991. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM. México 1991, pp. 305 - 347.

MATHES, Mateo compilador. "Baja California, Textos de su historia", Tomo 1 y 2. Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora. México D.F. 1988

MARTIN, Keith. "Las negociaciones sobre el Tratado de Libre Comercio para Norteamérica: la perspectiva canadiense". *Canadá en transición*. GUTIERREZ HACES, María Teresa y VERA C., Mónica. Coordinadoras. Centro de Investigación sobre América del Norte (CISAN), UNAM. Editorial Buena Tinta, S.A. de C.V. México 1994. pp. 231 - 250

MARTIN, Richard. "El impacto negativo del ALC para los trabajadores canadienses: perspectivas del TLC". *Canadá en transición*. GUTIERREZ HACES, María Teresa y VERA C., Mónica. Coordinadoras. Centro de Investigación sobre América del Norte (CISAN), UNAM. Editorial Buena Tinta, S.A. de C.V. México 1994. pp. 329 - 334

McCREATH, Peter. "Canadá y México: el inicio de una nueva visión hemisférica". *Canadá en transición*. GUTIERREZ HACES, María Teresa y VEREA C., Mónica. Coordinadoras. Centro de Investigación sobre América del Norte (CISAN), UNAM. Editorial Buena Tinta, S.A. de C.V. México 1994. pp. 403 - 410

MOLINA, David J. " Impactos del TLC en el comercio al menudeo en la frontera de Texas con México", *TLC : Impactos en la frontera norte*. DAVILA FLORES, ALEJANDRO, Coordinador, Facultad de Economía UNAM, México 1993, pp. 37 - 49.

MILLER, Morris. "Unión económica continental: ilusión y realidad". *Canadá en transición*. GUTIERREZ HACES, María Teresa y VEREA C., Mónica. Coordinadoras. Centro de Investigación sobre América del Norte (CISAN), UNAM. Editorial Buena Tinta, S.A. de C.V. México 1994. p. 221 - 230

PÉREZ NIETO CASTRO, Leonel. (Coordinador), *El TLC una introducción*, Editorial Estado de Sonora - Universidad de Sonora. 1994.

PEROT, Ross. *Norteamericano salva tu trabajo, salva tu país*, Editorial Mexicana, México D.F. 1993.

ROHDE PONCE, Andrés. *Regímenes, contribuciones y procedimientos aduaneros*, Ediciones Fiscales, México D.F. 2000. pp. 177 - 181.

ROSAS, María Cristina. *Crisis del multilateralismo clásico: política comercial externa estadounidense y zonas de libre comercio*. Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México. México D.F. 1997.

SECRETARIA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL. *Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, México D. F. 1993.

SCHETTINO, Macario. *TLC, qué es y cómo nos afecta?*, Grupo Editorial Iberoamericano, México D.F. 1994.

SECRETARIA DE DESARROLLO ECONOMICO, Gobierno del Estado de Baja California. *Estadísticas Básicas de Baja California (1993-1997)*. Mexicali, B.C.

SERRANO, Mónica. "Comercio internacional e integración económica: las perspectivas mexicana y estadounidense", *México - Estados Unidos - Canadá, 1991 - 1992*. VEGA CÁNOVAS, Gustavo, Compilador, Centro de Estudios Internacionales Colegio de México, México 1993, pp. 327 - 378.

STEVENSON, Brian J. R. "La política exterior de Canadá hacia América Latina: Lecciones para México". *Canadá en transición*. GUTIERREZ HACES, María Teresa y VERA C., Mónica. Coordinadoras. Centro de Investigación sobre América del Norte (CISAN), UNAM. Editorial Buena Tinta, S.A. de C.V. México 1994. pp. 423 - 440

VIBERG, Gordon. "Canadá y México: socios idóneos dentro del TLC". *Canadá en transición*. GUTIERREZ HACES, María Teresa y VERA C., Mónica. Coordinadoras. Centro de Investigación sobre América del Norte (CISAN), UNAM. Editorial Buena Tinta, S.A. de C.V. México 1994. pp. 353 - 362

WESTON, Ann y otros. "Negociaciones comerciales en Canadá y la tendencia de Estados Unidos hacia el regionalismo", *México - Estados Unidos - Canadá, 1991 - 1992*. VEGA CÁNOVAS, Gustavo, Compilador. Centro de Estudios Internacionales Colegio de México, México 1993, pp. 193 - 247.

ZEPEDA MIRAMONTES, Eduardo. "La frontera norte y el Tratado de Libre Comercio: Efecto y desarrollo" en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 3/91, Año LIII, julio - septiembre de 1991. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM. México 1991, pp. 185 - 200.

ZERMEÑO, Sergio. "Desidentidad y desorden: México en la economía global y en el libre comercio" en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 3/91, Año LIII, julio - septiembre de 1991. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM. México 1991, pp. 15 - 64.