

Apuntes de coyuntura

Normatividad y comercio exterior: dos modelos en México

ANA GRISEL MALDONADO CARRASCO

<anagrisel.mc@gmail.com>

Las normas en cualquier ámbito pueden ser obligatorias o voluntarias, incluso las que se instituyen para el comercio exterior. Éstas se desprenden de manera directa de la política económica de un país, en particular de su aspecto comercial. En principio, en este trabajo se bosqueja el comercio de España con sus colonias durante el periodo más próspero, cuyo fracaso sirvió de modelo a los economistas del siglo XVIII y delineó nuevos sistemas eco-

nómicos. Después se describe la situación actual del comercio exterior de México y su relación con las reglas para la exportación: por un lado, las que en general debe cubrir el país para no entorpecer el proceso de exportación-importación, así como los organismos que avalan las certificaciones internacionales de calidad y sanidad. En resumen, se presenta de modo breve la relación entre la política de comercio y las normas que se derivan.

Niveau de la mer. 1. Himalaya, hauteur 8848 mètres. 2. Andes, hauteur 6000 mètres. 3. Montagne des géants, hauteur 1000 mètres. 4. Tour noir, hauteur 1000 mètres.

100 mètres. 5. Alpes, hauteur 4810 mètres. 6. Ballon aérostatique, hauteur 1000 mètres.



Un antiguo fracaso de política de comercio exterior

Desde el inicio de la colonización en América, España estableció en sus colonias diversas reglas comerciales, cuya única utilidad fue reforzar su poder absolutista en todos los ámbitos, fuera político o mercantil. Conformó un monopolio y concentró el comercio exterior. De este modo instauró la Casa de Contratación de Sevilla con la finalidad de tener, y mantener, el control del comercio y la navegación entre España y sus colonias. Contar con un puerto exclusivo que concentrara el comercio con las Indias debió parecerles práctico: “Por varias cédulas expedidas durante la segunda mitad del siglo XVI se ordenó que los pasajeros que vinieran a América fueran siempre despachados por la Casa de Contratación [...] que los navíos que volvieran de las Indias debían de ir directamente al río de Sevilla”.¹ Cualquier regla derivada de esta política de inicio no resultaría en un comercio competitivo, sino en la elusión y el contrabando.

El 15 de enero de 1529, por Orden Real se concedió permiso para comerciar de manera directa con América a los puertos de La Coruña, Bayona, Avilés, Laredo, Bilbao, San Sebastián, Cartagena y Málaga, así como al puerto de Cádiz. Sin embargo, al parecer sólo hubo algunas embarcaciones marginales que llegaron o salieron de estos puertos.²

Si bien sólo por excepción se vendían productos extranjeros en América, esto se realizaba por medio del puerto que monopolizaba el comercio exterior en España, pero se trataba de mercancías que no se producían en ese país. La reglamentación se extendía a las embarcaciones, que debían ser de fabricación española y del mismo origen que sus dueños. Como siempre, por carecer de capacidad se llegaba a usar navíos de origen extranjero. Hasta 1561,

el comercio entre la Nueva España con su metrópoli consistía en artículos de oro y de plata, cacao, cochinilla y añil; y los de importación eran azogue, hierro, acero, telas, papel, vinos y diversos artículos alimentarios. Los altos impuestos y los complicados sistemas para aplicarlos agravaban aun más la situación.

Jesús Silva Herzog menciona que la evolución del comercio fue lenta, lo cual se explica por las guerras que España sostenía en Europa y por “los sistemas absurdos que lo regulaban, puesto que no era posible que prosperara una industria sujeta a un régimen de prohibiciones y monopolios”. Además de estas restricciones, no se permitía la producción de determinados productos en las colonias.

Hasta el comercio con Asia (que conformó la nueva ruta de la seda) se restringió y antes de 1734 se limitaban las importaciones; sin embargo, esas disposiciones no se cumplían de modo cabal, ya que imperaba el contrabando.

Se puede afirmar que durante los siglos XVI, XVII y parte del XVIII, el sistema de prohibiciones y monopolio fue la constante en la política comercial de la metrópoli. Tanto en España como en América, el comercio estuvo estancado, mientras que el consumidor pagaba precios altos por las mercancías importadas.³ Hasta 1770 se permitió que arribaran a Yucatán barcos provenientes de Málaga, Barcelona, Cartagena, Santander, Alicante, La Coruña y Gijón. Por último, en 1774 se expidió una Real Cédula para la apertura del comercio libre de frutos y manufacturas entre los cuatro reinos del Perú, Granada, Guatemala y la Nueva España. Fue Carlos III quien reconoció la decadencia económica de sus dominios y consideró que se debió a una política comercial errónea de sus antecesores, aunque en poco tiempo empezó a perder sus posesiones en América.

Después de la independencia, México continuó de manera preponderante el comer-

En los últimos 20 años en la agricultura se han elaborado normas sociales y ambientales de carácter voluntario

cio con España, hasta finales del siglo XIX, cuando se intensificó la apertura comercial durante el porfiriato. La economía se amplió y creció el comercio exterior, además ingresó inversión extranjera: “Las ventas de mercancías en el exterior, que a duras penas habían crecido a una tasa promedio anual de 0.9% entre 1800 y 1870, se incrementaron en términos reales a una tasa media de 6.5% anual entre 1870 y 1929”.⁴ El pago de impuestos aduaneros de importación se simplificó, facilitándolo; en sentido inverso, el contrabando de metales preciosos complicó las exportaciones. En el texto de Sandra Kuntz Ficker se examina el comercio exterior de este periodo y

1. Jesús Silva Herzog, “El comercio de México durante la época colonial”, en *Memoria de El Colegio Nacional*, El Colegio Nacional, México, 1956.

2. *Ibid.*, p. 45.

3. *Ibid.*, p. 55.

4. Sandra Kuntz Ficker, *El comercio exterior de México en la era del capitalismo liberal, 1870-1929*, El Colegio de México, México, 2007, p. 323.

cómo desde 1869 se abogaba porque se restringiera este tipo de exportaciones para fomentar las actividades productivas del país; las salidas de plata de México eran tan grandes, que “dejaban sin circulante a la economía nacional”;⁵ las efectuadas por medios legales eran cuantiosas, aunque el contrabando era mayor. Es así como el comercio exterior de entonces tampoco implicó la diversificación de las exportaciones.

Comercio exterior como modelo de crecimiento

Tras un periodo del modelo económico basado en la sustitución de importaciones —que muchos especialistas han analizado—, se plantea de nuevo la apertura. Las políticas comerciales de México, desde mediados del decenio de los ochenta, se centran en esta apertura al comercio exterior y la incorporación de más compañías (con particular importancia las pequeñas y medianas), así como en la atracción de inversiones extranjeras directas. Las políticas y las acciones en materia de comercio exterior, incluidas las normas, apuntan en este sentido con la convicción de que era el camino del crecimiento, que se generarían más empleos mejor remunerados y se modernizaría la planta productiva.

De este modo, en los acuerdos multilaterales de comercio internacional se consignan las preocupaciones de los países respecto a la calidad de los procesos productivos o su sanidad, ya que está en juego la salud, la calidad de lo consumido y el sostenimiento del ambiente. Con la apertura al comercio exterior, las naciones se comprometen a cumplir las normas vigentes, en parte porque sólo así sus productos serán consumidos. Si bien en el anterior modelo económico los aranceles eran un bloqueo importante para el libre comercio, en la actualidad fortalecer el comercio internacional significa tener un control planeado para asegurar el traslado de las mercancías y proteger al consumidor.

5. *Ibid.*, pp. 53-61.

Se desprende entonces una política comercial vinculada con las políticas de salud, ambientales y de protección al consumidor del país de destino. Se puede hablar, más que de una jerarquía, de dos áreas normativas donde la más amplia o general contiene a la menor o más particular: la normatividad que se sirve de reglas generales, como la liberalización, la apertura y la facilitación, mediante acuerdos multilaterales o tratados comerciales; en otras palabras, las “reglas del juego internacional”. De esta manera, toda política de comercio exterior tiene fuertes efectos en la economía interna de los países involucrados. La otra área más particular, y que se vincula con la producción y sus resultados, concierne a las reglas de cada país que rigen la calidad y la sanidad en la elaboración, el cumplimiento del etiquetado y el embalaje para la protección de productos, así como la eficacia del transporte para su traslado.

La Organización Mundial del Comercio (OMC) se define como “la única organización internacional que se ocupa de las normas que rigen el comercio entre los países. Los pilares sobre los que descansa son los acuerdos de la OMC, que han sido negociados y firmados por la gran mayoría de los países que participan en el comercio mundial y ratificados por sus respectivos parlamentos”.⁶ Es la encargada de normar mediante acuerdos, así como de conciliar y apoyar a los productores, tanto de bienes como de servicios, para que de manera justa realicen sus actividades sin obstáculos, de manera previsible y segura; las normas vinculan a los organismos gubernamentales de cada país con la OMC. Los temas de comercio exterior tratados por la OMC son: a) prácticas desleales (*dumping*); b) política de competencia; c) solución de controversias; d) derechos de propiedad intelectual; e) inversión; f) servicios y g) obstáculos técnicos al comercio.⁷

6. Véase definición en <www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/whatis_s.htm>.

7. En la página electrónica de la OMC está la actualización de normas y aranceles de los

Otras instituciones multilaterales que se vinculan de modo estratégico con la OMC, como parte de su consejo general, son el Banco Mundial, el Centro de Comercio Internacional (CCI), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), las Naciones Unidas (ONU), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), además de otras que forman parte de los órganos de consulta en temas específicos.

En México, la Dirección de Normalización Internacional, que depende de la Dirección General de Normas (DGN) de la Secretaría de Economía, tiene como objetivo principal tratar que en la integración de las normas de los organismos internacionales y los regionales de normalización —de los cuales México es integrante— tengan peso las propias; es decir, se vean reflejadas las necesidades y la realidad tecnológica del país. Para la atención de cada organismo se cuenta con comités, con el fin de discutir la documentación técnica enviada para el proceso de elaboración de las normas. Cabe mencionar que la DGN es el único contacto oficial reconocido del gobierno mexicano.

Organismos internacionales de certificación y normalización

Entre las organizaciones de carácter internacional que se dedican a la certificación y normalización en múltiples ámbitos y productos está la Organization for Standardization (ISO), a la cual se puede adherir de manera voluntaria y tiene concordancia con lo establecido en los acuerdos de la OMC. El espectro de las normas es muy amplio: va desde medidas de papel (ISO 216), citas bibliográficas de documentos electrónicos (ISO 690-2), códigos de

países miembro. Asimismo, en la página de la Secretaría de Economía se ofrece con un catálogo actualizado de las normas de calidad o sanidad por país y fracción arancelaria. Véase <www.economia.gob.mx>.

divisas (ISO 4217), hasta los más conocidos, como los sistemas de gestión de calidad (ISO 9000, 9001, 9004) y de gestión ambiental en entornos de producción (ISO 14000).

Es tan amplia la cobertura de la certificación ISO, que trabaja de manera conjunta con otros organismos internacionales de normalización, como la Comisión Electro-técnica Internacional (IEC, International Electrotechnical Commission), que normaliza en particular equipos electrónicos. Para regular los sistemas de gestión de seguridad de las tecnologías de la información (ISO/IEC 27001), la mejora y evaluación de procesos de desarrollo de software (ISO/IEC), la OMC colabora con otros organismos, como la Unión Internacional de Telecomunicaciones (ITU, International Telecommunication Union). La relación con la OMC es estratégica y las normas se alinean con el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC), en el que se asegura que los reglamentos, las normas voluntarias y los procedimientos de evaluación no produzcan obstáculos innecesarios al comercio. Es así como se le reconoce su contribución a las normas internacionales y los sistemas de evaluación.

La WSSN (World Standards Services Network) es una red de acceso público que mediante internet integra los servidores de las organizaciones normalizadoras del mundo. El objetivo de la WSSN es simplificar el acceso a las normas internacionales, regionales y nacionales disponibles por medio de la web. El Sistema Integral de Información de Comercio Exterior (SIICEX) ofrece, además, información relacionada con el comercio exterior, ya que los apoyos al exportador son de suma importancia en cuanto a información de normas de cada país, capacitación y actualización.⁸

Otro organismo internacional reconocido para la acreditación o certificación es Cooperación Internacional de Acreditación de Laboratorios (ILAC, International Laboratory Accreditation Cooperation), que apoya

la reducción de las barreras técnicas al comercio. Cuenta con un marco internacional y entre sus integrantes están organismos de acreditación de productos y servicios regionales diferentes de la acreditación ISO, ya que “emplea el criterio y procedimientos específicamente desarrollados para determinar la competencia técnica, asegurándole de esta manera a los clientes que los resultados de las pruebas, calibración o medición proporcionados por el laboratorio o servicio de inspección son correctos y confiables”.⁹

Un organismo tradicional en la normatividad y reglamentación alimentaria en el mundo es la Comisión del Codex Alimentarius, creada en 1963 por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y la Organización Mundial de la Salud (OMS) para instituir normas y reglamentos alimentarios. Este programa tiene como objetivo proteger la salud de los consumidores mediante el aseguramiento de prácticas de comercio claras, además de promover la coordinación de éstas.

Por otro lado, están los organismos de normalización de cada país. En México, los que han notificado hasta octubre de 2009¹⁰ la aceptación del código sobre obstáculos técnicos al comercio (TBT, por sus siglas en inglés) de la OMC y de buenas prácticas para la preparación, aprobación y aplicación de normas son:

- Asociación Nacional de Normalización y Certificación del Sector Eléctrico, A.C. (ANCE).
- Cámara Nacional de la Industria del Hierro y del Acero (Canacero).
- Centro de Normalización y Certificación de Productos, A.C. (CNPC).
- Consejo para el Fomento de la Calidad de la Leche y sus Derivados, A.C. (Cofocalec).
- Dirección General de Normas (DGN).
- Instituto Mexicano de Normalización y Certificación, A.C. (IMNC).

- Instituto Nacional de Normalización y Certificación, A.C. (INNC).
- Instituto Nacional de Normalización Textil, A.C. (Inntex).
- Normalización y Certificación Electrónica, A.C. (Nyce).
- Organismo Nacional de Normalización y Certificación de la Construcción y Edificación (ONNCCE).
- Sociedad Mexicana de Normalización y Certificación (Normex).

La importancia de estas vinculaciones interinstitucionales es que se obtiene el reconocimiento de las certificaciones internas que se otorgan en el país, con el objetivo de avalar los productos exportados. Se pueden certificar procesos, calidad, industrias exportadoras, transporte, origen de los productos. Con los tratados de libre comercio, la certificación ha adquirido vital importancia. Por ejemplo, pertenecer a una cadena de suministro certificada por completo (desde la compañía exportadora, el cumplimiento técnico o específico de normas de producción, el operador logístico u operador de transporte multimodal y el importador en el país de destino) es una manera de agilizar el despacho aduanal y facilitar el abasto para que los productos lleguen a las manos del comprador final sin contratiempos y puedan utilizarse o consumirse de manera segura. Si bien el incumplimiento de alguna norma de tipo sanitario o del Codex Alimentarius (por ejemplo, la falta de sellos o etiquetas requeridos) puede ser causa de multas, contratiempos o pérdidas, al tratarse de productos perecederos una demora puede causar la pérdida completa de la mercancía.

Las certificaciones por el cumplimiento de normas se deben considerar como una ayuda, más que como un obstáculo. En México, el Programa Immex (industria manufacturera, maquiladora y de servicios de exportación) brinda la posibilidad de importar de manera temporal —libre de impuestos a la importación y del IVA— los bienes que se requieran para el proceso industrial o de servicio que se destine a la elaboración, transformación o reparación de mercancías de procedencia extranjera,

8. Véase <www.siicex.gob.mx/portal/Siicex>.

9. “Ventajas en el uso de un laboratorio acreditado”, en <www.ilac.org>.

10. Para un documento actualizado véase <www.wto.org>.

importadas de modo temporal para después exportarse; en otros casos, por la prestación de servicios de exportación. Del mismo modo, la producción global genera nuevas necesidades; por ejemplo, para fabricar un producto electrodoméstico que se exportará a Estados Unidos y que requiere de algún componente japonés o instrumentos de origen alemán para su armado, se le exige el pago de impuestos. El apoyo por parte del gobierno es muy importante para que la integración de la industria maquiladora de exportación no constituya una práctica desleal. La importación temporal se permite para las categorías de materias primas; partes y componentes destinados por completo a mercancías que serán exportadas; el uso de combustibles u otros materiales para la producción de los mismos (etiquetas, folletos, empaques); contenedores o tráileres; maquinaria, equipo, herramientas, instrumentos y moldes.¹¹ Otros apoyos consisten en agilizar el despacho aduanal, muchas veces de conformidad con los acuerdos logrados en los tratados de libre comercio.

Un certificado de particular relevancia es el de origen, ya que los exportadores mexicanos se benefician de éste para obtener ventajas arancelarias. Sirve como prueba de que el producto es considerado originario de México, y para ello debe cumplir con los requisitos conocidos como normas de origen. Al respecto, la OMC sólo pide transparencia; pero señala que esto es complicado de verificar, dada la fragmentación de la producción, característica de la mundialización. A largo plazo busca homologar las normas de origen entre todos los integrantes; es decir, obtener un conjunto único de normas de origen, que deben aplicarse en condiciones no preferenciales de comercio en todas las circunstancias, y una declaración común de los bienes que se beneficien de un trato preferencial. También es importante señalar que si a una pequeña y mediana empresa (PYME) interesada en exportar le parece muy confusa la ges-

ción de estos documentos, las instituciones vinculadas con el comercio exterior en México brindan asesoría y financiamiento para facilitar la exportación. Los tratados de libre comercio que México ha suscrito con varios países o regiones ofrecen beneficios en este rubro para las PYME (véase el mapa). La promoción, la facilitación y los apoyos por parte del gobierno a este tipo de empresas son vitales para aprovechar los beneficios acordados.

Son muchos los temas de normatividad para la exportación que requieren de atención especializada, pues tienen vinculación directa con la práctica cotidiana de la gestión. Por ejemplo, Francisco Prieto menciona que, por tradición, los escritos económicos se refieren al comercio de mercancías para el análisis de los mecanismos de fomento y promoción. Sin embargo, en el comercio de servicios se requiere del desplazamiento, ya sea del prestador del servicio o de los consumidores. Este caso se presenta cuando un médico realiza una cirugía en otra nación o cuando turistas se trasladan a una playa de otro país. No es lo mismo promover mercancías que servicios y dentro de los propios países exportadores hay obstáculos que se derivan de “las prácticas regulatorias y normativas concebidas para la producción y el comercio de bienes. Muchas veces esas disposiciones se constituyen en serios obstáculos a la exportación de servicios”.¹²

Siempre hay temas delicados que son causa de conflicto; en algunos casos, las normas resultan claras y es evidente que facilitan las exportaciones; por ejemplo, a una compañía registrada como segura o que forma parte de una cadena de suministro para la exportación, se le facilitan los trámites aduaneros. Otras ventajas son menos evidentes; pero no cumplir ciertas normas puede, por el contrario, generar pérdidas por devoluciones de mercancías o, en situaciones menos graves, su retención. Es el caso de las normas acer-

ca del embalaje (materiales, marcado, sellos de garantía) y el etiquetado (idioma, ingredientes, datos del exportador y del importador);¹³ ambos deben cumplir las condiciones y los requisitos que establece la legislación ambiental y fitosanitaria de los países de origen y de destino. Algunas veces, las normas de un país pueden generar controversias o molestias entre los exportadores, como es el caso de la Ley contra el Bioterrorismo, que impuso Estados Unidos a las importaciones tras los atentados del 11 de septiembre de 2001.

Normas voluntarias y consumo

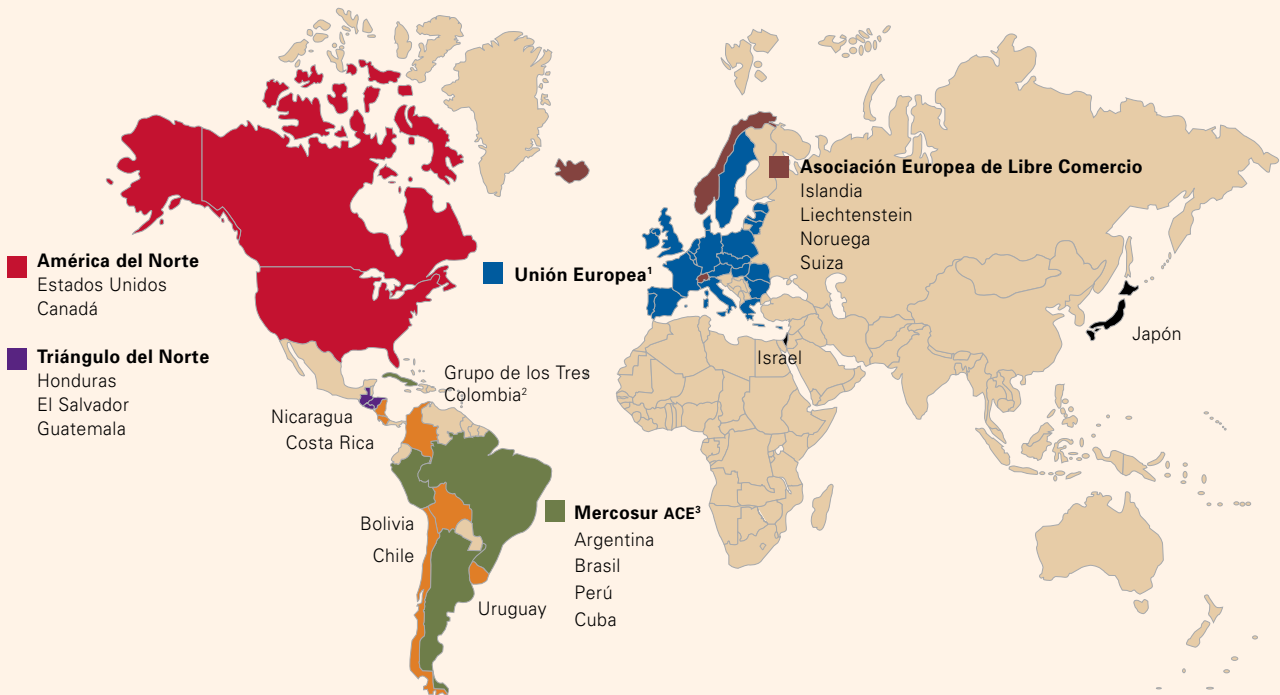
A raíz de los problemas que enfrenta el mundo, algunas organizaciones no gubernamentales (ONG) han creado iniciativas que se vinculan con el comercio internacional. Por ejemplo, en los últimos 20 años en la agricultura se han elaborado normas sociales y ambientales de carácter voluntario, al tiempo que las ONG han establecido programas de certificación en estos rubros —que por ello no tienen validez oficial, pero se han ganado el reconocimiento de los consumidores—. Es el caso del sistema de comercio justo, la norma SA 8000 que se relaciona con la responsabilidad social; es la regla global más extendida para la gestión de los derechos humanos en un puesto de trabajo. Es la primera norma auditable para organizaciones de todos los tamaños, en cualquier lugar del mundo. Otra certificación es la que realiza el Programa para la Agricultura Sostenible de SAN/Rainforest Alliance, que ha certificado en Centroamérica desde grandes compañías bananeras hasta pequeñas fincas de café, garantizando la reducción de la llamada huella ambiental. Algunas han sido impulsadas por el sector privado, como COLEAP

11. Consúltense en <www.economia.gob.mx/?P=asp_gen_immex>.

12. Francisco Prieto, *Fomento y diversificación del comercio de servicios*, Serie Comercio Internacional, núm. 38, CEPAL, Santiago, Chile, p. 14.

13. También es un área de información, por ejemplo, de que el producto no contiene ingredientes alergénicos o que no daña a la fauna (como el delfín al pescar atunes), que no usaron animales para las pruebas de laboratorio, entre otros, y también son sellos o etiquetas normados. Este elemento puede resultar una pesadilla por su incumplimiento, o la mejor carta de presentación del productor.

MÉXICO: PAÍSES O REGIONES CON LOS QUE SE TIENE UN TRATADO COMERCIAL



1. Alemania, Austria, Bélgica, Chipre, Dinamarca, España, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, Bulgaria, República Checa, Rumania y Suecia.
2. A partir del 19 de noviembre de 2006, Venezuela ya no participa en el Tratado de Libre Comercio del Grupo de los Tres.
3. Acuerdo de Complementación Económica (ACE).

Fuente: Subsecretaría de Comercio Exterior, Secretaría de Economía, en <www.economia.gob.mx/?P=5200>, actualizado el 21 de agosto de 2009.

(que certifica productos orgánicos) o EurepGap —que surge de los supermercados europeos—, cuyo propósito es generar una mayor confianza del consumidor en la sanidad de los alimentos producidos con *buenas prácticas agrícolas*. A diferencia de otros programas de certificación, pone especial atención en la sanidad y el seguimiento del producto desde su lugar de origen. La FLO (Fair Trade Labelling Organizations Internacional u organizaciones de etiquetado de comercio equitativo) se aplica a las cooperativas de agricultores certificadas para un comercio justo. Si bien la OMC tiene sus propias normas de certificación de sanidad, Cora Dankers y colaboradores señalan que “los sistemas genéricos de normas deben ser complementados por

normas locales o específicas del cultivo o por un sistema de normas mínimas que irán desarrollándose y creciendo”.¹⁴

Apuntes finales

El contraste presentado entre el modelo de comercio exterior monopolizado y cerrado que no permitió mantener la prosperidad de un país, pese a los grandes recursos obtenidos de sus colonias, y el modelo actual, opuesto a aquél, no es una

interpretación en la que uno sea el modelo malo y el otro el bueno. De hecho, el modelo actual tampoco ha garantizado el éxito: ni por asomo se lograrán, por ejemplo, los objetivos de crecimiento de este milenio propuestos por la ONU. Las normas en ambos casos son el reflejo de cada modelo; en este último, además de normas de calidad, seguridad y sanidad, se crean nuevas que responden a responsabilidades respecto al cambio climático, el sostenimiento ambiental y la responsabilidad social, entre otras. Las normas pueden ser obstáculos, pero su cumplimiento puede facilitar el comercio. Es necesario que éstas sean más homogéneas y se acuerden de manera multilateral, porque las repercusiones son globales. **CE**

14. Cora Dankers et al., *Las normas sociales y ambientales, la certificación y el etiquetado de cultivos comerciales*. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Roma, 2004, p. 4.