

Diversificación comercial y pertenencia a múltiples acuerdos comerciales: el caso de México

GERMÁN A.
DE LA REZA*



Scudida hasta sus raíces por la fuga de capitales en los años ochenta y en 1994-1995, la política mexicana de integración renace una y otra vez y busca consolidarse como un importante auxiliar de su estrategia exportadora. Alrededor de 20 tratados, entre los de libre comercio, de complementación económica y plurilaterales, constituyen la densa red de preferencias comerciales destinada a consolidar el modelo de crecimiento “hacia fuera” del país.¹ Sólo en 1994 el país suscribió el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN); el convenio con la Asociación de Estados del Caribe (AEC); varios tratados bilaterales con amplia cobertura temática, y el del Grupo de Tres, constituido a partir de ese año en modelo formal de integración, además de participar en la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Dos nuevos pactos de preferencias comerciales se negociaron en el último lustro y concluyeron en 2000: el Tratado de Libre Comercio Unión Europea-México (TLCUEM) y el Tratado con el Triángulo del Norte (véase el cuadro 1).

* Profesor-investigador del Departamento de Economía de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, y fundador del Programa Universitario de Investigación “Integración en las Américas”. Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. El autor agradece la colaboración de Beatriz Leycegui, Laura Imelda Flores P. y Martha Patricia Jiménez. La versión preliminar de este trabajo se presentó en el XIV Congreso Anual de AMEI, Monterrey, octubre de 2000.

1. Los tratados comerciales son igualmente numerosos en el mundo: de 1947 a 1999 se notificaron al GATT/OMC 198 zonas de libre comercio (reguladas por el artículo XXIV) y 11 acuerdos preferenciales (con base en la cláusula de habilitación). En diciembre de 1999, un total de 119 continuaba vigente.

MÉXICO: ACUERDOS COMERCIALES**Acuerdos en el marco de la ALADI**

Acuerdos de complementación económica (ACE)

Uruguay (núm. 5)
Argentina (núm. 6)
Perú (núm. 8)
Costa Rica (núm. 1)
Guatemala (núm. 10)
Honduras (núm. 11)
Cuba (núm. 12)
Nicaragua (núm. 13)
Panamá (núm. 14)
El Salvador (núm. 15)

Amparados en el artículo 25 de la ALADI

Tratados de libre comercio compatibles con la ALADI

ACE de tercera generación

Chile (núm. 17)
Bolivia (núm. 31)
Colombia-Venezuela (núm. 33)**Acuerdos plurilaterales**

Asociación Latinoamericana de Integración

Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay,
Perú, Uruguay, Venezuela

Asociación de Estados del Caribe

Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Colombia, Costa Rica, Cuba,
Dominica, El Salvador, Granada, Guatemala, Honduras, Jamaica, Montserrat,
Nicaragua, República Dominicana, San Kitts, Nevis, Santa Lucía, San Vicente y
las Granadinas, Trinidad y Tobago, Venezuela, 11 territorios no soberanos**Tratados de libre comercio**Tratado de Libre Comercio de América del Norte
Tratado de Libre Comercio del Triángulo del Norte
Tratado de Libre Comercio con la Unión EuropeaEstados Unidos y Canadá
El Salvador, Guatemala, Honduras
Unión Europea**Acuerdos en proceso de negociación**

Área de Libre Comercio de las Américas

Antigua, Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil,
Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Estados
Unidos, Granada, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá,
Paraguay, Perú, República Dominicana, San Kitts, Nevis, Santa Lucía, San
Vicente y las Granadinas, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay, Venezuela

Tratados de libre comercio

Japón
Panamá
Ecuador
Perú

No obstante su profundidad, la mayoría de estos acuerdos tienen como características la reducida cobertura geográfica, la carencia de instrumentos de enlace y la complicada administración de las disposiciones legales. Las preferencias compiten en grado de liberación, lo que redundará a menudo en una especificidad incompatible con la búsqueda de armonización. Esta proliferación de zonas de libre comercio ha generado en los últimos años un fenómeno distinto de los modelos tradicionales de liberación comercial (bilateralismo, regionalismo y multilateralismo): el sistema de pertenencia múltiple, o la economía de la participación en acuerdos comerciales sin vínculos entre sí. Por su relativa novedad, este

fenómeno no ha recibido suficiente atención en la literatura especializada.² La mayoría de los estudios analizan por separado los efectos económicos de cada acuerdo y por ese medio fundamentan el supuesto de que su proliferación contribuye por mera acumulación al libre comercio.

2. Una excepción constituye el trabajo de W. Hummer y D. Prager, "La pertenencia a varios modelos de integración: el caso de América Latina", *Comercio Exterior*, vol. 48, núm. 3, México, marzo de 1998, publicado en el transcurso de la elaboración del presente estudio. Constituye básicamente una interpretación de la múltiple pertenencia a partir de la teoría de eje y rayos.

Un pequeño grupo de autores, influyente en la toma de decisiones, resuelve parcialmente esta laguna de la literatura con la teoría *hub-and-spoke*.³ La primera conclusión de sus trabajos advierte que los patrones estelares o “de eje y rayos” (compuesto de un país central y varios periféricos) son menos eficientes comparados con las agrupaciones plurilaterales. Su razonamiento se deriva básicamente de los riesgos de desviación de comercio propiciados por la menor cobertura geográfica de la zona preferencial. La segunda conclusión puntualiza que el daño comercial se concentra en los países periféricos por la transferencia de parte de los beneficios del libre comercio al país central.⁴ Con otras palabras, aunque sean menores las ventajas sistémicas en comparación con una agrupación multilateral, el esquema de eje y rayos puede resultar atractivo para el país eje.

Una limitación fundamental de estos estudios es la abstracción de los casos de pertenencia múltiple y su reducción a un ordenamiento específico. El sistema de eje y rayos simplifica los aspectos reales del intercambio y su administración preferencial con la finalidad de medir los efectos creadores de comercio. No obstante, con ese procedimiento se elimina información importante para la comprensión del fenómeno. Obsérvese que los procesos de liberación consisten sobre todo en la supresión de los aranceles, lo cual disminuye el papel del Estado como actor económico, aunque deja intactas algunas normas que pueden usarse con propósitos proteccionistas: las medidas *antidumping*, las reglas de origen estrictas, los instrumentos específicos de algunos países (la sección 301 y el sistema de cuotas en Estados Unidos), entre otras.⁵ Su creciente importancia a partir del decenio de 1980 condujo a la sustitución del objetivo de libre comercio por el de comercio “justo”, es decir, la liberación acotada por el control del *dumping* y de las subvenciones. En parte el aumento

de esas normas se debe a la cobertura legal y al apoyo político que reciben, lo que podría asegurarles una prolongada presencia en el intercambio comercial.⁶ Desde una perspectiva analítica, esto significa que la diferencia entre creación y desviación de comercio (o inversiones) —siguiendo la teoría de eje y rayos— podría alterarse por la complicación o la promiscuidad del régimen comercial del país eje.⁷

En este artículo se estudia la pertenencia múltiple de México como un grupo de causalidades mayor al diferencial entre creación y desviación de comercio, y a la exclusiva localización del país en un sistema estelar. Implica costos heterodoxos adicionales para el país con numerosas áreas de libre comercio, donde el aspecto acumulativo de la liberalización es parcial y decreciente a medida que la pluralidad de los acuerdos guiados por el objetivo de la diversificación externa aumenta los costos administrativos. Para verificar esta conjetura se consideran las reglas de origen de los acuerdos vigentes, principal instrumento de demarcación de las preferencias. Se entiende que los costos de aquéllas representan una parte del gasto general, aunque permiten examinar con mayor precisión el encarecimiento del comercio y el aumento de las fricciones administrativas como consecuencia de la proliferación de los acuerdos. Contra las expectativas que arroja la teoría de eje y rayos, las conclusiones del presente trabajo señalan

3. Textualmente: “aeropuerto base y aeropuertos de destino”. El término se originó en la aeronáutica para designar la estrategia de maximización del tráfico aéreo organizada en torno a un aeropuerto central. Lo utilizó por primera vez en la economía internacional R. Lipsey (“The Canada-US Free Trade Dance: Wallflower or Partner?”, C.D. Howe Institute, *Commentary* núm. 20, Toronto, 1990) con el fin de modelar los efectos económicos del bilateralismo estadounidense en la negociación del TLCAN. Entre sus desarrollos y aplicaciones más importantes figuran los trabajos de C. Kowalczyk y R.J. Wonnacott (“Hub and Spokes, and Free Trade in the Americas”, *Working Paper*, núm. 92-14, Department of Economics, Dartmouth College, Hanover, 1992), y R.J. Wonnacott (The Nafta and Other Initiatives in Liberalizing Hemispheric Trade, Department of Economics, University of Western Ontario, septiembre de 1995).
4. Véase R.J. Wonnacott, *op. cit.* Según la teoría económica, el área de libre comercio más eficiente abarca al mundo.
5. De 1987 a 1997 la recaudación de los aranceles en México, expresada como porcentaje del PIB, retrocedió de 0.71 a 0.55 por ciento. M.G. Budebo, “Panorámica de la política fiscal en México”, *Crónica Legislativa*, núm. 11 Especial, Cámara de Diputados, México, 2000.

6. Las prácticas “desleales” se denominan *dumping* cuando provienen del sector privado y como subvenciones si resultan de la intervención pública. Los instrumentos de resguardo frente a estas prácticas son las medidas *antidumping* y los derechos compensatorios, respectivamente. J. Bhagwati (*Protectionism*, MIT Press, Cambridge, 1988) sostiene que hay una relación causal entre la reducción de las barreras tarifarias y el incremento de los resguardos *antidumping* con base en dos series históricas: de 1958 a 1988, el promedio internacional de los aranceles pasa de 50 a 5 por ciento, mientras que la aplicación de las medidas citadas crece 200% en los ochenta respecto a la década precedente. Sin embargo, cifras recientes apuntan la falta de correlación de dichas series: en el período 1985-1994 la proporción del comercio total cubierta por investigaciones *antidumping* baja en Estados Unidos de 2.3 a 1.6 por ciento; en los años 1993-1997, en la Unión Europea declina de 0.6 a 0.3 por ciento; en los períodos 1991-1994 y 1995-1998, el número de investigaciones iniciadas en México pasa de 137 a 31 casos. Esto sugiere mayor confianza en el libre flujo de bienes y, probablemente, la conciencia de los elevados costos de las medidas *antidumping*. Respecto a la pérdida de oportunidades que genera la aplicación neoproteccionista de dichas medidas, véase US International Trade Commission, “The Economic Effects of Antidumping and Countervailing Duty Orders, and Suspension Agreements”, *Research*, núms. 332-344, Washington, 1992, y M.F. Morke y K.H. Kelley, *Effects of Unfair Trade Imports on Domestic Industries: US Antidumping and Countervailing Duty Cases 1980-1988*, Federal Trade Commission, Washington, 1994.
7. El término “promiscuidad comercial” designa la creación de acuerdos “con cualquiera que lo desee, en especial con los países vecinos”. Sobre los detalles de esta definición, véase M. Naim y R. King, “Hemispheric Economic Integration: Big Bang, Gradual Evolution, or Fading Hope?”, seminario Latin America 2010, National Defense University, septiembre de 1996, y R.L. Bernal, “Path to the Free Trade Area of the Americas”, *Capítulos del SELA*, núm. 49, enero-marzo de 1997.

que la multiplicación de las condiciones de acceso internacional no apoya el esfuerzo de diversificación de los mercados externos y en su lugar subraya las ventajas de tener menor desgaste e incrementar la certidumbre administrativa.

CREACIÓN DE COMERCIO

Progresión de las exportaciones

Los objetivos explícitos de los tratados firmados por México son promover el comercio exterior de bienes y servicios y atraer inversiones extranjeras. Por ese motivo el comercio recíproco se constituye en el principal indicador de los acuerdos, si no es que en el único en la mayoría de los casos. Sin embargo, la relación causal entre un acuerdo y los cambios en el sector externo no siempre es clara. Otros factores pueden ser tanto o más importantes que la desgravación arancelaria: la competitividad de los bienes exportados, la infraestructura, el desarrollo de los mercados de capitales, las capacidades de organización y las disposiciones nacionales eficientes, entre otros. En ese sentido, es más correcto hablar de los acuerdos como un “estímulo” para la expansión del sector externo.

Estas iniciativas siguen de cerca el argumento según el cual las exportaciones representan la principal fuente de crecimiento en la era posbipolar. Defendida por A.O. Krueger, G. Hufbauer y J.J. Schott, y A. Fishlow, entre otros,⁸ la estrategia exportadora forma parte del conjunto de reformas que a principios del decenio de 1990 se difundieron con el nombre de Consenso de Washington: disciplina fiscal, privatización del sector público, liberación del comercio y del capital nacional, tratamiento favorable a las inversiones extranjeras y tasas de cambio competitivas.⁹ El libre comercio, en particular, supone elevar el bienestar de los consumidores por la reducción de los precios (como resultado de la exención de derechos arancelarios); el aumento de la variedad de productos (y la capacidad de los consumidores para elegir entre éstos), y la expansión de la oferta (en razón de sus menores costos).

A primera vista las cifras del comercio exterior mexicano justifican los pactos de liberación. Las exportaciones han multiplicado su valor de modo que el país ocupa el tercer lugar entre los mayores exportadores del hemisferio (octavo del mundo en 2000), con una tendencia de crecimiento relativamente uniforme, más acentuada a partir de la entrada en funciones del TLCAN.¹⁰ La interpretación del último lustro, clave para identificar los efectos propios de ese Tratado, es todavía objeto de controversia, ya que no hay método capaz de disociar en términos analíticos tres factores importantes: el efecto de la reestructuración económica iniciada en los años ochenta, la crisis del peso de finales de 1994 y la apertura del mercado estadounidense como resultado del TLCAN.¹¹ Queda claro que el aumento de las ventas en el período 1995-1996 se explica sobre todo por las consecuencias de la devaluación del peso. Pero el continuo crecimiento de las exportaciones después de ese lapso —a tasas menores en 1997 y 1998— con relativa estabilidad en los salarios reales industriales, hace necesaria una explicación más compleja (véase el cuadro 2).¹² El valor de las exportaciones a Estados Unidos (alrededor de 136 000 millones de dólares anuales en 1999) y la recuperación de las ventas a Canadá como proporción del total de las exportaciones (de 0.86 a 1.69 por ciento en un decenio), sustentan esta observación. Por estas razones, en esta breve reseña se supone que los logros del sector externo mexicano (considerados aisladamente los datos del sector exportador) son congruentes con la iniciativa de creación del TLCAN.

Sin embargo, esas cifras no sólo revelan la expansión del sector externo, sino ante todo la concentración de las exportaciones a Estados Unidos y el ajuste de los precios y de la estructura productiva a las condiciones imperantes en esa economía. Con la entrada en vigor del TLCAN, la proporción

8. A.O. Krueger, *Liberalization Attempts and Consequences*, National Bureau of Economic Research, Nueva York, 1978; G.C. Hufbauer y J.J. Schott, *Western Hemisphere Economic Integration*, Institute for International Economics, Washington, julio de 1994, y A. Fishlow, “América Latina y los Estados Unidos en una economía mundial cambiante”, A.F. Lowenthal y G.F. Treverton (comps.), *América Latina en un nuevo mundo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996.
9. Sobre este paquete de reformas estructurales, véase J. Williamson *et al.*, *Latin American Adjustment. How Much Has Happened?*, Institute for International Economics, Washington, abril de 1990.

10. El aumento de las exportaciones correspondiente al período 1990-1991 (162%) es engañoso. A partir de 1991 las cifras incluyen el valor de la maquila (alrededor de 50% del total), el cual corresponde prácticamente a la totalidad del crecimiento de ese año.

11. Entre las diversas interpretaciones del crecimiento de las exportaciones, figuran los informes de la CEPAL (CEPAL, “El TLCAN cinco años después”, Washington, septiembre de 1999, y del Representante Comercial de Estados Unidos (US-TR, “Study on the Effect of the North American Free Trade Agreement”, Washington, julio de 1998). Una reflexión metodológica sobre la forma de evaluar el Tratado se encuentra en S. Weintraub, *El TLC cumple tres años. Un informe de sus avances*, Fondo de Cultura Económica, México de 1997. Para una revisión temática más amplia, son útiles los trabajos de M. Vereza *et al.* (Nueva agenda bilateral en la relación México-Estados Unidos, Fondo de Cultura Económica, México 1998) y de B. Leycegui *et al.* (*El TLCAN cinco años después*, ITAM, México, 2000).

12. En años posteriores a la crisis del peso, el salario real de la industria tuvo una tendencia que combina la estabilidad con el relativo deterioro: en 1996 representa 54.9% del salario real de 1980, 54.8% en 1997 y 56.2% en 1998 (OIT, *Panorama laboral en América Latina y el Caribe, Informe 1999*, Oficina Regional, Lima, 1999).

EXPORTACIONES DE MÉXICO SEGÚN DESTINO, 1990-1999 (LAB, MILLONES DE DÓLARES)

	Total	Argentina	Brasil	Colombia	Chile	Perú	Uruguay	Venezuela	Estados Unidos	Canadá	Unión Europea	Resto de Europa	Resto del mundo
1990	26 838	115	169	110	91	66	37	137	18 882	231	3 398	294	3 310
1991	43 686	186	187	156	128	78	26	127	33 912	1 125	3 292	236	3 236
1992	46 196	179	431	219	152	62	58	199	37 565	791	3 252	263	3 025
1993	51 916	278	290	236	194	94	179	227	43 061	1 547	2 690	240	2 883
1994	55 882	244	376	304	204	110	46	174	51 855	1 470	2 748	210	3 169
1995	79 542	313	800	453	490	179	76	380	66 337	1 979	3 382	687	4 466
1996	96 000	520	879	438	689	211	116	424	80 541	2 171	3 553	609	5 856
1997	110 431	498	703	513	842	239	69	675	94 379	2 159	4 020	466	5 871
1998	117 460	385	536	449	625	196	84	546	103 096	1 519	3 601	425	5 703
1999	136 704	256	400	369	367	178	60	436	120 610	2 311	5 312	593	5 877

Fuente: Banco de México.

de las exportaciones mexicanas destinadas a ese mercado alcanzó porcentajes singulares: 88.2 en 1999, 31.2% superior a Bahamas, segundo país con menor diversificación en los mercados externos, y casi el doble del promedio del América Latina y el Caribe (46.4%).¹³

Concentración geográfica de las exportaciones

El segundo objetivo de los acuerdos, relacionado de manera directa con su proliferación, es la diversificación de los mercados importadores (véase el cuadro 1). No obstante, el número y la profundidad de los pactos firmados con países latinoamericanos, caracterizados por el desgravamen automático y las limitadas listas de excepciones, no han logrado revertir la tendencia concentradora. En menos de cinco años la participación del comercio con América Latina pierde alrededor de 32%, porcentaje que afecta de manera similar a los países sin cobertura y a los que sí tienen acuerdos de libre comercio. De 1995 a 1999 la participación de las exportaciones a Colombia y Chile cayó 14.7 y 15.1 por ciento, res-

pectivamente. Sólo en el caso de Venezuela hay cifras positivas (14.7%), aunque inferiores al aumento promedio del valor de las exportaciones destinadas a América Latina. En los hechos, durante el decenio de los noventa la participación de todos los mercados externos, con excepción de Estados Unidos, se contrae de forma acusada, sobre todo la Unión Europea, cuya importancia cae de 12.7 a 3.9 por ciento (véase el cuadro 3).

Son varios los factores que explican esta concentración. El primero se relaciona con la industria maquiladora. Su importancia (alrededor de 50% del total de las exportaciones, con tendencia a aumentar) se combina con el hecho de que su orientación geográfica responde sobre todo a estrategias de comercialización e inversión establecidas desde el exterior. Sólo en algunos casos las prioridades de la empresa pueden coincidir con la necesidad de diversificación; en los restantes (gran parte de la exportación de textiles, entre otros), su interés tiene un sentido opuesto.

El segundo factor se refiere a los equilibrios de la balanza comercial. El excedente del comercio de maquila (10 307

MÉXICO: EXPORTACIONES POR DESTINO, 1990, 1995 Y 1999 (PORCENTAJES DEL TOTAL)

	Argentina	Brasil	Colombia	Chile	Perú	Venezuela	Canadá	Unión Europea	Resto del mundo	Estados Unidos
1990	0.43	0.63	0.41	0.34	0.25	0.51	0.86	12.66	12.33	70.3
1995	0.39	1.00	0.56	0.61	0.22	0.47	2.48	4.25	5.61	86.6
1999	0.19	0.29	0.27	0.27	0.13	0.32	1.69	3.88	4.29	88.2

Fuente: Banco de México.

13. En el extremo opuesto, los países con menor proporción de envíos a Estados Unidos son Paraguay (3.8% del total); Uruguay (5.9%); Argentina (8.6%); Chile (12.6%); Perú (18.7%), y Brasil (18.8%). Véase CEPAL,

El grado de preparación de los países pequeños para participar en el ALCA, LC/MEX/L.292, México, marzo de 1996.

millones de dólares en 1998) resulta indispensable para compensar los cuantiosos déficit del comercio no maquilador (-18 049.2 millones de dólares en 1998). Aunque a lo largo del decenio la importación de insumos de maquila se cuadruplicó (el contenido de las compras nacionales no rebasa 9%) y las importaciones de la industria no maquiladora crecieron en poco más del doble, es la primera la que permite financiar el déficit de la segunda (véase el cuadro 4).

El tercero resulta sobre todo de la estructura de la exportación no maquiladora. Su permanente déficit estimula su diversificación externa, pero el crecimiento de la oferta está limitada por la semejanza en la estructura productiva que caracteriza a la mayoría de los mercados preferenciales de México. Los productos petroleros, agropecuarios y extractivos del país encuentran numerosos competidores en una región —América Latina— que incluye estos sectores entre sus industrias tradicionales. El deterioro en volumen y en valor (en 1990 contribuyeron con 31.6% de las exportaciones, en 1999 sólo con 9.9%) muestra que, salvo la agricultura, no sería posible programar el crecimiento de las exportaciones con base en la industria tradicional. Si bien la venta del petróleo logra un elevado rendimiento en los años 1999-2000, los precios se muestran volátiles y con una tendencia global al deterioro en los términos de intercambio.

En varios sentidos el control de ciertas variables del crecimiento y de la estabilidad económica mexicana se liga a la concentración exportadora. Los cambios en la industria tendrían que ser más profundos para alcanzar un grado aceptable de diversificación, lo cual no considera la localización a menudo difícil de mercados. Salvo el reciente acuerdo con la Unión Europea, que cumple con el segundo requisito y que permitiría colocar bienes agrícolas conforme su libre mercado, los demás acuerdos constituyen una alternativa marginal. En ese sentido, aunque la diversificación es una prioridad para México, la proliferación de los acuerdos con América Latina no incide notablemente en la orientación de su comercio. En algunos casos, como el ACE núm. 33, firmado con Co-

lombia y Venezuela, permitieron la generación de excedentes con América Latina desde una situación inicial adversa. En el lustro 1990-1994 las importaciones de Colombia crecieron a un ritmo superior a 50% anual y las exportaciones se mantuvieron en su mismo valor. A partir de 1995 cambian de sentido: en 1998 las ventas a Colombia suman 505 millones de dólares, contra 97.5 millones de las importaciones. Sin embargo, en términos porcentuales la participación de las exportaciones a Colombia, Chile y Venezuela (con los cuales se tiene acuerdos de libre comercio) se ha deteriorado de modo semejante al resto de América Latina.

COSTOS DE LA PERTENENCIA MÚLTIPLE

Según la hipótesis de este ensayo, la pertenencia múltiple es un factor adicional —por sus menores efectos, incluso por la ausencia de éstos— para explicar el modesto progreso en la diversificación de los mercados internacionales. Para validar esta tesis se recurre a un modelo de cálculo de los costos administrativos que utiliza como principal indicador las reglas de origen, indispensables para la gestión de los acuerdos. El objetivo clásico de dichas reglas es evitar las triangulaciones comerciales; es decir, la exportación de mercancías del país A (que no participa en el acuerdo) hacia el país B con barreras comerciales costosas (miembro del acuerdo) a través del país C con menores barreras (miembro del acuerdo). Para este fin las reglas de origen establecen una serie de criterios que permiten definir el origen de la mercancía para la cual se solicita acceso preferencial. De esa manera adquieren notable influencia en la estructura de la industria de exportación y, mediante su expresión técnica, determinan la estrategia productiva y comercializadora de las empresas. Concretamente, orientan la sustitución de proveedores (cuando los insumos importados establecen distintas utilidades según el origen) y favorecen la expansión de la oferta interna (mediante una exposición diferenciada a la competitividad internacional).

C U A D R O 4

MÉXICO: COMERCIO EXTERIOR Y BALANZA COMERCIAL, 1990-1998 (MILLONES DE DÓLARES)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Exportaciones maquiladoras	13 872	15 833	18 680	21 853	26 269	31 103	36 920	45 166	52 864
Exportaciones no maquiladoras	13 955	15 769	16 740	19 832	24 133	35 455	43 384	49 637	53 069
Importaciones maquiladoras	10 321	11 782	13 937	16 443	20 466	26 179	30 505	36 332	42 557
Importaciones no maquiladoras	31 271	38 184	48 193	48 924	58 880	46 274	58 964	73 476	82 686
Balanza comercial maquiladora	3 551	4 051	4 743	5 410	5 803	4 924	6 416	8 833	10 307
Balanza comercial no maquiladora	-4 433	-11 330	-20 677	-18 890	-24 267	2 164	115	-8 210	-18 049

Fuente: Banco de México.

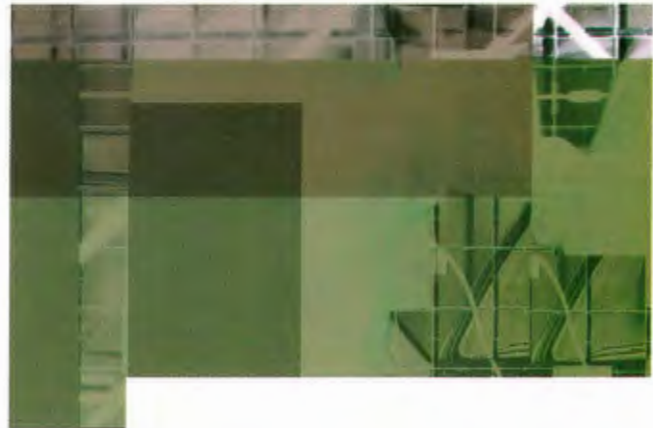


Sin embargo, las reglas de origen también tienen otros propósitos, a menudo oscurecidos por una lógica que escapa a la observación directa.¹⁴ La dificultad no radica en identificar la regla de un producto, aspecto relativamente sencillo no obstante la profusión de reglas específicas, sino en las intenciones de los requisitos y en los márgenes de incertidumbre que plantea su dependencia frente a la aplicación técnica.¹⁵ Ese marco, aunado a la carencia de bases de datos sobre el esfuerzo

administrativo de las empresas, resta precisión a los estudios y los encarece de manera considerable. Otra anomalía es el carácter confidencial de la información sobre casos de sub-facturación o la base de datos que permite a las autoridades emitir sus dictámenes preliminares o «criterios avanzados». Estas condiciones explican en más de un sentido el carácter difuso y el poco conocimiento que se tiene de las reglas de origen, a pesar de su abundancia y de su capital importancia en el comercio exterior.

14. N.D. Palmetter, "Rules of Origin in a Western Hemisphere Free Trade Agreement", *Trade Liberalization in the Western Hemisphere*, CEPAL-BID, Washington, 1995.

15. Según K. Krishna y A.O. Krueger ("Implementing Free Trade Areas: Rules of Origin and Hidden Protection", en J. Levinsohn, A. Deardorff y R. Sterneds, eds., *New Directions in Trade Theory*, 1995). Las reglas de origen estimulan el flujo de inversión directa extranjera hacia el país de menores costos en las zonas de libre comercio. Sin embargo, el análisis no parece considerar los efectos contrarios generados por la insuficiente integración productiva, fundamentales para el análisis de países de menor industrialización. (G.A. de la Reza, *Liberalización del comercio en el hemisferio occidental*, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, 1998). Las distorsiones económicas de las reglas de origen han sido estudiadas por A.O. Krueger, "Free Trade Agreements as Protectionists Devices: Rules of Origin", Working Paper, núm. 4352, National Bureau of Economic Research, Cambridge, abril de 1993; F. López-de-Silanes, J.R. Markusen y T.F. Rutherford "Trade Policy Subleties with Multinational Firms", *European Economic Review*, vol. 40, 1996, pp. 1605-1627; N.D. Palmetter, *op. cit.*, entre otros.



LA COBERTURA DE LAS EXPORTACIONES

Con estas restricciones en mente, se consideran las reglas de origen de fibras sintéticas en el TLCAN. Conviene hacer explícitas las ventajas metodológicas que reúne este rubro:

a] las exportaciones del sector textil son representativas del dinamismo exportador mexicano: 1 577 millones de dólares en 1998 contra 670.5 millones en 1993.

b] su progresión incluye la tendencia hacia la diversificación (Canadá, Guatemala, Venezuela y Colombia, entre otros países).

c] los productos más representativos del sector son las fibras sintéticas discontinuas sin procesar (128 millones en 1997) incluidas en el capítulo 54 del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías (SA).

d] el grado de diversificación de este rubro se cuenta entre los más altos de la industria: los nichos de mercado en el hemisferio occidental incluyen a Estados Unidos (o al TLCAN), Argentina (ALADI), Chile (TLCMC), Bolivia (TLCMB), Costa Rica (TLCAMC-R), Ecuador y El Salvador (TLC-TN), entre otros.

e] su intercambio es deficitario, por lo que registra mayor presión para ampliar la oferta externa: las exportaciones de fibras sintética sólo suman 265 millones de dólares y las importaciones alcanzan a 856 millones. De esa manera, la muestra permite analizar el comportamiento de las reglas de origen con base en la exportación de un rubro con mayor capacidad productiva, experiencia y necesidad de expansión.

El promedio de mercados externos del grupo de empresas más diversificadas del rubro (30 de un total de 98) es de 6.3, y 4.9 las variedades de productos comercializados por cada una. Por su parte, la relación acuerdo-país importador es 0.76 en promedio; es decir, menos de dos países por acuerdo. Esto se expresa en una inesperada dispersión de los diez acuerdos más importantes firmados por México, donde el TLCAN aparece solicitado sólo en 18.9%. Sin embargo, cuando se especifica el tipo de productos el grado de dispersión es mayor: 1.20 reglas de origen específicas por producto clasificado en partidas y subpartidas diferentes del SA. En los hechos, las empresas observan a menudo una regla distinta por cada tipo de producto exportado.

La principal explicación de este estado de cosas radica en la limitada cobertura geográfica de los tratados firmados por México —en general bilaterales— y por el número de reglas de origen específicas. Sin embargo, la complejidad del régimen comercial no se limita a estos aspectos. Aquéllas son similares entre sí, pero guardan diferencias que impiden la integración de las gestiones. En primera instancia, su jerarquía suele variar según el acuerdo o los nuevos compromi-

dos adquiridos en las comisiones de revisión. La normativa estadounidense en materia de textiles y vestimenta aprobada en 1996, por ejemplo, da nueva prioridad al cambio en la clasificación arancelaria y a la determinación del país donde se fabrican los componentes extranjeros; menos importante se considera el lugar donde se realiza el embalaje, la operación más importante o la última etapa de la industria (véase la figura 1). En otros acuerdos, como la ALADI, se considera exclusivamente uno de los métodos (el cambio en la clasificación arancelaria).

Aun eliminando esa discontinuidad quedan otras diferencias en las provisiones de las reglas de origen, sobre todo en materia de contenido regional mínimo (CRM) y las relativas al método de cálculo. En el primer caso el CRM de la exportación de textiles a Estados Unidos es de 60%, si se rige por el método de valor de transacción, y 55% por el de costo neto. Si la firma también exporta a Brasil, según el artículo II (Resolución 78) de la ALADI, el CRM es 50% calculado con base en el valor LAB de la mercancía. En caso de exportar a Costa Rica, el artículo 5-03 del Tratado estipula un CRM de 50% según el valor de la transacción y 41.66% según el costo neto. Estas diferencias pueden ser mayores en la práctica por la falta de sincronía en los calendarios de liberación. En el caso de Venezuela, por ejemplo, con excepción de los textiles y el azúcar, los productos ingresan libres de arancel a partir de 2000, cinco años después de la entrada en vigor del Tratado del Grupo de los Tres. La dimensión técnica de las reglas de origen representa la segunda fuente de discontinuidades. Este aspecto lo integran los siguientes tres métodos de cálculo (véase la figura 2).

F I G U R A 1

JERARQUÍA DE LAS REGLAS DE ORIGEN ESTADOUNIDENSES EN TEXTILES Y VESTIMENTA (DISPOSICIONES VÁLIDAS DESDE 1996)

Se confiere origen al producto	Primera	Productos enteramente producidos en el país exportador.	
	Segunda	Cumple con el cambio en la clasificación arancelaria del Sistema Armonizado	
	Tercera	Incorpora componentes foráneos.	
	Cuarta	Embalaje en un país.	Incluye 16 excepciones
	Quinta	La operación más importante se realiza en el país exportador.	
	Sexta	La última operación se realiza en el país exportador.	No incluye el corte

1) El cambio en la clasificación arancelaria, o "salto" a un capítulo, una partida o subpartida, fracción desde cualquier capítulo del SA. Para entender su funcionamiento, supóngase el caso de la tela sintética: si el hilado sintético importado (subpartida 54.11.99) se utiliza en la fabricación de dicha tela (subpartida 56.02.10), ésta puede exportarse como mercancía de la región por el salto del capítulo 54 al 56. Este método se utiliza en la mayoría de los casos y se le atribuye mayor certidumbre. Empero, al no haber un referente fijo sobre el cambio en los dígitos, a menudo proliferan los casos especiales y se incrementan los costos administrativos.¹⁶ En la mayoría de los acuerdos, si la mercancía no cumple con este método, se puede apelar a dos criterios adicionales.¹⁷

2) El valor de transacción. Para su cálculo se utiliza la fórmula: $VCR = \frac{VT - VMN}{VT} \times 100$ y se emplea principalmente en el caso del calzado, de los productos químicos y de la maquinaria. El resultado, naturalmente, debe ser igual o superior al CRM convenido en el acuerdo. Su lógica radica en la observación de que el grado de transformación no necesariamente ocasiona el salto arancelario, en cuyo caso se busca conferir origen a la mercancía mediante la comparación de los precios finales y de los insumos extrarregionales. En la exportación de tela sintética (el CRM es 60% si se aplica el valor de la transacción o 50% según el costo neto), si el precio final es igual o superior a la suma de los insumos foráneos en

la relación de 10 a 4 ($60 = 10 - 4/10 \cdot 100$), entonces la mercancía es originaria.

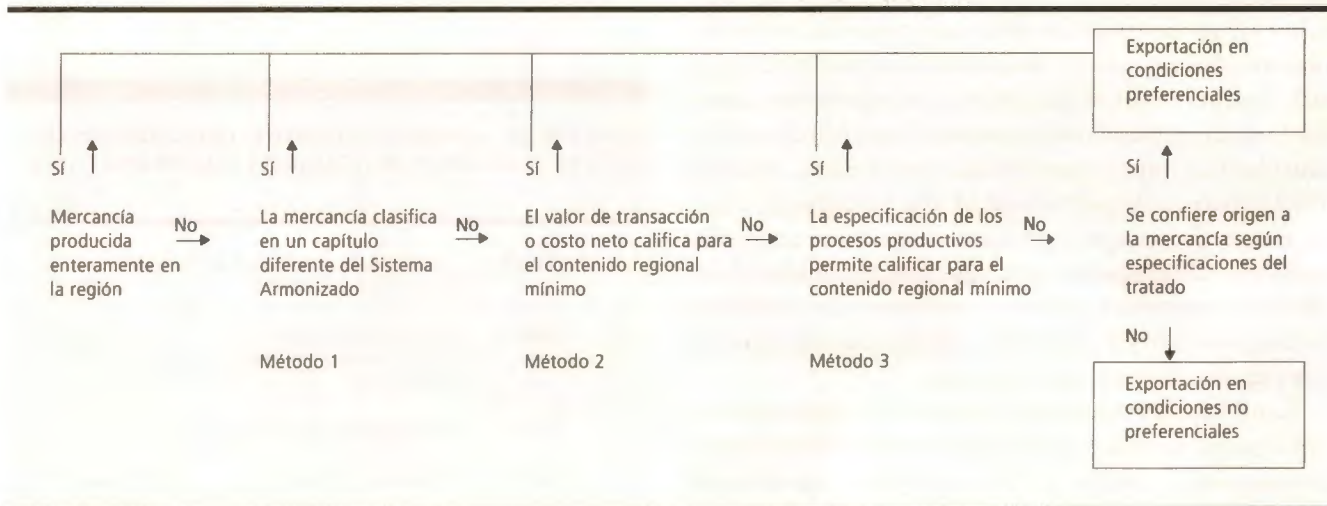
3) Acumulación. Si aun con el segundo método la mercancía no califica para el libre comercio, algunos prevén la desagregación del proceso de producción en partes identificables. Su finalidad es rescatar para el cálculo originario los insumos y los costos intermedios (realizados en la región) que de otra manera no hubieran sido considerados.

CÁLCULO DE LOS COSTOS ADMINISTRATIVOS

El detalle técnico de las operaciones mencionadas escapa al conocimiento promedio en las empresas. En general, antes de comercializar éstas solicitan un dictamen anticipado sobre la identidad originaria de los productos a la Subdirección de Auditoría Fiscal Internacional de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). El documento que reciben confiere credibilidad a los trámites que efectúan ante el país importador, pero no implica una cesión de responsabilidades legales. En ese sentido, el empresario debe cuidar el proceso de facturación y conocer los acuerdos respecto a la solución de controversias, las funciones de los comités especiales o de administración de requisitos, así como las oportunidades para flexibilizar las reglas de su producto.

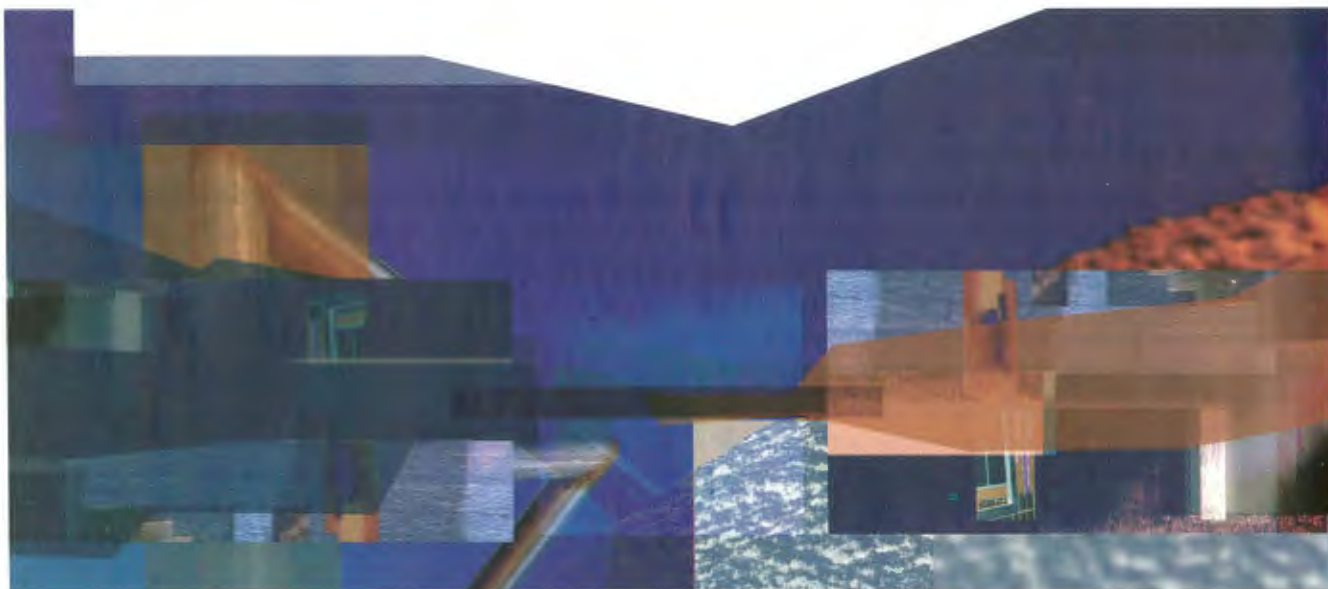
F I G U R A 2

ETAPAS EN LA DETERMINACIÓN DE ORIGEN



16. N.D. Palmetter, *op. cit.*, pp. 192 y siguientes.

17. No en todos los casos: a diferencia de los tratados de libre comercio, la ALADI se basa en el criterio de clasificación arancelaria solamente.



Para cumplir estos trámites las empresas erogaron gastos por el empleo de personal dedicado preferentemente a estas tareas; la intensificación del monitoreo para sustituir insumos de modo que sea posible calificar ante determinadas reglas de origen; la contratación de peritos en derecho aduanal (sobre todo cuando las autoridades del país importador aducen subfacturación), y otros derivados de las gestiones ante las aduanas.¹⁸ Recuérdese que estos rubros sólo comprenden una fracción de los gastos generales de la empresa.

Las ecuaciones 1 y 2 describen los costos de las reglas de origen según el número de mercados de exportación. El incremento del gasto administrativo (GRO) equivale a un coeficiente x que depende del número de reglas de origen y muestra que el precio final puede resentir la atomización del mercado internacional. Según la ecuación 3, la pertenencia múltiple puede desembocar en una de las siguientes situaciones: a) la preferencia que se solicita es suficiente para asegurar la rentabilidad de la exportación y, en ese caso, la empresa prosigue con la estrategia de diversificación, o b) la diversificación se encarece por el incremento del coeficiente x , en cuyo caso la empresa busca reducir el gasto al mínimo mediante la exportación a un número menor de mercados. Obsérvese que no es necesario que el efecto de x sea elevado; si éste se aproxima o iguala el gasto administrativo al arancel del país de destino (en

general sujeto a los compromisos multilaterales de liberación), el valor de G_{RO}^{1+x} elimina la ventaja preferencial y entonces el acuerdo pierde eficacia en la promoción de las exportaciones.¹⁹

$$MN + G_{RO} = MN_{nd} \quad [1]$$

$$MN + G_{RO}^{1+x} = MN_d \quad [2]$$

$$MN_{nd} = MN_d - 1^{1+x} \quad [3]$$

MN = costo neto de la mercancía.

G_{RO} = gasto de la múltiple pertenencia (distinto de los costos administrativos corrientes).

MN_d = costo neto de la mercancía diversificada.

CN_{nd} = costo neto de la mercancía no diversificada.

x = coeficiente del aumento de costos administrativos en función del número de mercados.

Como consecuencia, en condiciones de proliferación de acuerdos con escasa cobertura geográfica, el empresario tiende a inhibir la diversificación para mantener precios competitivos ($MN_d - 1^{1+x}$). En razón del carácter acumulativo de los costos (coeficiente x), la pertenencia múltiple tiende a reducir gradualmente las ventajas preferenciales. En segundo lugar, la abundancia de acuerdos estimula la concentración de las ventas en pocos mercados, donde la incertidumbre es menor y es posible alcanzar mayor especialización administrativa.

18. El Servicio de Aduanas de Estados Unidos informó a principios de 1994 que la entrada en vigor del TLCAN incrementó los costos administrativos como resultado de las nuevas reglas de inspección sanitaria; las exigencias mexicanas de procesar toda importación por agentes nacionales, y las complicaciones de las reglas de origen. J. Myerson, "Under the Free Trade Pact", *New York Times*, 21 de junio de 1994.


19. Para simplificar la expresión formal del cálculo, se consideran: a) precios constantes en los insumos; b) ningún costo de transporte; c) el calendario de liberación completo; d) ausencia de restricciones especiales, y e) márgenes preferenciales razonables no volátiles (no se considera la liberación extraregional).

CONSIDERACIONES GENERALES

Estas conclusiones se refieren al ámbito teórico y al relativo a políticas públicas. En lo que concierne a la primera categoría cabe señalar lo siguiente: a) La pertenencia múltiple constituye un patrón distinto de la suma de los acuerdos o la acumulación de los beneficios en términos de liberación comercial. Ya que se trata de acuerdos muy selectivos, con disposiciones similares pero específicas, el proceso de liberación acentúa las complicaciones del régimen comercial y determina la discontinuidad de las estrategias exportadoras. b) La abundancia de acuerdos sesga las previsiones teóricas sobre el comportamiento económico de los sistemas de eje rayos y pone de relieve la dimensión administrativa en los países con mayor número de membresías. El gasto administrativo en el país eje reduce las ventajas que se le atribuyen en términos gerenciales, así como los márgenes de la preferencial. Así, el patrón estelar no resulta favorable a la diversificación del sector externo.

La segunda categoría se refiere a los cambios en la política comercial de México. Según lo expuesto, la decisión de suscribir nuevos acuerdos comerciales o la revisión de los vigentes debe considerar los riesgos de distorsión generados por la pertenencia múltiple. Las actuales diligencias de la Secretaría de Economía orientadas a simplificar los trámites de los exportadores, así como las actividades de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, podrían perder eficacia por la creciente complicación del régimen

comercial. Para evitar las distorsiones es indispensable abandonar la estrategia *hub-and-spoke* y su instrumentación de manera bilateral, no sólo por las razones mencionadas, sino por el desgaste implícito en el permanente esfuerzo del país en las negociaciones. Asimismo, los numerosos acuerdos firmados con los países de América Latina podrían reproducir un viejo problema de la región: la proliferación de instituciones con elevados índices de ineficiencia.

También se pueden instrumentar tres opciones en tanto se efectúan cambios más profundos. La primera consiste en promover la armonización de las reglas de origen en el marco de la Ronda del Milenio y su pronta adopción en el marco de la ALADI y de las negociaciones del ALCA. Ese proceso facilitaría la gradual ampliación de las preferencias bilaterales y ésta, a su vez, un control anticipado de los efectos del acuerdo hemisférico. La segunda consiste en promover las reglas de origen acumulativas en los acuerdos firmados por México, de modo que se reúnan los contenidos originarios en una misma normatividad según el modelo utilizado por la Unión Europea en su proceso de ampliación al Este.²⁰ En materia administrativa, la tercera posibilidad consiste en integrar los sistemas de administración originaria. Su operación tiene por objetivo facilitar la simplificación de las tareas administrativas; eliminar la información poco fiable, a destiempo, dispersa, contradictoria o irrelevante; ajustar los períodos dilatados de respuesta institucional, e identificar errores y tiempos necesarios para su corrección. 

REFERENCIAS

- CEPAL, *Barreras que imponen los Estados Unidos a las exportaciones procedentes de América Latina y el Caribe*, 1995 (LC/G.1981, LC/WAS/L.36), Washington, septiembre de 1997.
- OEA, *Acuerdos de comercio e integración en las Américas. Un compendio analítico*, Organización de los Estados Americanos, Washington, 1997 (versión en inglés publicada en 1996).
- Secofi-Banco de México, *Perspectivas y expectativas de corto plazo de las empresas exportadoras mexicanas*, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y Banco de México, México, 25 de abril de 1997.

20. Polonia, Hungría, la República Checa y Eslovaquia pueden acumular el contenido originario para la exportación de mercancías al mercado único europeo. Esta medida permite que los insumos producidos en los cuatro países califiquen dentro de una misma regla de origen.

Instrucciones para los colaboradores de *comercio Exterior*

1) El envío de un trabajo a Comercio Exterior supone la obligación del autor de no someterlo simultáneamente a la consideración de otras publicaciones en español. Asimismo, los autores conceden a la revista el permiso automático para que su material se difunda en antologías y medios magnéticos y fotográficos.

2) Los trabajos deben referirse a la economía o a asuntos de interés general de otras ciencias sociales y se sujetarán al dictamen del Comité Editorial. Son bienvenidas las colaboraciones sobre otras disciplinas siempre y cuando se vinculen a las mencionadas.

3) La colaboración ha de ajustarse a los siguientes lineamientos; de no cumplirse con ellos no se considerará para su publicación.

a) Incluir la siguiente información:
i) Título del trabajo, de preferencia breve, sin sacrificio de la claridad.
ii) Un resumen de su contenido en español e inglés de 40 a 80 palabras aproximadamente.
iii) Nombre y nacionalidad del autor, con un breve currículum académico y profesional.
iv) Domicilio, teléfono, fax u otros datos que permitan a *Comercio Exterior* comunicarse fácilmente con el autor. Asimismo, en caso de tenerlo, proporcionar su correo electrónico.

b) Presentarse en original impreso y copia (incluyendo texto, cuadros, gráficas y otros apoyos) en papel tamaño carta por una sola cara, mecanografiado a doble espacio y sin cortes de palabras. Los cuadros de tres o más columnas, así como las gráficas, figuras y diagramas, se deben presentar cada uno en hojas aparte agrupados al final y señalando en el texto el lugar donde han de insertarse. Los originales deben ser perfectamente claros y precisos (no enviar reducciones de fotocopiadora).

c) Tener una extensión máxima de 30 cuartillas (máximo 52 000 caracteres).

d) Adjuntar un disquete con los archivos de texto en Word para Windows, así como los de los cuadros y de los datos y trazado de gráficas en Excel para Windows, indicando en la cubierta el nombre de cada uno de ellos (un archivo por cada cuadro o gráfica).

e) Disponer las referencias bibliográficas en la forma convencionalmente establecida en español, es decir, en el cuerpo del texto se indican sólo con un número y al pie de página (o agrupadas al final) las fichas completas correspondientes. La bibliografía adicional se presenta, sin numeración, al final del artículo.

f) Ordenar los datos de las fichas bibliográficas de la siguiente manera:
i) Nombre y apellido del autor, *ii)* título del artículo (entrecorillado) y nombre de la revista o libro donde apareció (en cursivas o subrayado) o título del libro (en cursivas o subrayado); *iii)* quién edita; *iv)* ciudad; *v)* año de edición del libro, o fecha, número y volumen de la revista; *vi)* número de páginas o páginas de referencia. Ejemplos:

Mateo Magariños, *Diálogos con Raúl Prebisch*, Banco Nacional de Comercio Exterior-Fondo de Cultura Económica, México, 1991, 260 páginas.

Eduardo S. Bustelo y Ernesto A. Isuani, "El ajuste en su laberinto: fondos sociales y política social en América Latina", *Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 5, México, mayo de 1992, pp. 428-432.

Rodrigo Gómez, "El fomento del intercambio comercial en la ALALC: un paso hacia el mercado común latinoamericano", en *Medio siglo de financiamiento y promoción del comercio exterior de México*, t. II: *Ensayos conmemorativos*, Banco Nacional de Comercio Exterior-El Colegio de México, México, 1987, pp. 61-69.

g) Los cuadros y las gráficas se deben explicar por sí solos (sin tener que recurrir al texto para su comprensión), no incluir abreviaturas, indicar las unidades y contener todas las notas al pie y las fuentes completas correspondientes.

h) Se debe proporcionar, al menos la primera vez, la equivalencia completa de las siglas empleadas en el texto, en la bibliografía y en los cuadros y las gráficas.

i) Se admitirán trabajos en otros idiomas, de preferencia inglés, francés, portugués o italiano. Si se envía una traducción al español, hay que adjuntar el texto en el idioma original.

4) Comercio Exterior se reserva el derecho de hacer los cambios editoriales que considere convenientes. No se devuelven los originales.

