

REGLAS DE ORIGEN Y DESVIACIÓN DE COMERCIO: LA RAMA TEXTIL-VESTUARIO DEL TLCAN

GERMÁN A. DE LA REZA*

RESUMEN

El presente artículo estudia la protección originaria en el sector de textiles y vestimenta del TLCAN. Su principal propósito es la identificación de los efectos heterodoxos de las reglas de origen estrictas y de sus diferencias con la protección arancelaria. Las conclusiones del trabajo señalan la necesidad de establecer una distinción analítica entre la desviación de comercio y los efectos anticompetitivos, considerados equivalentes conceptuales en la teoría tradicional del comercio.

Palabras clave: desviación de comercio, competitividad industrial, reglas de origen estrictas, TLCAN, comercio de textiles, barreras no arancelarias.

RULES OF ORIGIN AND DEVIATION OF TRADE: NAFTA'S TEXTILE-CLOTHING INDUSTRY ABSTRACT

This article studies the origin of protection in NAFTA's textiles and apparel trade. Its main purpose is the identification of the heterodox effects generated by the strict rules of origin, and the differences between the latter and standard protection. The conclusion points to the necessity of establishing

* Profesor-investigador del Departamento de Economía de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco. Miembro del Programa Universitario de Integración de las Américas e investigador nacional. Conferenciante de la Academia Diplomática de la Secretaría de Relaciones Exteriores, México. Correo electrónico: <dlreza@hotmail.com>.

an analytical distinction between trade deviation and anticompetitive effects, regarded as conceptual equivalents in traditional trade theories.

Key words: deviation of trade, industrial competitiveness, strict rules of origin, NAFTA, textile trade, non-tariff barriers.

NORMES D'ORIGINE ET DÉVIATION DE COMMERCE:
LA BRANCHE TEXTILE-HABILLEMENT DE L'ALENA
RÉSUMÉ

Cet article étudie la protection de l'origine dans le commerce de textiles et de vêtements de l'ALENA. Le but principal est l'identification des effets hétérodoxes produits par les règles d'origine strictes, ainsi que ses différences avec la protection tarifaire. La conclusion signale la nécessité d'établir une distinction analytique entre déviation commerciale et effets anti-compétitifs, considérées dans la théorie traditionnelle du commerce comme équivalents conceptuels.

Mots clés: déviation de commerce, compétitivité industrielle, normes d'origine strictes, ALENA, commerce textile, barrières non douanières.

INTRODUCCIÓN

Uno de los aspectos más polémicos de la reglamentación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) son sus reglas de origen (RO) en la rama textil-vestuario. Para la mayoría de los analistas sus elevados requisitos originarios (*del hilo en adelante*) están en la base de distorsiones anticompetitivas en la forma de desviación de comercio.¹ El presente artículo revisa la evidencia empírica de este diagnóstico, así como su principal supuesto teórico, la igualdad conceptual entre desviación de comercio y la pérdida de bienestar. Dos hipótesis interrelacionadas guían la investigación: *a)* la desviación de comercio causada por reglas de origen estrictas no conduce necesariamente a resultados anticompetitivos o pérdidas de bienestar, y *b)* la competitividad de los productos intensivos en mano de obra

1 Entre los trabajos que defienden esta tesis, véanse B. Davis (1992); G.C. Hufbauer y J.J. Schott (1993), OIT (1997); S. Weintraub (1997). Según este último autor, la desviación comercial para las exportaciones de productos textiles mexicanos "pudo haber sido substancial [...] por causa de las cláusulas del TLC combinadas con el régimen global de cuota de importaciones" (1997:44). Para la OIT, el régimen originario del TLCAN tiene entre sus consecuencias la reducción de los costos de producción de las empresas estadounidenses. Sin embargo, más adelante afirma contradictoriamente que esta normativa "constituye un elemento proteccionista" que "sin duda empeorará la situación para el resto del mundo" (1997:II.2.5).

puede depender menos de los costos internacionales de los insumos (central para el argumento de la desviación anticompetitiva de comercio) que de los costos laborales del ensamble. En ese sentido, la protección de los insumos vía RO puede estar asociada con estrategias de incremento en la competitividad.

El primer apartado de este artículo reseña el estado actual de la teoría de las RO y el modelo que subyace a la igualación del desvío de comercio con la pérdida de bienestar (entendida como incremento en los costos de producción). Las siguientes secciones analizan la rama textil-vestuario a partir de: *a)* el régimen originario norteamericano y sus características; *b)* la evolución de las exportaciones de México, Centroamérica y Asia destinadas a Estados Unidos, y *c)* la conexión entre la desviación de comercio y las estrategias de incremento de la competitividad. En la última parte se reconstruye el modelo de las RO estrictas activando la variable salarial en la función de producción clásica. Las conclusiones del trabajo se inscriben en el debate sobre los efectos heterodoxos de la protección no-arancelaria y señalan específicamente que la teoría tradicional (basada en la protección arancelaria) no es extensible al conjunto de los casos de protección originaria.

LAS RO ERICTAS Y EL DEBATE SOBRE LA DESVIACIÓN DE COMERCIO

Las RO preferenciales se definen como el conjunto de disposiciones comerciales que especifican la procedencia de las mercancías que se intercambian en una zona de libre comercio, con el fin de evitar la triangulación comercial. Esta función permite a las RO un papel estratégico en la administración de las preferencias regionales, a lo cual contribuye su capacidad de asociar aspectos tales como: *a)* el eslabonamiento en la fabricación de una mercancía (desde el ensamblado hasta las realizaciones de alta tecnología de abastecimiento y demanda); *b)* la procedencia y el grado de elaboración de los insumos contenidos en el producto final, y *c)* indirectamente, las condiciones de creación y desviación de comercio.²

Las RO como instrumentos proteccionistas

Debido a la proliferación de las RO específicas y a la hegemonía de las políticas de liberalización comercial, la literatura de especialidad atiende en la actualidad sobre todo los riesgos de desviación de comercio. Esta orientación

² Los trabajos teóricos de las RO comprenden una amplia bibliografía. Otros trabajos pertinentes son: Krishna e Itoh (1988); Wonnacott (1991); La Porta *et al.* (1996); Palmeter (1995); Lopez, Markusen y Rutherford (1996), entre otros.

es precedida por los estudios que comparan el efecto de las RO (en las zonas de libre comercio) y del arancel externo común (en las uniones aduaneras). Para su propósito fundamental, las RO impiden que los países externos a la zona aprovechen los menores aranceles de un país miembro para exportar al país miembro con mayores aranceles. Sin embargo, como menciona Shibata (1971), esas diferencias conducen a un tipo de desviación que las RO no pueden controlar, ya que el proceso de regionalización suele ser más acentuado en el país donde los aranceles externos al área son elevados. Más tarde, Grossman (1981), entre otros autores, advierte que la protección del contenido estimula por sí misma el reemplazo (no competitivo) de insumos internacionales por regionales, así como el encarecimiento del producto final y la creación de una suerte de *cuota* de insumos con tendencias monopólicas. Mussa (1984) acepta esta premisa, aunque matiza su conclusión cuando observa que el incremento de los costos de las importaciones no es tan elevado como el que procuran los aranceles. La explicación de este estado de cosas la encuentra en que el cambio de proveedor no implica necesariamente el aumento del precio de los productos. Más tarde, la difusión de las zonas de libre comercio a través del mundo fomenta la diversificación analítica de los estudios, aunque su focal continúa siendo el riesgo de regionalización anticompetitiva. Krueger (1993) retoma el tema clásico de la comparación entre las RO y los aranceles externos, en cuyo contexto señala que los elevados requisitos de origen hacen de la zona de libre comercio un esquema comercial potencialmente más proteccionista que la unión aduanera.³ Ju y Krishna (1996) corroboran esa idea mediante la simulación de una zona de libre comercio exenta de RO, en la cual observan un índice mayor de creación de comercio. En 1998 precisan su análisis diferenciando el efecto de las RO sobre los insumos y los productos finales. Esta operación revela que la normativa puede estimular, a un tiempo, la creación de comercio de productos finales y la desviación de insumos internacionales.

Desviación y pérdida de bienestar

Gran parte de esta literatura parte de la premisa según la cual los elevados requisitos originarios estimulan la protección de cadenas productivas regionales

3 En un segundo trabajo, Krishna y Krueger (1995) remarcan que en condiciones de competencia perfecta el bienestar del área podría no ser monótonica y, en ese sentido, el efecto restrictivo de las RO no necesariamente reduce, sino que incrementa el bienestar. En condiciones de competencia imperfecta, por su parte, las funciones restrictivas de las RO pueden incrementar la producción y reducir los precios.

con el consiguiente desplazamiento de las necesidades de comercio de un país a otro sin consecuencias positivas sobre la rentabilidad. En cada caso se asume la igualdad conceptual entre desviación de comercio y pérdida de bienestar, como extensión de la teoría tradicional de la protección arancelaria. Algunos autores ya emplean la equivalencia como axioma teórico. En otros, constituye el resultado de una formalización parcial del efecto de las RO estrictas, como la ecuación de Krueger (1993), importante por cuanto refleja la posición dominante en el debate teórico y subyace a la percepción que los actores públicos y privados tienen de las RO preferenciales, ya sea al momento de la negociación o del establecimiento técnico de la norma:

- 1) Sea A el fabricante de una prenda de vestir o producto final (Pf) y B el fabricante de uno de sus insumos (I^2), ambos localizados dentro de la zona de libre comercio. Además de dos valores constantes (mano de obra T y capital C), la ecuación incluye tres insumos, I^1 , I^2 e I^3 , donde el valor de I^2 es igual a una quinta parte del coste neto (Cn) del producto final:

$$Pf = I^1 + I^2 + I^3 + T + C = Cn \quad (1)$$

- 2) Si el precio de I^2 es superior al valor de un sustituto perfecto producido en un país externo a la zona (I^*) y la zona no incluye RO, es claro que A preferirá la importación de I^* para abaratar sus costos ($I^* < 1/5 Cn$). Sin embargo, en presencia de las RO, la exención de aranceles u otras restricciones a las exportaciones de B puede abaratar el insumo I^2 por debajo de la diferencia con I^* si el nivel arancelario no preferencial (arancel NMF) es superior a $1/5 Cn$:

$$Pf = I^1 + I^2 + I^* + T + C > Cn \quad (2)$$

En resumen, las RO estrictas tienen un efecto de desviación de comercio de tipo clásico (anticompetitivo). Aun si en la ecuación (2) el valor de I^2 es igual o inferior al valor de I^* y la liberalización arancelaria incrementa la ventaja de B , las RO conducen al proteccionismo, innecesario en este caso. Sin embargo, dos grupos de determinantes restringen la capacidad explicativa de este modelo y ponen de relieve su manejo incompleto de las variables. El primero es la extrema diversidad de normas originarias que registra cada acuerdo, las cuales pueden variar en función de las especificidades de los procesos productivos, de los métodos de cálculo y de las jerarquías de las reglas. Incluso la categoría *RO estrictas* engloba condiciones que pueden ser muy

disímiles según el tipo de especificación. El segundo grupo de determinantes resulta de la falta de movilidad laboral internacional. En ese contexto, cuando los productos liberalizados son intensivos en mano de obra y las actividades de subcontratación aparecen guiadas por amplias disparidades salariales, la variable laboral adquiere mayor importancia que el diferencial de precios o la competitividad de los insumos. Para profundizar en este aspecto y discernir sus implicaciones teóricas, es necesario analizar más en detalle la norma originaria y al propio comercio de textiles y vestimenta del TLCAN.

EL RÉGIMEN PREFERENCIAL DEL SECTOR

El sector de textiles y vestimenta recibe en la mayoría de los países desarrollados el tratamiento de industria sensible a causa de su elevado contenido en mano de obra. En Estados Unidos, donde el promedio arancelario del conjunto de las importaciones es de poco más de 2%, este sector es objeto de un gravamen no-preferencial o de nación más favorecida (NMF), que en ocasiones alcanza 60% *ad valorem*, según el rubro y sus especificaciones dentro del Acuerdo Multifibras de la Organización Mundial del Comercio (OMC).⁴ Ese nivel en los derechos aduaneros afecta principalmente a Corea, Hong Kong, Taiwán, y a los países de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN, por sus siglas en inglés), donde el producto final se fabrica con insumos locales o regionales (Fisher, 1999). Las exportaciones de Centroamérica, el Caribe y México, por el contrario, se benefician de un enfoque distinto en razón del predominio de la maquila de origen estadounidense. La exportación sectorial de los países comprendidos en la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC) tiene como cobertura el régimen de la partida 9802.0080; la de México, las especificaciones de origen del TLCAN.

La partida 9802.0080

La partida 9802.0080 del Arancel Armonizado de Estados Unidos (HTSUS, por sus siglas en inglés) constituye el régimen bajo el cual se ampara la importación de productos que han sido ensamblados en el exterior con componentes estadounidenses. Esta industria se denomina *producción compartida (sharing production)* en la modalidad de perfeccionamiento pasivo; es decir, cuando: *a)* los insumos utilizados en la fabricación están listos para el montaje; *b)* el ensamblado no altera la identidad de los componentes, y *c)* el valor

⁴ En Estados Unidos la industria sensible se define por el nivel de las importaciones. Cuando éste es superior a 20%, se considera prioritaria la protección de la industria local (*Inside U.S. Trade*, vol. 11, núm. 46, 19 de noviembre de 1993).

agregado es intensivo en mano de obra. Una vez que el producto cumple con estos requisitos, los derechos o aranceles para el exportador se calculan exclusivamente sobre el valor agregado del ensamble y no sobre el valor del producto final.⁵ En consecuencia, los aranceles aumentan en función del grado de elaboración exterior (principalmente centroamericana y caribeña) o, desde otro ángulo de perspectiva, disminuyen conforme se incrementa el valor de las partes fabricadas en Estados Unidos.

Bajo esta formulación, el régimen 9802.0080 retoma el espíritu de los programas 806.30 y 807.00 de 1963 y su principal objetivo es: mejorar la competitividad de la industria aprovechando los bajos salarios de los países vecinos. En los tres programas la relocalización tiene como vector la reducción de los costos de producción para hacer frente a la competencia, sobre todo asiática, en condiciones más favorables. Obsérvese que el régimen genera ventajas adicionales, como la menor carga impositiva. El hecho de que involucra a países cercanos geográficamente permite un mayor control de las fuentes de aprovisionamiento, los volúmenes de producción, el proceso de comercialización y los plazos de fabricación a lo largo de la cadena productiva (OMC, 1999; OIT, 1997). En ese contexto, según afirma la Asociación Americana de la Manufactura de Prendas de Vestir (AMMA, por sus siglas en inglés) el régimen 9802.0080 se constituye en una pieza central de la estrategia de supervivencia de la industria. Sin la latinoamericanización de los factores de la industria, las firmas “se hubieran marchado al Lejano Oriente, donde las compañías americanas tienen poca incidencia en el proceso manufacturero”.⁶ La aceptación que tiene el régimen 9802.0080 entre los productores estadounidenses se ve reflejado en el hecho de que 62% del valor total de textiles y vestimenta importados entran a Estados Unidos sin pagar aranceles; es decir, son insumos fabricados en ese país (OIT, 1997: II-1).

¿Cuál es el significado de este régimen para los países donde se localiza la maquila? En Centroamérica no sólo representa una oportunidad de acceso preferencial al mercado estadounidense, sino también el estímulo a la especialización en industrias de transformación simple e intensivas en mano de

⁵ Para comprender el significado de esa exención de impuestos debe tenerse en cuenta que en Estados Unidos los productos de la rama textil-vestuario importados no se consideran estadounidenses, aun cuando los insumos hayan sido fabricados en ese país. El valor agregado se refiere a la remuneración de los factores de producción. En el presente estudio se iguala su significado a *valor nacional* e incluye la totalidad de los costos locales. Obsérvese que las cifras provienen de cálculos realizados de manera heterogénea y centralizados en la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 1997).

⁶ Declaraciones del Secretario General de la AMMA. Véase OIT (1997).

obra. El efecto en la estructura productiva puede ser descrito de manera sencilla. Con el fin de abaratar sus exportaciones, las empresas centroamericanas tienden a inhibir el procesamiento de los insumos, ya que con ello reducen los aranceles aplicados a las prendas de vestir. Si la industria satisface plenamente los requisitos de perfeccionamiento pasivo, las exportaciones se benefician del Programa de *acceso garantizado* o la exención de cuotas a la importación. Por el contrario, si aumenta el grado de industrialización los derechos aduaneros encarecen el producto y ponen en riesgo la viabilidad de la industria. En 1997 los aranceles erogados por Costa Rica y Honduras representaron 16.4% y 18.2% *ad valorem*, respectivamente. El nivel más alto correspondió a Guatemala y Panamá (19.1% y 18.8%), mientras que Nicaragua y El Salvador enfrentaron tarifas equivalentes al promedio centroamericano: 18.5% (OIT, 1997: I-4).⁷ En estas circunstancias no sorprende que la participación del valor nacional se sitúe en niveles de escasa transformación: 33.2% en el caso de Nicaragua, 27.9% en El Salvador y 26.2% en Costa Rica (véase cuadro 1). Más aún, en la mayoría de los países la limitada participación del valor nacional se mantiene sin cambios y en Costa Rica sufre una continua erosión entre 1990 y 1996. No obstante, para la industria estadounidense este régimen representa un factor de competitividad. Aunque el régimen favorece las exportaciones centroamericanas mediante condiciones que no son extensibles a otros países, su principal efecto está vinculado a una mejora en la rentabilidad de la industria.

CUADRO 1
EL VALOR NACIONAL COMO PORCENTAJE DEL VALOR TOTAL
DE LA MAQUILA EN CENTROAMÉRICA*

<i>País</i>	<i>1990</i>	<i>1991</i>	<i>1992</i>	<i>1993</i>	<i>1994</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>
Costa Rica	36.6	32.5	34.6	25.8	27.4	29.5	26.2
El Salvador	27.1	18.9	21.3	24.2	25.2	26.8	27.9
Nicaragua	-	-	-	-	-	30.7	33.2

* No existen datos disponibles para Honduras y Guatemala.

FUENTE: Elaboración de OIT (1997) con base en datos de PROCOMER (Costa Rica), Banco Central de la Reserva (El Salvador) y MEDE (Nicaragua).

⁷ Las diferencias no obedecen a criterios nacionales, sino a la diferencia de las canastas de productos.

La preferencia norteamericana

El régimen textil del TLCAN permite a México condiciones prácticas no muy disímiles a las centroamericanas.⁸ Las normas de origen para el comercio de textiles y vestimenta se especifican en el Anexo 300-B y el tomo II del Tratado (véase cuadro 2). El criterio general que se aplica es la triple transformación; es decir, el producto originario debe ser cortado y cosido a partir de tela e hilado provenientes de América del Norte. Las excepciones conciernen a las prendas confeccionadas con seda y lino, las cuales se consideran originarias, aun si la tela es importada, ya que ambos insumos no se producen en Norteamérica. Los derechos por el ensamble en la rama textil-vestuario quedan de inmediato liberalizados si utilizan tela fabricada en Estados Unidos, mientras que las prendas confeccionadas con telas extrarregionales se mantienen dentro del régimen de maquila y sus derechos se calculan en función del valor nacional.⁹

Esta normativa confiere a México dos ventajas importantes. Primero, los derechos aduaneros aplicados a sus exportaciones son sustancialmente menores: el arancel promedio anterior a 1994 era de 14%; con la entrada en funciones del TLCAN se reduce a 4.1% y actualmente está sujeto a un cronograma de plena liberalización. Sin embargo, esta ventaja tampoco estimula el desarrollo de las cadenas productivas del país. Aunque el valor nacional paga menos aranceles, las actividades de procesamiento aceptadas por el Tratado tienen limitado alcance: lavado, teñido y planchado permanente. La tela debe seguir siendo de Estados Unidos (TLCAN, Apéndice 2.4). Esto explica que la industria aún se enmarque en la funcionalidad de la maquila y afirme su inercia de décadas. La segunda ventaja representa la eliminación de las cuotas a las exportaciones de México, importante en la medida en que puede ser uno de los principales responsables de la fuerte progresión del sector. Empero, aunque sus calendarios son más acelerados que los negociados por Estados Unidos en la Ronda de Uruguay, tienen un alcance similar y están plagados de restricciones. No sorprende, en ese sentido, que los negociadores estadounidenses vieran con mayor preocupación la apertura pactada

8 El régimen de maquila se aplica originariamente a México. Si en 1966 ampara poco menos de uno por ciento de las exportaciones, en 1980 cubre alrededor de 45% de sus ventas a Estados Unidos (Battista, 1992).

9 Las RO del TLCAN prevén elementos de flexibilidad. El apéndice 6 (inciso B) incluye un listado de productos sujetos a la liberación de las RO para ciertos textiles y vestidos, los cuales pueden beneficiarse de la preferencia aun si no cumplen con el contenido mínimo. Asimismo, los derechos de importación son exonerados en el caso de pequeños volúmenes. Sin embargo, las exenciones se aplican con numerosas excepciones y tienen limitado efecto económico.

CUADRO 2
LAS RO EN LAS RAMAS DE TEXTILES Y VESTIMENTA
DEL TLCAN (ANEXO 300-B)

<i>Tipo de regla</i>	<i>Calendario de desgravación</i>	<i>Consideraciones</i>
<i>Bienes originarios</i>		
Regla general	Categorías a desgravar: <ul style="list-style-type: none"> • Ya desgravados (previo a 01/01/1994) • Inmediata a cero (01/01/1994) • Gradual en 6 etapas (primera etapa 01/01/1994 y 5 etapas iguales hasta cero el 01/01/2003) • Y gradual en 10 etapas anuales (hasta cero el 01/01/2003) 	<ul style="list-style-type: none"> • La tasa arancelaria máxima inicial es de 20% (al 01/01/1994) • La desgravación varía en las cuatro categorías porque las etapas no son uniformes
Maquila de telas estadounidenses	Inmediata a cero (01/01/1994)	Se incluye en la definición de maquila el blanqueado, el teñido y el lavado
<i>Bienes no originarios</i>		
Regla general	Se liberan las cuotas y restricciones durante 10 años en tres tiempos: <ol style="list-style-type: none"> 1) 01/01/1994 2) 01/01/2001 3) 01/01/2004 	<ul style="list-style-type: none"> • Cada categoría incluye un número de restricciones • Es abrogado el Acuerdo Bilateral Textil existente entre México y Estados Unidos • Se amplían las cuotas en general
Vestuario (sólo caps. 61-62)	<ul style="list-style-type: none"> • El desgravamen es igual al de los productos originarios • Se mantienen las cuotas en los siguientes casos: vestimenta y confección (algodón y fibras, lana); telas y confección, e hilados 	Existen varias excepciones (vestimenta confeccionada con mezclilla azul, etcétera)
<i>Bienes artesanales no originarios</i>		
De inmediato según los acuerdos entre las partes. No existen cuotas		

en la Ronda de Uruguay, *la cual mejora el acceso a los productos del Lejano Oriente, principal competidor*, que la liberalización norteamericana, *negociada a la medida de los intereses* de los productores estadounidenses (OIT, 1997). Por el contrario el objetivo de la normativa del TLCAN es cerrarle el paso a la competencia asiática. Pero en este caso, como en el régimen 9802.0080, la desviación de proveedores es causada por el abaratamiento en las operaciones intensivas en mano de obra, no por una desviación anticompetitiva. El proteccionismo arancelario exterior al TLCAN se combina con un proceso de regionalización *eficiente* de factores. Si bien las condiciones de acceso a mercados estipuladas en el TLCAN permiten a México una posición más favorable en la rama, las ventajas participan de la compleja economía de las concesiones norteamericanas y, antes que de las particularidades de las RO, resultan de la existencia misma del área norteamericana.

ASPECTOS DE LA DESVIACIÓN DE COMERCIO

La sección precedente trajo a discusión los aspectos del régimen aduanero estadounidense que cuestionan la visión tradicional de la desviación de comercio causada por la protección originaria. Otros factores que pueden invocarse en el mismo sentido se refieren al intercambio comercial. Un primer elemento constituye la limitada duración del fenómeno de desviación que involucra a México. Entre 1993 y 1998, el comercio norteamericano en la rama se caracteriza por el auge relativo y absoluto de las exportaciones mexicanas. Durante un lustro la tasa media de crecimiento anual de los capítulos 50 a 60 del HTSUS es 14.7%. El aumento es sostenido, con un relativo deterioro en 1995 y su mayor crecimiento en 1998 (véase cuadro 3). Como consecuencia, la participación mexicana en el mercado estadounidense crece 11.4%. A su vez, las exportaciones de China, Taiwán, Hong Kong y Corea crecen uno por ciento en el mismo periodo y su participación en ese mercado retrocede en una proporción similar: 12.5% (Fisher, 1999). Claramente estamos ante un caso de sustitución de proveedores, ocasionado tanto por la entrada en funciones del TLCAN, como por la devaluación del peso mexicano en 1995.

CUADRO 3
COMERCIO DE TEXTILES Y CONFECCIÓN DE MÉXICO
(caps. 50-60, millones de dólares)

<i>Flujo</i>	<i>1993</i>	<i>1994</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>TMCA</i>
Exportaciones	2 042.4	2 328.0	1 989.6	2 568.9	3 221.9	4 056.1	14.7
Importaciones	670.5	879.9	1 522.4	1 631.3	1 770.0	1 576.9	18.7

FUENTE: Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext).

Sin embargo, entre 1998 y 2000 las cifras de las ventas de México y de los países externos a la región tienden a equipararse. Las exportaciones mexicanas de textiles y vestimenta mantienen una tasa elevada de crecimiento, 14.3%, pero las correspondientes a la ICC aumentan 9.2% y las de Asia 9.69%. Más importante aún es que durante ese periodo la tasa de crecimiento de México es apenas 0.29% superior al promedio mundial (véase cuadro 4). Esa tendencia confirma la importancia analítica de la devaluación mexicana en relación con el efecto —igualmente importante— del TLCAN. De otra manera, la tasa de crecimiento debería mostrar ritmos más elevados como consecuencia del avance en los cronogramas norteamericanos de liberalización. La similitud con la tasa de crecimiento mundial sugiere, además, que los productores mexicanos no logran aprovechar la exención de cuotas y la liberalización arancelaria para lograr una profunda reestructuración de la industria.

CUADRO 4
EXPORTACIONES DE TEXTILES Y CONFECCIÓN HACIA
ESTADOS UNIDOS SEGÚN REGIONES
(millones de dólares)

<i>Exportador</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>7/1999</i>	<i>7/2000</i>	<i>% Cambio</i>
México	7 452.537	8 620.953	4 826.433	5 508.520	14.13
Asia*	10 093.548	10 060.904	5 383.675	5 883.272	9.28
ICC**	8 384.718	8 917.816	4 993.886	5 477.548	9.69
Mundo	60 397.285	63 743.903	35 413.786	40 315.574	13.84

* Corea, Hong Kong y Taiwán.

** Antigua y Barbuda, Aruba, Bahamas, Barbados, Belice, Costa Rica, Dominica, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, Montserrat, Antillas Holandesas, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, San Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vincent y las Granadinas, Trinidad y Tobago, Islas Vírgenes.

FUENTE: Census Bureau y US Trade Representative.

Un segundo factor constituye el reducido valor nacional de las exportaciones y su relación con la balanza comercial. En 1999, el excedente mexicano con Estados Unidos en las ramas de textiles y vestimenta equivale en valor a 42% de las exportaciones del sector, prácticamente la misma proporción a la que tiene el valor nacional en el total de la maquila. En el caso de los países de la ICC, el excedente comercial es ligeramente mayor, 54%. Por el contrario, en China, Corea del Sur, Hong Kong, Taiwán y la ASEAN, el excedente equivale al total de las exportaciones de textiles y confección (véase cuadro 5). Si se considera que gran parte de las ventas de los productos

asiáticos se fabrica con insumos locales o regionales, es claro que su elevado excedente proviene no sólo del ensamble (como en el caso de México), sino de la totalidad de la cadena productiva. Esto implica que las exportaciones mexicanas generan menores recursos al país que sus competidores asiáticos. En ese sentido, las abultadas cifras del comercio exterior mexicano no tienen una correspondencia directa con el aumento de las utilidades.

CUADRO 5
IMPORTACIONES Y BALANZA COMERCIAL DE ESTADOS UNIDOS*
(millones de dólares)

<i>País exportador</i>	<i>1998</i>	<i>Balanza comercial</i>	<i>1999</i>	<i>Balanza comercial</i>
México	7 977	-3 513	9 149	-3 857
China	8 083	-8 011	8 425	-8 343
Corea del Sur	2 682	-2 607	2 927	-2 826
Hong Kong	4 670	-4 398	4 525	-4 281
Taiwán	2 871	-2 795	2 762	-2 701
Japón	556	113	530	97
ASEAN**	7 477	-7 304	8 011	-7 840
ICC	8 453	-3 948	9 000	-4 716

*Se emplea el Código de mercancías del SITC y las cifras de la información de la U.S. Bureau of the Census.

**Brunei, Camboya, Filipinas, Indonesia, Malasia, Singapur, Tailandia y Vietnam.

FUENTE: Office of Textiles and Apparel, U.S. Department of Commerce, agosto de 2000.

Un tercer y último factor tiene que ver con el comportamiento específico de los insumos y el producto final. Según el cuadro 3, la tasa media de crecimiento anual de las importaciones del sector en México es 4% superior a las exportaciones (caps. 50 a 60 del HTSUS). Si en 1993 las exportaciones triplican en volumen las importaciones, cinco años después, con el TLCAN en funciones, la relación se reduce ligeramente a 2.5 veces. La desagregación de la industria en sus principales ramas, textiles y vestimenta, permite identificar un aspecto crítico. La importación clasificada en siete de los ocho grupos de productos que componen la rama de vestimenta muestra una tendencia al aumento en Estados Unidos y en México, más acentuada en este último (véase cuadro 6). En cambio, la industria de textiles (o insumos básicos para la confección) registra una situación diferenciada. Mientras las importaciones en Estados Unidos disminuyen progresivamente, las importaciones de algodón y fibras naturales aumentan de manera considerable en México. En vo-

lumen representan más de nueve veces la importación estadounidense. Esta situación destaca un aspecto de la desviación no observado por la mayoría de los trabajos. La integración productiva norteamericana provoca una —masiva— desviación de proveedores internacionales desde Estados Unidos hacia México en los rubros que no se producen en la región: seda y lino. Obsérvese que esta desviación es guiada por el consumo estadounidense y tampoco tiene vínculo con el carácter estricto de las RO norteamericanas. Como señala Shibata (1971), este tipo de distorsión es inherente al esquema de zona de libre comercio; es decir, a la asociación comercial de países con distintas barreras arancelarias internacionales.

CUADRO 6
IMPORTACIONES DE TEXTILES Y CONFECCIÓN
EN MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS
(miles de dólares)

<i>Grupo de productos</i>	<i>País</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>
Textiles:	Estados Unidos	88 411	378 978	76 829	71 364
261, 263-265 ^a	México ^b	238 021	358 518	458 233	631 386
Confección:	Estados Unidos	8 838 973	8 885 179	10 181 372	10 980 161
651-654, 657-658 ^c	México	1 473 156	1 611 652	2 320 311	2 698 830

a) Seda, algodón, yute, fibra natural.

b) Registra importaciones exclusivamente de algodón y fibras naturales.

c) Confección de lino, de algodón, lino especial y artículos textiles manufacturados.

FUENTE: Elaboración propia a partir de International Trade Centre, UNCTAD-WTO, Base de datos COMTRADE, y la División de Estadísticas de Naciones Unidas.

UNA VARIABLE CENTRAL

Un aspecto que permite penetrar en los significados de la falta de vínculo entre desviación de comercio y pérdida de bienestar, son las disparidades salariales de la región. Según la teoría económica, cuando la movilidad internacional del trabajo permite a un país con abundante mano de obra desplazar parte de sus trabajadores al exterior, los salarios de ese país se incrementan y tienden a la convergencia con los salarios del mundo. Pero ¿qué pasa si no existe movilidad internacional de la mano de obra y esto se combina con el libre movimiento de capitales y mercancías? El sector textil del TLCAN aparece fuertemente determinado por esta situación: rápido aumento de la inversión; liberación arancelaria y elevada restricción a los flujos migratorios. Llegados aquí, es necesario volver a considerar el modelo tradicional de las RO estrictas.

tas, reseñado en la primera sección del artículo. En un primer acercamiento observamos que los elevados requisitos originarios no explican el cambio en los proveedores estadounidenses, sino el segundo mayor atractivo mexicano después del acceso preferencial a ese mercado: los salarios menores en la industria. Esto se debe fundamentalmente a la importancia de la subcontratación guiada por las disparidades salariales de la región. Para aclarar las implicaciones de esta situación se requiere la desagregación de la variable laboral del modelo en dos magnitudes: *a*) la mayor (o inicial) remuneración por hora en la industria manufacturera de la zona (T^1), y *b*) la menor (o final) remuneración en la zona (T^2). Con estos términos es posible aprehender el fenómeno de desviación *competitiva* resultante de las RO en condiciones de regionalización sin movilidad laboral o, dicho de otro modo, de la sustitución de operaciones intensivas en mano de obra guiada por la integración en disparidad. Según la ecuación (2):

$$Pf = I^1 + I^2 + I^3(1/5) + T + C > Cn$$

Cuando activamos los valores reales de la variable (T) pueden presentarse dos casos distintos:

- 1) La diferencia de precios de los insumos regionales e internacionales es superior a la diferencia de salarios de un país miembro (T^1) con respecto a otro de la misma zona (T^2):

$$I^* - I^2 > T^1 - T^2$$

- 2) La diferencia de precios de los insumos internos y externos a la zona es inferior a la diferencia de los salarios de los países miembros:

$$I^* - I^2 < T^1 - T^2$$

En ambos casos las RO estrictas causan desviación de comercio competitiva, ya que el intercambio está guiado por el aumento de competitividad vía el aprovechamiento de los salarios menores en el país con mano de obra abundante. Sin embargo, uno y otro responden de manera distinta al efecto de las RO estrictas. En el primero las RO pueden tener una consecuencia importante en la desviación de comercio y sus efectos pueden ser anticompetitivos. En el segundo, por el contrario, la normativa es irrelevante para explicar la desviación y está asociado al proceso de optimización. El libre desplazamien-

to de capitales y productos subraya la diferencia de salarios, y si ésta es importante, desplaza el focal del análisis hacia la variable salarial. El sector bajo análisis se inscribe en este segundo caso. Cualquiera que sea el valor de los insumos, Estados Unidos ofrece una protección a la maquila mexicana —gravada con poco más de 4%— que va de 56% en el caso asiático, a 14% en el caso centroamericano. El salario en la industria manufacturera de México es inferior en ocho veces al estadounidense. En esta rama, salvo cuando el diferencial de precios de los insumos tiene una extraordinaria participación en el total de los costos, la diferencia de salarios es más importante para explicar la desviación comercial.

ALGUNAS CONCLUSIONES

Sin duda, el régimen originario que acabamos de estudiar contiene un grado de complejidad que impide llegar a resultados categóricos y/o la extensión de las conclusiones del estudio a otros casos de protección mediante RO estrictas. Teniendo en cuenta esta limitación podemos enunciar dos principales consecuencias. La primera enfatiza el carácter heterodoxo de la protección originaria y las limitaciones de su reducción a los efectos del arancel externo común. Aunque las RO pueden ser restrictivas en su formulación, la generación de efectos anticompetitivos depende de la importancia que adquieren los insumos para la explicación de la desviación de comercio. En los bienes intensivos en mano de obra, el diferencial de los insumos puede ser insuficiente e incluso irrelevante para la medición de la desviación. Esto presenta una barrera a la extensión de la teoría tradicional, basada en la protección arancelaria. En conexión con la anterior, la segunda señala la necesidad de disociar analíticamente la desviación de comercio de la desviación anticompetitiva. En el caso estudiado la sustitución de proveedores guiada por la protección originaria no implica el aumento de costos de producción. Por el contrario, está vinculada a la mayor competitividad de la industria. De ambas conclusiones no debe inferirse que las distorsiones anticompetitivas causadas por las RO estrictas son distintas a la protección arancelaria. Si bien en otras ramas el carácter restrictivo de las RO puede conducir a la pérdida de bienestar prevista por la teoría tradicional, en todos los casos su comportamiento es más complejo y menos generalizable.

BIBLIOGRAFÍA

- Battista, A.J. (1992), "Understanding Maquiladoras: Their Role in the Mexican Economy and within NAFTA Negotiations", Universidad de Virginia (inédito).

- Davis, B. (1992), "Sweetheart Deals. Pending Trade Pact with Mexico, Canada has a Protectionist Air", *Wall Street Journal*, 22 de julio.
- Fisher, R. (1999), "Five-year Economic Effects of NAFTA", Testimonio ante el Comité de Relaciones Exteriores del Senado de Estados Unidos, Washington, D.C., 13 de abril (EAS: 7/99-100:10).
- Grossman, G.M. (1981), "The Theory of Domestic Content Protection and Preference", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 96, núm. 4, noviembre, pp. 583-603.
- Hufbauer, G.C. y J.J. Schott (1993), *NAFTA: An Assessment*, Washington, D.C., Institute for International Economics, octubre.
- Ju, J. y K. Krishna (1996), "Market Access and Welfare Effects of Free Trade Areas without Rules of Origin", *Working Paper*, núm. W5480, National Bureau of Economic Research, marzo.
- ——— (1998), "Firm Behavior and Market Access in a Free Trade Area with Rules of Origin", *Working Paper*, núm. W6857, National Bureau of Economic Research, diciembre.
- Krishna, K. y A.O. Krueger (1995), "Implementing Free Trade Areas: Rules of Origin and Hidden Protection", J. Levinsohn, A. Deardorff y R. Sterneds (editores), *New Directions in Trade Theory*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- ——— y M. Itoh (1988), "Content Protection and Oligopolistic Interactions", *Review of Economic Studies*, LV, enero, pp. 107-125.
- Krueger, A.O. (1993), "Free Trade Agreements as Protectionists Devices: Rules of Origin", *Working Paper*, núm. 4352, National Bureau of Economic Research.
- La Porta, R., F. López-de-Silanes, A. Shleifer y R.W. Vishny (1996), "Law and Finance", *Working Paper*, núm. W5661, National Bureau of Economic Research, julio.
- López-de-Silanes, F., J.R. Markusen y T.F. Rutherford (1993), "Anti-Competitive and Rent-Shifting Aspects of Domestic-Content Provisions in Regional Trade Blocks", *Working Paper*, núm. W4512, National Bureau of Economic Research, octubre.
- ——— (1996), "Trade Policy Subtleties with Multinational Firms", *European Economic Review*, vol. 40, pp. 1605-1627.
- Mussa, M. (1984), "The Economics of Content Protection", *Working Paper*, núm. 1457, National Bureau of Economic Research.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (1997), "La industria de la maquila en Centroamérica", Informe para el Seminario Subregional de Empleados de Centroamérica y República Dominicana, Guatemala, 21-22 de abril.

- OMC (Organización Mundial del Comercio) (1999), "Report of the Technical Committee on Rules of Origin to the Committee on Rules of Origin on Progress Made at its Seventeenth Session", nota de la Secretaría, Ginebra (g/RO/37/add.2).
- Palmetier, N.D. (1995), "Rules of Origin in a Western Hemisphere Free Trade Agreement", *Trade Liberalization in the Western Hemisphere*, CEPAL-BID, Washington, D.C.
- Shibata, H. (1971), "A Theory of Free Trade Areas", P. Robson (editor), *International Economic Integration*, Harmandsworth, Penguin Books.
- Weintraub, S. (1997), *El TLC cumple tres años. Un informe de sus avances*, México, Fondo de Cultura Económica/ITAM.
- Wonnacott, R.J. (1991), *The Economics of Overlapping Free Trade Areas and the Mexican Challenge*, Toronto y Washington, D.C., Howe Institute y The National Planning Association.